İhalede İdare tarafından isteklinin ihalenin 2’nci kısmına sunmuş olduğu aşırı düşük teklif açıklamasına ilişkin belgeler üzerinden değerlendirme yapılması gerekirken salt tek dilekçe ile iki kısma ilişkin aşırı düşük teklif açıklaması sunulamayacağı gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakılmasının mevzuata uygun olmadığı

Toplantı No	: 2022/023
Gündem No	: 17
Karar Tarihi	: 20.04.2022
Karar No	: 2022/UH.I-519

BAŞVURU SAHİBİ:
Seç-San Yemek Hiz. Otom. İletişim Oto. Gıda Hayvan. San. ve Tic. Ltd. Şti.

İHALEYİ YAPAN İDARE:
Malatya Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü,

BAŞVURUYA KONU İHALE:
2022/57315 İhale Kayıt Numaralı "Kuruluş Mutfağında Malzeme Dâhil Yemek Hazırlama ve Dağıtım Hizmet Alımı" İhalesi

KURUM TARAFINDAN YAPILAN İNCELEME:
Malatya Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü tarafından 10.03.2022 tarihinde açık ihale usulü ile gerçekleştirilen "Kuruluş Mutfağında Malzeme Dâhil Yemek Hazırlama ve Dağıtım Hizmet Alımı" ihalesine ilişkin olarak Seç-San Yemek Hiz. Otom. İletişim Oto. Gıda Hayvan. San. ve Tic. Ltd. Şti.'nin 31.03.2022 tarihinde yaptığı şikâyet başvurusunun, idarenin 04.04.2022 tarihli yazısı ile reddi üzerine, başvuru sahibince 13.04.2022 tarih ve 18294 sayı ile Kurum kayıtlarına alınan 13.04.2022 tarihli dilekçe ile itirazen şikâyet başvurusunda bulunulmuştur.

Başvuruya ilişkin olarak 2022/386 sayılı itirazen şikâyet dosyası kapsamında yapılan inceleme neticesinde esas inceleme raporu tanzim edilmiştir.

KARAR:
Esas inceleme raporu ve ekleri incelendi.

İtirazen şikâyet dilekçesinde özetle, ihale komisyonu kararında aşırı düşük teklif açıklaması talep edilen 1'inci ve 2'nci kısımlara ilişkin aşırı düşük teklif açıklamalarının tek dilekçe idareye sunulduğu, örnek menülerin ve teklif edilen fiyatların farklı olduğu iki ayrı kısım için tek dosyada açıklama yapılamayacağı gerekçesiyle tekliflerinin değerlendirme dışı bırakıldığı ancak kendileri tarafından her iki kısım için hazırlanan aşırı düşük teklif açıklamalarının idareye sunulduğu, bahse konu açıklamaların kısım bazında ayrı dilekçe ile sunulması gerektiğine yönelik bir düzenlemenin bulunmadığı, her bir kısım için ayrı Malzemeli Hesap Sunum Cetveli (Ek H.4) tanzim edildiği, ana girdi birim fiyat tablosunun oluşturulduğu, işçilik ve örnek menüleri birbirinden farklı olduğu için, işçilik ve gramaj tabloları ayrı ayrı tanzim edilerek ihalede sunulan tekliflerinin aşırı düşük teklif olmadığının tevsik edildiği, tevsik edici belgelerin kendilerinin alış ve satış fiyatları üzerinden oluşturulduğu, ticaret borsası birim fiyatlarının kullanıldığı ve bu kullanılan birim fiyatların kısım bazında değişmeyeceği, idare tarafından kısım bazında maliyet analizine tesir eden birim fiyatlar için ayrı ayrı tevsik edici belge sunulmasının istenilmesinin mevzuat hükümlerine aykırı olduğu, teklifin niteliğini değiştirmemek şartıyla bilgi eksikliklerinin idarece verilecek süre içerisinde tamamlatılabileceği, üst yazı ve/veya dilekçenin eksik olması teklifin niteliğini değiştirmediği iddiasına yer verilmiştir.

A) Başvuru sahibinin iddialarının değerlendirilmesi sonucunda aşağıdaki hususlar tespit edilmiştir.

Kamu İhale Genel Tebliği'nin "Hizmet alımı ihalelerinde sınır değer tespiti ve aşırı düşük tekliflerin değerlendirilmesi" başlıklı 79'uncu maddesinde "…79.2.1. Aşırı düşük tekliflere yönelik açıklama istenmesine ilişkin yazıda, isteklilerin yapacakları açıklamalara esas olacak önemli teklif bileşenlerinin, bütün istekliler için aynı unsurları içerecek şekilde belirtilmesi zorunludur. Aşırı düşük teklif açıklaması sunulması için isteklilere üç (3) iş gününden az olmamak üzere uygun bir süre verilir…" açıklaması,

İdari Şartname'nin "İhale konusu işe/alıma ilişkin bilgiler" başlıklı 2'nci maddesinde "2.1. İhale konusu işin/alımın;
a) Adı: Malatya Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğüne Bağlı Kuruluşların 2022 yılı (01.04.2022-31.12.2022) Kuruluş Mutfağında Malzeme Dâhil Yemek Hazırlama ve Dağıtım Hizmet Alımı
b) Türü: Hizmet alımı
c) İlgili Uygulama Yönetmeliği: Hizmet Alımı İhaleleri Uygulama Yönetmeliği
ç) Yatırım proje no'su (yapım işlerinde): Bu madde boş bırakılmıştır.
d) Kodu:
e) Miktarı:
Kuruluş Mutfağında Malzeme Dâhil Yemek Hazırlama ve Dağıtım Hizmet Alımı
Sabah Kahvaltısı: 81.520 Ana Öğün Öğle ve Akşam: 192.460 Ara Öğün 102.850 ve Özel Gün Menüsü 1320 Adet/Öğün olmak üzere toplam 378.150 Adet/Öğün Yemek Hizmet Alımıdır.
Ayrıntılı bilgi idari şartnamenin ekinde yer almaktadır.
f) İşin yapılacağı/malın teslim edileceği yer:
1-Huzurevi Müdürlüğü mutfağında yemeğin pişirilerek Kadın Konukevi Müdürlüğüne dağıtımı ve servisi ve 2. Kadın Konukevi Müdürlüğüne de araç ile taşıma olarak yemek servis ve dağıtımı yapılacaktır,
2-Engelsiz Yaşam Bakım Rehabilitasyon ve Aile Danışma Merkezi Müdürlüğü Mutfağında Hazırlanarak Dağıtımı aynı kurumda yapılacak,
3-Malatya Çocuk Evleri Sitesi Müdürlüğü Mutfağında Hazırlanarak Dağıtımı aynı kurumda yapılacak,
4-MİAD Çocuk Evleri Sitesi Müdürlüğü Mutfağında Hazırlanarak Dağıtımı aynı kurumda yapılacak." düzenlemesi,

Anılan Şartname'nin "Kısmi teklif verilmesi" başlıklı 20'nci maddesinde "20.1. Bu ihalede kısmi teklif verilebilir.
20.2. Bu ihaledeki kısım sayısı 4 dir. İhale kısımlarına ilişkin koşullar altta düzenlenmiştir;
Kamu İhale Genel Tebliği'nin 16.4.3. maddesi uyarınca; ihale sonucunda herhangi bir kısım veya birden fazla kısım için ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi olarak belirlenen istekli ile İl Müdürlüğümüz (Malatya Aile ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü) arasında her bir kısım için ayrı sözleşme imzalanacaktır. (Örneğin ihalenin 1 ve 3. kısımları için ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi olarak belirlenen istekli ile 1. kısım için ayrı, 3. kısım için ayrı sözleşme imzalanacaktır.) Ayrı ayrı sözleşmeye bağlanacak her kısım için ayrı kesin teminat alınacaktır.
Bu ihale 4 (Dört) kısımdan oluşmaktadır. İhalenin tamamına veya herhangi bir kısmının tamamı için teklif verilebilir. Her bir kısım için ayrı ayrı kesin teminat alınarak ayrı ayrı sözleşme imzalanacaktır.
Huzurevi Müdürlüğü, Kadın Konukevi Müdürlüğü ve 2. Kadın Konukevi Müdürlüğünün yemeği aynı mutfakta piştiği için 1 kısım olarak belirlenmiş olup tek sözleşme yapılacaktır.
1 Kısım; Huzurevi Müdürlüğü, Kadın Konukevi Müdürlüğü ve 2. Kadın Konukevi Müdürlüğü
2 Kısım; Engelsiz Yaşam Bakım Rehabilitasyon ve Aile Danışma Merkezi Müdürlüğü
3 Kısım; Malatya Çocuk Evleri Sitesi Müdürlüğü
4 Kısım; MİAD Çocuk Evleri Sitesi Müdürlüğü" düzenlemesi,

Aynı Şartname'nin "Aşırı düşük teklifler" başlıklı 33'üncü maddesinde "33.1. Teklifi sınır değerin altında kalan isteklilerden Kanunun 38 inci maddesine göre açıklama istenecektir. Bu kapsamda; ihale komisyonu sınır değerin altında kalan teklifleri aşırı düşük teklif olarak tespit eder ve bu teklif sahiplerinden Kurum tarafından belirlenen kriterlere göre teklifte önemli olduğunu tespit ettiği bileşenler ile ilgili ayrıntıları yazılı olarak ister. İhale komisyonu;
a) Verilen hizmetin ekonomik olması,
b) Seçilen teknik çözümler ve teklif sahibinin işin yerine getirilmesinde kullanacağı avantajlı koşullar,
c) Teklif edilen hizmetin özgünlüğü,
gibi hususlarda yapılan yazılı açıklamaları dikkate alarak aşırı düşük teklifleri değerlendirir. Bu değerlendirme sonucunda, açıklamaları yeterli görülmeyen veya yazılı açıklamada bulunmayan isteklilerin teklifi reddedilir." düzenlemesi yer almaktadır.

1'inci ve 2'nci kısımlara teklif veren başvuru sahibi isteklinin idarece yapılan sınır değer hesaplaması neticesinde teklifi sınır değerin altında kaldığı, idare tarafından 10.03.2022 tarih ve "Aşırı Düşük Teklif Sorgulaması" konulu yazıda "10/03/2022 tarih ve saat 10.00'da İl Müdürlüğümüze Bağlı Kuruluşlarımın "Kuruluş Mutfağında Malzeme Dâhil Yemek Hazırlama ve Dağıtım Hizmet Alımı" için vermiş olduğunuz 7. sıra ile ihalemize sunmuş olduğunuz e-teklif İhale komisyonunca Kamu İhale Kanunun 38. maddesi gereği aşırı düşük teklif olarak değerlendirilmiş olup; Huzurevi Müdürlüğü – Kadın Konukevi Müdürlüğü ve 2. Kadın Konukevi Müdürlüğü kısmı ile Engelsiz Yaşam Bakım Rehabilitasyon ve Aile Danışma Merkezi Müdürlüğü kısmı için teklif edilen bedellerle nasıl gerçekleştirileceğinin Kamu İhale Genel Tebliğinin 79. maddesine uygun olarak 16/03/2022 tarihi mesai bitimine kadar cevaplayarak bilgi ve belgeleri ile birlikte ihale komisyon başkanlığına sunulması hususunda;
Gereğini rica ederim" ifadelerine yer verilerek anılan istekliden aşırı düşük teklif açıklaması talep edildiği görülmüştür.

Başvuru sahibi tarafından 16.03.2022 tarihinde aşırı düşük teklif açıklaması sunulduğu, anılan açıklamada şikâyete konu ihalenin 1'inci ve 2'nci kısımlarına yönelik olarak Malzemeli Hesap Sunum Cetveli (Ek H.4), ana girdi tablosu, işçilik girdileri, gramaj tablosunun kısım bazında ayrı olarak sunulduğu, aşırı düşük teklif açıklamalarına dayanak teşkil eden fiyat tevsik edici belgelerin (EK-O.7, borsa bültenleri vb. nitelikte) ise ayrı olarak sunulmadığı görülmüştür.

Şikâyete konu ihalenin 1'inci kısmı "Huzurevi Müdürlüğü, Kadın Konukevi Müdürlüğü ve 2. Kadın Konukevi Müdürlüğü"ne ilişkin 21.03.2022 tarihli ihale komisyonu kararında başvuru sahibi istekli tarafından sunulan aşırı düşük teklif açıklaması kabul edilerek ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibi olarak belirlendiği, 2'nci kısım "Engelsiz Yaşam Bakım Rehabilitasyon ve Aile Danışma Merkezi Müdürlüğü"ne ilişkin 21.03.2022 tarihli ihale komisyonu kararında "İhale Komisyonunca açılan e-tekliflere göre istekli olan firmaların evrakları incelenmiş olup, isteklilerden Seç-San Yemek Hizmetleri Otomasyon İletişim Otomotiv Gıda Hayvancılık Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi firmasının teklif ettiği bedel KİK 38. Maddesine göre sınır değerin altında olması nedeni ile Aşırı Düşük Teklif olarak değerlendirilmiş ve ilgili firmaya EKAP üzerinden 16/03/2022 tarihine kadar Aşırı Düşük Teklifine açıklama yapması için süre verilmiştir. Seç-San Yemek Hizmetleri Otomasyon İletişim Otomotiv Gıda Hayvancılık Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi "Aşırı Düşük Teklif Sorgulamasına cevap vermediği için teklifi değerlendirme dışı bırakılmıştır." ifadelerine yer verilerek başvuru sahibinin teklifinin reddedildiği görülmüştür.

Teklifi sınır değerin altında kalan başvuru sahibi istekliden şikâyete konu ihalenin 1'inci ve 2'nci kısımlarına ilişkin 10.03.2022 tarihinde aşırı düşük teklif açıklaması talep edildiği, anılan istekli tarafından 16.03.2022 tarihinde her iki kısım için tek dilekçe içerisinde teklif açıklamasının sunulduğu, bahse konu açıklamaların kısım bazında ayrı yapıldığı ancak tevsik edici belgelerin ortak olarak sunulduğu, idare tarafından tek dilekçe ile 1'inci ve 2'nci kısımlara ilişkin aşırı düşük teklif açıklamasının sunulamayacağı gerekçesiyle 2'nci kısma ilişkin yapılan açıklamanın reddedildiği, kamu ihale mevzuatı ve doküman düzenlemeleri gereğince tek bir dilekçe ile birden fazla kısma ilişkin aşırı düşük teklif açıklaması sunulamayacağı ve her iki kısım için tevsik edici belgelerin ayrı olarak sunulması gerektiğine yönelik kısıtlayıcı bir düzenlemenin bulunmadığı idare tarafından anılan isteklinin ihalenin 2'nci kısmına sunmuş olduğu aşırı düşük teklif açıklamasına ilişkin belgeler üzerinden değerlendirme yapılması gerekirken salt tek dilekçe ile iki kısma ilişkin aşırı düşük teklif açıklaması sunulamayacağı gerekçesiyle değerlendirme dışı bırakılmasının mevzuata uygun olmadığı sonucuna varılmıştır.

Öte yandan itirazen şikâyet dilekçesi ekinde yer alan belgeler incelendiğinde başvuru sahibi tarafından 27.654,00 TL başvuru bedelinin Kurum şikâyet gelirleri hesabına yatırıldığı görülmüştür. Ancak, başvuru sahibi tarafından ihalenin 2'nci kısmı itirazen şikâyet konusu edilmektedir. Dolayısıyla söz konusu kısmın yaklaşık maliyeti için Kanun'da öngörülen başvuru bedelinin 13.819,00 TL olduğu dikkate alındığında, İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Tebliğ'in 11'inci maddesinin altıncı fıkrasında yer alan "…Kısmi teklife açık ihalelerde ise tekliflerin verilmesi ile bu aşamadan sonraki işlemlere ilişkin başvurularda, başvuru bedeli toplam yaklaşık maliyet üzerinden yatırılır. Başvuruya konu kısmın yaklaşık maliyetine göre fazla yatırıldığı tespit edilen tutar Kurum tarafından başvuru sahibine iade edilir." açıklaması uyarınca, fazla yatırılan 13.835,00 TL'nin yazılı talebi halinde başvuru sahibine iadesinin gerektiği anlaşılmıştır.

B) İhalelere Yönelik Başvurular Hakkında Yönetmelik'in 18'inci maddesi yönünden yapılan inceleme sonucunda herhangi bir aykırılık tespit edilmemiştir.

Sonuç olarak, yukarıda belirtilen mevzuata aykırılıkların düzeltici işlemle giderilebilecek nitelikte olduğu tespit edildiğinden, ihalenin 2'nci kısmında başvuru sahibinin teklifinin değerlendirmeye alınması, 2'nci kısma ilişkin sunulan aşırı düşük teklif açıklamalarının değerlendirilmesi ve bu aşamadan sonraki ihale işlemlerinin mevzuata uygun olarak yeniden gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle, 4734 sayılı Kanun'un 65'inci maddesi uyarınca bu kararın tebliğ edildiği veya tebliğ edilmiş sayıldığı tarihi izleyen 30 gün içerisinde Ankara İdare Mahkemelerinde dava yolu açık olmak üzere,

1) Anılan Kanun'un 54'üncü maddesinin onbirinci fıkrasının (b) bendi gereğince düzeltici işlem belirlenmesine,

2) Fazla ödenen başvuru bedelinin başvuru sahibinin yazılı talebi halinde iadesine,

Oybirliği ile karar verildi.