

Köy Yollarına Asfalt Kaplama ve Menfez Yapım İhalesi ile ilgili olarak, mevzuata ve işin sözleşmesine aykırı bir şekilde verilen süre uzatımına bağlı olarak işin tesliminde yaşanan gecikme için yükleniciye yapılacak ödemelerden kesilmesi gereken gecikme cezasının kesilmemesi

Kamu İdaresi Türü	Belediyeler ve Bağlı İdareler
Yılı	2018
Dairesi	8
Karar No	254
İlam No	244
Tutanak Tarihi	18.10.2022
Kararın Konusu	İhale Mevzuatı ile İlgili Kararlar

Süre Uzatımı

... Tic. San. Ltd. Şti.'nin yükleniminde bulunan "... İli ..., ... ve ... İlçelerinin Köy Yollarına Asfalt Kaplama ve Menfez Yapım İşİ" ile ilgili olarak, mevzuata ve işin sözleşmesine

aykırı bir şekilde verilen süre uzatımına bağılı olarak işin tesliminde yaşanan gecikme için yükleniciye yapılacak ödemelerden kesilmesi gereken gecikme cezasının kesilmemesi sonucu oluşan ... TL kamu zararı hakkında ...sayılı İlamın ...'nci maddesiyle verilen tazmin hükmüne karşı sorumlulardan, ..., ..., ..., ... ve ... ile ... tarafından Temyiz Kurulu'na sunulan ... tarih ve ..., ... Sayıştay evrak kayıt numaralı aynı mahiyetteki dilekçeler üzerine Temyiz Kurulu tarafından verilen ... tarih ve ..., ... tutanak numaralı bozma kararları çerçevesinde 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 55'inci maddesinin yedinci fıkrası hükmü gereğince konunun görüşülmesine karar verildi.

22.07.2016 tarihinde imzalanan Sözleşmenin;

“İşe başlama ve bitirme tarihi” başlıklı 9'uncu maddesinde;

“9.1. Sözleşmenin imzalandığı tarihten itibaren 7 gün içinde Yapım İşleri Genel Şartnamesi hükümlerine göre yer teslimi yapılarak işe başlanır.

9.2. Yüklenici taahhüdün tümünü, işyeri teslim tarihinden itibaren 482 gün içinde tamamlayarak geçici kabule hazır hale getirmek zorundadır. Sürenin hesaplanmasında; havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmayan dönemi ile resmi tatil günleri dikkate alındığından, bu nedenlerle ayrıca süre uzatımı verilmez.

...

9.4. Bu işyerinde havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmadığı günler 01.11-15.04 tarihleri arasındaki 165 gündür. Ancak, işin bitiminde bu devre dikkate alınmaz ve idare yükleniciden teknik şartları yerine getirerek işi tamamlaması için bu dönemde çalışmasını isteyebilir. ...”

“Süre uzatımı verilebilecek haller ve şartları” başlıklı 18'inci maddesinde;

“Süre uzatımıyla ilgili hususlarda Yapım İşleri Genel

Şartnamesi hükümleri uygulanır.” denilmiştir.

Yapım İşleri Genel Şartnamesinin “İşin süresi ve sürenin uzatılması” başlıklı 29’uncu maddesinde;

“(1) İşin, sözleşmesinde belirlenen zamanda tamamlanıp geçici kabule hazır hale getirilmemesi durumunda, gecikilen her gün için sözleşmesinde öngörülen günlük gecikme cezası uygulanır.

(2) Mücbir sebepler nedeniyle süre uzatımı verilebilecek haller aşağıda sayılmıştır:

a) Doğal afetler.

b) Kanuni grev.

c) Genel salgın hastalık.

ç) Kısmi veya genel seferberlik ilanı.

d) Gerektiğinde Kamu İhale Kurumu tarafından belirlenecek benzeri diğer haller.

(3) İkinci fıkrada belirtilen hallerin mücbir sebep olarak kabul edilmesi ve Yükleniciye süre uzatımı verilebilmesi için, mücbir sebep olarak kabul edilecek durumun;

a) Yüklenicinin kusurundan kaynaklanmamış olması,

b) Taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması,

c) Yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemesi,

ç) Mücbir sebebin meydana geldiği tarihi izleyen yirmi gün içinde Yüklenicinin İdareye yazılı olarak bildirimde bulunması,

d) Yetkili merciler tarafından belgelendirilmesi,

zorunludur.

(4) İdarenin, sözleşmenin ifasına ilişkin yükümlölüklerini Yüklenicinin kusuru olmaksızın yerine getirmemesi (yer teslimi, projelerin onaylanması, iş programının onaylanması, ödenek yetersizliği gibi) ve bu sebeple sorumluluğu Yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi, bu durumun taahhüdün yerine getirilmesine engel nitelikte olması ve Yüklenicinin bu engeli ortadan kaldırmaya gücünün yetmemiş olması halinde, işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre, işin bir kısmına veya tamamına ait süre en az gecikilen süre kadar uzatılır.

(5) Öngörüleemeyen durumlar nedeniyle bir iş artışının zorunlu olduğu hallerde ilave işin gerektirdiği ek süre Yükleniciye verilir.

(6) Mücbir sebepler ve/veya idarenin sebep olduğu hallerden dolayı, işte sorumluluğu yükleniciye ait olmayan gecikmelerin meydana gelmesi halinde, durum idarece incelenerek işi engelleyici sebeplere ve yapılacak işin niteliğine göre işin bir kısmına veya tamamına ait süre uzatılır.

(7) Yüklenicinin, sürenin uzatılmasını gerektiren hallerin meydana geldiği tarihi izleyen yirmi gün içinde, idareye yazılı olarak bildirimde bulunması ve yetkili merciler tarafından usulüne göre düzenlenmiş belgelerle mücbir sebebin meydana geldiğini tevsik etmesi zorunludur. Yüklenici bildiriminde, iş üzerinde gecikmeye yol açtığını düşündüğü sebeplerin ayrıntılarını, işin süresinin ne kadar uzatılması gerektiğini belirtecektir. Uzatılacak sürenin tespiti o anda mümkün değilse bunun da sebeplerini ayrıca belirtecek, durumun netlik kazanmasından sonra istediği süre uzatımını da ayrı bir yazı ile derhal bildirecektir. Ancak idarenin sebep olduğu süre uzatımını gerektiren gecikmelerde, yüklenicinin yirmi gün içinde yazılı bildirimde bulunma şartı aranmaz.

(8) Zamanında yapılmayan yazılı bildirimler dikkate alınmaz

ve yüklenici müracaat süresini geçirdikten sonra süre uzatımı talebinde bulunamaz. Mücbir sebeplerin devamı sırasında yapılacak bildirim, yirmi gün öncesinden geçerli olmak üzere dikkate alınabilir.

(9) İşin tamamlanması için sözleşmesinde tespit edilen tarih veya süre haricinde başkaca kayıt bulunmayan işlerde, havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmayan devresi ile resmi tatil günleri göz önünde tutularak iş bitim tarihi veya süresi belirlenmiş sayılacağından, yüklenici, çalışmadığı bu gibi günleri öne sürerek süre uzatılması isteğinde bulunamaz. Ancak süre uzatımlarında, yapılacak işin özelliğine göre çalışılmayacak günler de dikkate alınarak verilecek süre belirlenir.”

hükümlerine yer verilmiş bulunmaktadır.

Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM) Karayolu Teknik Şartnamesi'nin asfalt imalatları ile ilgili “407-05 Yapım Şartları” başlıklı maddesinde, hava sıcaklığının 5 derecenin altına düşmesi halinde bitümlü kaplama yapılamayacağı belirtilmiştir.

Yapılan incelemede, sorguya konu edilen asfalt kaplama ve menfez yapım işi kapsamında 02.08.2016 tarihinde yer teslimi yapılarak aynı gün fiilen işe başlanıldığı, ancak asfalt yapımı için kullanılacak agrega malzemesinin üretilebilmesi için gerekli olan patlayıcı maddenin kullanım izni için İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlüğü ile yürütülen yazışmaların uzaması nedeniyle 29 gün, asfalt çalışması yapılacak yol güzergâhları ile NATO Boru Hattı ve Bakü-Tiflis-Ceyhan Ham Petrol Boru Hattının çakışması nedeniyle Kontrol Teşkilatı ile BOTAŞ arasındaki yazışmaların uzamasına bağlı olarak da 56 gün olmak üzere, Yüklenicinin toplamda (29+56) 85 gün çalışmadığı, söz konusu 85 günlük sürenin, Sözleşmeye göre işin bitirilmesi gereken 27.11.2017 tarihine eklenmesi durumunda işin 20.02.2018 tarihine kadar bitirilmesi gerekliliğinin ortaya çıktığı, ancak bu dönemin

de çalışılmayan döneme denk gelmesi ile Nisan-Mayıs ayı sıcaklık ortalamaları ile yağışlı gün sayısının asfalt serimi ve sıkıştırılması için uygun olmadığı gerekçesiyle İdarece 27.11.2017- 31.05.2018 tarihleri arasında geçerli olmak üzere Yükleniciye 185 günlük süre uzatımı verildiği, böylelikle bu iş için Yükleniciye toplamda (85 +185) 270 günlük süre uzatımı verildiği görülmüştür.

Denetçi tarafından düzenlenen Ek Raporda, yükleniciden kaynaklanmayan nedenlerle verilen 85 güne (27.11.2017-31.05.2018) tarihleri arasındaki 185 günün eklenmesi suretiyle uygulamada yükleniciye toplamda (85+185) 270 gün üzerinden süre uzatımı verildiği, ancak Yüksek Fen Kurulunun ... ili ve ilçeleri için belirlemiş olduğu (27.11.2017-15.04.2018) tarihleri arasındaki 139 günlük çalışılmayan süre dikkate alındığında, yükleniciye toplamda (85+139) 224 gün için süre uzatımının verilmesi gerektiği, dolayısıyla da, mevzuata aykırı olarak (270-224) 46 gün süre uzatımı verildiği, diğer taraftan işin geçici kabulünün 24.08.2018 yerine 17.08.2018 tarihinde yapıldığı dikkate alındığında, 38 gün üzerinden gecikme cezası kesilmesi gerekirken, buna uyulmaması nedeniyle ... TL kamu zararına sebebiyet verildiği iddia edilmiştir.

Dosya kapsamında yer alan bilgi ve belgelerin incelenmesinde, sorumlular tarafından 27.11.2017-31.05.2018 tarihleri arasındaki 185 gün için süre uzatımı verilirken Yüksek Fen Kurulu Kararı'nın dikkate alındığı görülmekle beraber, bahse konu iş kaleminin asfalt yapımı ile ilgili olduğu göz önünde bulundurulduğunda, yapılacak olan imalatlar için KGM Karayolu Teknik Şartnamesi'nde asfalt imalatları ile ilgili olarak öngörülen asgari hava sıcaklık şartı olan 5 derecenin karşılanması gerekmektedir.

Bu kapsamda, Meteoroloji Genel Müdürlüğünün "... Bölgesinde 2018 Yılında Hava Durumu"nu gösteren grafiksel analiz incelendiğinde, 2018 yılının Nisan ayı boyunca ve Mayıs ayının birçok gününde, ortalama hava sıcaklığının 5

derecenin altında gerçekleşmiş olduğu, dolayısıyla da söz konusu döneme ilişkin ortalama sıcaklık değerlerinin asfalt serimine uygun olmadığı görüldüğünden, İdarece verilen süre uzatımında mevzuata aykırılık bulunmadığı anlaşılmıştır.

Bu itibarla, "... İli ..., ... ve ... İlçelerinin Köy Yollarına Asfalt Kaplama ve Menfez Yapım İşİ"nde, verilen süre uzatımının mevzuatına uygun olarak verildiği görüldüğünden, uyuşmazlık konusu edilen ... TL hakkında ilişilecek bir husus bulunmadığına,

Üye ... ile ...'ın karşı oyu ile ve oy çokluğuyla karar verildi.

Üye ... ile ...'ın karşı oy gerekçesi;

"İller ve ilçeler itibarıyla havanın fen noktasından çalışılmaya uygun olmayan devreleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yüksek Fen Kurulu tarafından düzenlenen genelgeler ile belirlenip duyurulmaktadır. Adı geçen Bakanlığın, rapora konu edilen asfalt kaplama ve yapım işinin uygulama yıllarında (2016-2017-2018) yürürlükte olan, 07.07.1982 tarih ve B-01/İh.İş.Md.Gr.3/99-2/101156-B sayılı Genelgesinde, havanın fen noktasından çalışılmaya uygun olmayan devresi, ... ili için 1 Kasım – 15 Nisan olarak belirlenmiştir. Nitekim, işin süresi tespit edilirken çalışılmayan dönem olarak bu devrenin dikkate alındığı ancak, süre uzatımı verilirken 2018 yılı Nisan ve Mayıs ayı sıcaklık ortalamaları ile yağış ortalamalarının asfalt serimi ve sıkıştırılmasına elverişli olmadığı iddiasıyla 2018 yılına özgü olarak bu devrenin bitim tarihinin 31.05.2018 olarak belirlendiği görülmüşse de, sorumlularca 2018 yılının 15 Nisan-31 Mayıs dönemine ilişkin ortalama hava sıcaklıkları ile yağış miktarlarının/yağışlı gün sayısının, mevsim koşullarının dışında gerçekleştiğini kanıtlayıcı herhangi bir belge/rapor sunulmadığı gibi 2016 – 2017 yıllarının aynı dönemi ile karşılaştırmalı bir analiz de yapılmamıştır.

Havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmayan devresi dışındaki doğal hava koşullarının ihale konusu asfalt serim işine etkisinin gerek idare, gerekse yüklenici tarafından bilinmesi gerektiğinden, “mücbir sebep” gibi öngörülemeyen ve önlenemeyen durumlar haricinde, normal mevsim koşullarının gereği olan yağışlar ve hava sıcaklıkları gerekçe gösterilerek işin süresinin değiştirilmesi mümkün değildir. Zira, işin süresi içinde mevsimsel olarak o bölgede gerçekleşen yağışların ve hava sıcaklıklarının geçmiş yıl ortalamalarından önemli ölçüde farklılık gösterdiğinin ve öngörülebilme sınırını aştığının ancak yetkili mercilerce (Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü) tespit edilmesi halinde Yükleniciye süre uzatımı verilmesi mümkün olabilecektir.

Kaldı ki, dilekçelerin ekinde sunulan ortalama sıcaklık ve yağış değerleri, 2018 yılına değil, (1929-2019) yılları arasındaki 90 yıllık bir döneme ilişkin istatistikî verilerdir. Dolayısıyla, 2018 yılının 15 Nisan-31 Mayıs dönemine ilişkin hava sıcaklıklarının ve yağış miktarının /yağışlı gün sayısının, geçmiş yıl ortalamalarına nazaran önemli ölçüde farklılık gösterdiğinin ve öngörülebilme sınırını aştığının ancak Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü gibi yetkili bir mercii tarafından tespit edilmesi halinde yükleniciye olumsuz hava koşulları nedeniyle süre uzatımı verilmesi mümkündür. Ancak, 2018 yılının 15 Nisan-31 Mayıs dönemine ilişkin ortalama hava sıcaklıkları ile yağış miktarlarının/yağışlı gün sayısının, mevsim koşullarının dışında gerçekleştiğine ilişkin olarak sorumlularca herhangi bir belge sunulmamıştır.

Sonuç olarak, mücbir sebebin mevcudiyetini kanıtlayıcı belgeler yüklenici tarafından olayın vuku bulduğu tarihten itibaren 20 gün içerisinde İdareye sunulmadığı gibi, İdare tarafından yapılan savunmada da verilen süre uzatımını haklı çıkaracak diğer bir ifade ile mücbir sebebin varlığını kanıtlayacak herhangi bir bilgi veya belge ibraz

edilememiştir.

Bu itibarla, yükleniciye verilecek süre uzatımı hesap edilirken; idare ile yüklenicinin dışında gelişen nedenlerle verilen 85 günün ve sözleşmeye göre işin bitim tarihi ile havanın fen noktasından çalışmaya uygun olmayan döneminin sona erdiği (27.11.2017-15.04.2018) tarihleri arasındaki 139 günün göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Dolayısıyla, idarece yükleniciye (85+139) 224 günlük süre uzatımı verilmek suretiyle işin bitim tarihinin 09.07.2018 olarak belirlenmesi gerekirken, uygulamada (85+185) 270 gün verilmesi suretiyle işin bitim tarihinin 25.08.2018 olarak belirlendiği, böylelikle de yükleniciye mevzuata aykırı olarak fazladan (270-224) 46 gün süre uzatımı verildiği, ancak işin geçici kabulünün 24.08.2018 yerine 17.08.2018 tarihinde yapıldığı dikkate alındığında, 38 günlük gecikme karşılığında Yükleniciden ... TL tutarında gecikme cezası kesintisi yapılması gerekmektedir.

Diğer taraftan, ... tarih ve ...yevmiye numaralı Ödeme Emri Belgesi ile yapılan ödeme tutarı, ... TL kamu zararını karşıladığından, yargılamaya esas ilk raporda, kamu zararı tutarını karşılamaması nedeniyle ilişkili tutulan ... tarih ve ... yevmiye numaralı ödeme emri belgesini Harcama Yetkilisi sıfatıyla imzalayan (...) ...'ın oluşan kamu zararı nedeniyle sorumluluğu bulunmamaktadır.

Benzer şekilde, bahse konu kamu zararı mevzuata aykırı olarak verilen (...) sayılı süre uzatımı kararından kaynaklandığından, verilen süre uzatımı kararına dahil olmayan Harcama Yetkilisi (...) ... ve Gerçekleştirme Görevlisi (...) ... ile Hakedişi Düzenleyen (...) ...'ın da sorumluluğunun bulunmadığı değerlendirilmiştir.

Bu itibarla, "... İli ..., ... ve ... İlçelerinin Köy Yollarına Asfalt Kaplama ve Menfez Yapım İşİ"nde, mevzuata aykırı olarak verilen süre uzatımı nedeniyle yükleniciye yapılan ödemelerden kesilmesi gereken gecikme cezasının

kesilmemesinden kaynaklanan ... TL kamu zararının, ilgili süre uzatımı kararını veren Süre Uzatımı Komisyonu Başkanı ... ile Süre Uzatımı Komisyonu Üyeleri ... ve ...'a, müştereken ve müteselsilen ödettirilmesi gerektiğinden sayın çoğunluğun görüşüne katılmıyoruz.”