



Pärnu Linnavalitsus
linnavalitsus@parnu.ee

Meie 07.03.2024 nr 12.2-1/1176-1

**Soovitus riigihangete seaduse
järgimiseks Pärnu linna koolides
toitlusteenuse osutamise
hankelepingute täitmisel**

Austatud linnapea

03.11.2023 laekus Rahandusministeeriumile märgukiri, milles väideti, et Pärnu Linnavalitsuse läbiviidud sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse „Pärnu koolide toitlustusteenus“ (viitenumber 250211) tulemusena sõlmitud hankelepingu(te) täitmisel on väidetavalt kaldutud kõrvale riigihanke alusdokumentides, edukaks tunnistatud pakkumuses ja hankelepingus ette nähtud nõuetest koolitoitlustuse menüüdele, ilma, et hankelepingut rikkuva ettevõtja suhtes oleks rakendatud hankelepingus ja seaduses ette nähtud õiguskaitsevahendeid.

24.11.2023 e-kirjas palusime Pärnu Linnavalitsusel selgitada, kas märgukirjas esile toodud asjaolud vastavad tegelikkusele. Palusime vaadata üle, kas koolide sõlmitud hankelepingute täitmisel on kaldutud kõrvale hanketingimustes, edukas pakkumuses ja lepingus endas toitlustusteenuse osutamisele (menüüdele) ette nähtud tingimustest, ning kui vastus on jaatav, palusime selgitada, millega seoses toimub lepingute täitmine teistsugustel tingimustel, sealhulgas, kas sõlmitud hankelepinguid on vahepeal muudetud ja kui lepinguid on muudetud, siis millisel riigihangete seaduse (RHS) §-s 123 sätestatud konkreetsetel alustel on hankelepingu muutmine toimunud.

05.12.2023 vastuskirjas nr 7-31/10192-4 kinnitas Pärnu Linnavalitsuse haridusosakonna juhataja, et Pärnu Linnavalitsus on märgukirjas toodud asjaoludele tähelepanu pööranud, olles põhjalikult uurinud märgukirjas esitatud väiteid, tutvudes koolide menüüdega ning külastades koole toitlustusteenuse osutamise ajal. Kokkuvõtvalt leidis Pärnu Linnavalitsus hallatavates asutustes läbi viidud kontrolli tulemusel, et hankelepingute täitmine toimub hankelepingus kokkulepitud tingimustel, s.o kooskõlas riigihanke alusdokumentidega ja vastavuses edukaks tunnistatud pakkumusega. Linnavalitsuse vastuskirjale olid lisatud koolitoitlustuse menüüd Exceli-tabeli kujul.

05.01.2024 esitati Rahandusministeeriumile samas küsimuses täiendav märgukiri, milles märgiti, et Pärnu Linnavalitsuse 05.12.2023 kirjale Exceli-tabeli kujul lisatud andmed menüüde kohta erinevad avalikult kättesaadavatest (Pärnu Tammsaare Kooli veebilehel avaldatud) andmetest.

Näiteks nähtus Pärnu Linnavalitsuse 05.12. 2023 kirjale nr 7-31/10192-4 lisatud Exceli-faili vahelehel pealkirjaga „Teine 40“, et „Koolilõuna 02.10-06.10.2023“ hulgas pakuti „Kuskuss, aurutatud (G)“ koguses „70,00 g, energia 84,83 kcal, süsivesikud 17,55 g, rasvad 0,51 g, valgud 2,89 g“. Ent täiendavale märgukirjale lisatud Pdf-failist selgus, et Pärnu Tammsaare Koolis pakuti „Koolilõuna 02.10-06.10.2023“ hulgas „Kuskuss, keedetud (G)“ koguses „50,00 g, energia 45,99 kcal, süsivesikud 1,68 g, rasvad 2,01 g, valgud 5,00 g“.

Lähemal tutvumisel viidatud menüüdega ilmnes teisigi erinevusi ning arusaamatusi, mille põhjal tõstatas märgukirja esitaja küsimuse Pärnu Linnavalitsuse 05.12.2023 kirjas esitatud hankelepingu(te) mittemuutmise ja nõuetekohase täitmise kohta antud kinnituse usaldusväärsusest, leides, et Pärnu Linnavalitsuse 05.12.2023 vastuskiri nr 7-31/10192-4 võib põhineda ebaõigetel algandmetel.

06.02.2024 e-kirjas palusime Pärnu Linnavalitsusel kommenteerida ja selgitada, millest tulenevalt erinevad Pärnu Tammsaare Kooli veebilehel avaldatud andmed menüüde kohta andmetest, mille linnavalitsus esitas Rahandusministeeriumile 05.12.2023 vastuskirjale nr 7-31/10192-4 lisatult.

16.02.2024 vastuskirjas nr 7-31/10192-6 selgitas Pärnu Linnavalitsuse haridusosakonna juhataja ülesandeid täitev ametnik erinevates dokumendiversioonides ilmnenu vastuolu asjaoluga, et linnavalitsuse 05.12.2023 kirjale nr 7-31/10192-4 oli ekslikult lisatud menüüde tööversioon. Ühtlasi kinnitas linnavalitsus, et sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse „Pärnu koolide tootlustusteenus“ (viitenumber 250211) alusel toimub koolides tootlustamine kooli veebilehtedel avalikustatud menüüde alusel. Menüüde sisu ja lepingutingimustele vastavuse osas jäi linnavalitsus 05.12.2023 kirjas nr 7-31/10192-4 toodud selgituste juurde, milles leiti, et hankelepingute täitmine toimub riigihanke alusdokumentides sisaldunud tingimustel.

Rahandusministeerium ülesandeks on riigihangete valdkonnas lisaks poliitikakujundamisele ja õigusloomele ka RHS-i küsimustes nõustamine, riikliku ja haldusjärelevalve teostamine ning soovitude, juhiste ja suuniste andmine (RHS § 180 p-d 1, 2 ja 6). Kuigi hankelepingu sõlmimise korral on välistatud Rahandusministeeriumi juhtumipõhine *ad hoc* järelevalve (RHS § 205 lg 1 p 1, § 206 lg 1 p 4, § 125 lg 1, § 126 lg 3, § 137 lg 1, § 144 lg 1, § 73 lg 3 p 1), on Rahandusministeeriumil erandlikult võimalik reageerida pärast riigihanke menetluse lõppemist ilmnenu põhjendatud rikkumise kahtlusele *ex post* valimipõhise kontrolliga nn inspektioonilise järelevalvetegevuse vormis. Vastavalt RHS § 205 lg 2 teisele lausele on Rahandusministeeriumil õigus küsida järelevalvemenetluse alustamise otsustamiseks hankijalt selgitusi ning koguda nimetatud eesmärgil lähteandmeid.

Olles tutvunud riigihangete registris avaldatud sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse „Pärnu koolide tootlustusteenus“ (viitenumber 250211) alusdokumentides sisaldunud nõuetega ning kõrvutades neid Pärnu Tammsaare Kooli veebilehel avaldatud koolilõuna menüüdega ajavahemikeks 12.02-16.02.2024 ja 19.02.-23.02.2024, oleme tuvastanud järelevalvemenetluse alustamise seisukohast tähtsust omavad järelevalvemeetmed asjaolud.

Üldnõuded koolides (riigihanke 1. osas, s.o Pärnu Tammsaare Koolis ja Pärnu Kuninga Tänav Põhikoolis) tootlustusteenuse osutamisele olid sätestatud riigihanke alusdokumentide (edaspidi: RHAD) Lisa 1 „Tehniline kirjeldus“ (edaspidi: TK) p 3.8 alapunktides järgmiselt: TK p 3.8.2 järgi peab koolitoit vastama sotsiaalministri 15.01.2008 määrusele nr 8 „Tervisekaitsenõuded tootlustamisele koolieelses lasteasutuses ja koolis“ kehtestatud nõuetele ja tagama vanusekohase energia- ja toitainete sisalduse, makrotoitainete, vitamiinide ja mineraaltoitainete sisalduse; TK p 3.8.6.3 järgi peab tootlustaja iga kuu menüü kooskõlastama kooli direktoriga eelneva kuu

25-ndaks kuupäevaks, arvestades seejuures tervisliku toitumise põhimõtteid. Toitlustaja paneb nädalamenüü sööklasse välja nähtavale kohale, lisaks edastab vajaliku info koolisekretärile, kes paneb selle kooli kodulehele. Muudatused menüüs tuleb kooskõlastada kooli direktoriga 3 koolipäeva enne selle pakutava muudatuse aset leidmist. Muudatus peab kajastuma söögisaali infotahvilil (toimingu korraldab toitlustaja) ja toitlustaja peab edastama vajaliku info koolisekretärile selle koolilehel avaldamiseks; TK p 3.8.6.4 järgi tuleb menüüs iga toidu kohta välja tuua ka pakutav (lapsele ette nähtud) toidukogus grammides vanusegrupiti; TK p 3.8.6.6 järgi peab pakutav toit vastama täpselt esitatud menüüle või õigeaegselt kooskõlastatud muudatustele.

Täpsemad nõuded koolilõuna menüüle on antud TK p 3.9 alapunktides järgnevalt: TK p 3.9.1 kohaselt peab koolilõuna ühe nädala menüüs olema vähemalt 3 praepäeva ja 2 supipäeva; TK p 3.9.2 kohaselt peab praepäeva menüü sisaldama 2 erinevat põhikomponenti (liha või kala). Prae kõrvale tuleb pakkuda nädala lõikes 3 erinevaid sooje lisandeid (valikus kas kartul, riis, tatar, (pärl) kuskuss, kruup, täistera makaron), säilitades vaheldusrikkus. Praepäeva menüü peab sisaldama vähemalt 3 erineval toorainel põhinevat salatikomponenti (omavahel segamata, pakutuna eraldi anumates) säilitades põhitooraine mitmekesisus; TK p 3.9.3 kohaselt peab praepäeval olema vähemalt üks kord nädalas lihatoode portsjontootena (nt kotlet, pikkpoiss, ahjuliha, kana kintsuliha, kanafilee vms) ning üle nädala kalatoode portsjontootena (so mitte kastme, vormiroa vms koostises purustatud kujul); TK p 3.9.4 kohaselt peab kala kogus (puhastatud, kuid kuumtöötlemata kujul) olema vähemalt 200 g õpilase kohta kolme nädala peale kokku. Vähemalt ühel korral peab kolme nädala jooksul kalatoode olema pakutud portsjontootena (näiteks lõhesteik, kohafilee tükk, kalakotlet, forelli lõik vms, mitte purustatuna kastmes, vormiroas, vokiros vms kujul). Vähemalt kord kuus pakkuda kala supi koostises; TK p 3.9.5 kohaselt peab supipäeva menüü sisaldama vähemalt 2 suppi ja lisaks supile magustoitu; TK p 3.9.6.2 kohaselt tuleb lisaks salatile pakkuda igapäevaselt vahepalana töötlemata kujul (pestuna ja vajadusel lahti lõigatuna) puuvilju või marju vähemalt 80 grammi (neto), säilitades mitmekesisuse. Puu- ja köögiviljad serveerida söögisaalis õpilastele nähtavale kohale; TK p 3.9.6.3 kohaselt tuleb vähemalt kord nädalas pakkuda pähkleid ja/või seemneid sööja kohta minimaalselt 40 g nädala kohta.

TK p-s 3.8.6.4 ei ole eraldi defineeritud, mida on mõeldud vanusegruppide all, mille lõikes peab menüüdes olema toidukogus grammides diferentseeritud. Eriregulatsiooni puudumisel RHAD-is saab TK p 3.8.6.4 nõude sisustamisel lähtuda sotsiaalministri 15.01.2008 määruse nr 8 „Tervisekaitsenõuded toitlustamisele koolieelses lasteasutuses ja koolis” Lisast 3 „Laste ööpäevane toiduenergia- ja toitainetevajadus kooliastmete kaupa“, milles on nimetatud kolme erinevat vanusegruppi: I kooliaste (vanus 7-9); II kooliaste (vanus 10-12); III kooliaste (vanus 13-15).

Tuvastatud asjaoludel vastasid üldjoontes Pärnu Tammsaare Kooli veebilehel avaldatud koolilõuna menüüd (12.02-16.02.2024 ja 19.02.-23.02.2024) eeltoodud nõuetele. Nõnda sisaldas praepäeva menüü kahte erinevat põhikomponenti ning prae kõrvale oli nädala lõikes ette nähtud enam kui kolm erinevat sooja lisandit. Supipäeva menüü sisaldas kahte erinevat suppi ja lisaks supile magustoitu. Valikus oli ka kalasupp. Igal toidupäeval oli valikus üks piima-, muna- või taimetoit.

Siiski täheldasime menüüdes ka üksikuid ebatäpsusi. Nimelt ei olnud Pärnu Tammsaare Kooli veebilehel avaldatud menüüdes (12.02-16.02.2024 ja 19.02.-23.02.2024) välja toodud pakutav toidukogus grammides vanusegrupiti, nagu seda nõuab TK p 3.8.6.4. Joonealuse märkusena oli märgitud, et menüü kaloraaz on arvestatud II vanuseastmele, kuid muu vanusegruppide kohta käiv teave puudus.

Veebilehel avaldatud menüüd olid koostatud kahe nädala kohta. TK p 3.8.6.3 järgi kooskõlastatakse direktoriga menüü kuuks ajaks ette ning nädalamenüü pannakse välja sööklasse nähtavale kohale, kuid TK-st ei selgu üheselt, kas ettevõtja peab esitama menüüd koolisekretärile veebilehel avaldamiseks nädala või terve kuu kohta. Kui menüüd on koostatud ja avaldatud vähem kui kalendrikuu kohta, siis ei pruugi nende põhjal eraldivõetult olla võimalik veenduda kõigi sisuliste nõuete järgimises ning menüüsid peaks võrdlema pikemaajalise vaatega (nt TK p 3.9.4 kehtestab nõuded kalatoormele ja -toodetele menüüs „kolme nädala peale kokku“ / „kolme nädala jooksul“). Kuna terve kuu menüü ei olnud veebilehel avaldatud, siis ei olnud meil võimalik võtta ühest seisukohta, kas menüüdes olid kohaselt täidetud TK p 3.9.4 nõuded.

Menüüdes oli ette nähtud igapäevaselt 100 g värskeid õunu, pirne, apelsine, porgandeid, kapsast valget/punast, kuid viimased kaks (porgandid ja kapsas) köögiviljade hulka loetavate kultuurtaimeliikidena ei kuulu puuviljade ega paljuseemneliste viljade – marjade – rühma. Teisalt on samas TK p-s 3.9.6.2 lisaks puuviljadele otsesõnu nimetatud ka köögivilju („Puu- ja köögiviljad serveerida söögisaalis õpilastele nähtavale kohale“).

Vaatamata sellele, et vaadeldud menüüdes pakuti kala portsjontootena iganädalaselt, võib asjaolude muutumisel TK p-de 3.9.3 ja 3.9.4 sisustamine tekitada arusaamatusi. Seda põhjusel, et TK p 3.9.3 nõuab praepäeval kala pakkumist portsjontootena üle nädala, aga TK p 3.9.4 järgi on piisav kalatoote pakkumine portsjontootena ka ühel korral kolme nädala kohta.

Potentsiaalselt lahkarvamusi tekitavaks võib nimetada ka TK p-s 3.9.6.3 sisalduvat nõuet pakkuda pähkleid ja/või seemneid minimaalselt 40 g nädalas. Menüüdest nähtub, et iganädalaselt pakutakse küll 45 g seemneid („seemnesegu“), kuid eraldivõetult pähklite kohta teave puudub ning TK p 3.9.6.3 sõnastus jätab lahtiseks, kas hankija sooviks on olnud lubada pakkuda ka üksnes seemneid ning kuidas said ja pidid antud riigihanketingimust mõistma teised riigihankes osalenud ettevõtjad.

Kuna menüüdes on toidukogused esitatud grammides kuumtöödeldud valmistoitude kohta, siis on pelgalt menüüdes esitatu põhjal komplitseeritud või koguni võimatu kontrollida TK p-s 3.9.4 sisalduva tingimuse täitmist, mille järgi peab kala kogus puhastatud, kuid kuumtöötlemata, kujul olema vähemalt 200 g õpilase kohta kolme nädala peale kokku.

Eeltoodut arvesse võttes, leiab Rahandusministeerium, et ülalmärgitud tähelepanekud ei ole objektiivselt küllaldaseks aluseks valimipõhise järelevalvemenetluse läbiviimise vajaduse sisustamiseks. Kuivõrd vaadeldud menüüd olid valdavas osas kooskõlas riigihanke tingimustega ning arvestades, et retrospektiivselt eelnevate tootlustusperioodide osas täheldatud ebatäpsused on võimalik hankelepingu edasise täitmise käigus hõlpsasti kõrvaldada, on käesoleval juhul kohane reageerida mitte ressursimahuka järelevalvemenetlusega, mis päädiks kirjaliku kontrolliaktiga (RHS § 205 lg 4 p 3 ja § 209), vaid RHS §-s 210 sätestatud viisil.

RHS § 210 lg 1 sätestab, et Rahandusministeeriumil on õigus (avalik-õiguslik võimuvolituse) anda soovitusi ja juhiseid RHS-i paremaks järgimiseks ja rikkumiste ärahoidmiseks. Tegemist on informatiivse korrakehtselise teabetoiminguga, s.o halduse mitteregulatiivse, adressaadi õigusi ja kohustusi mittekujundava tegevusega (vt RKHKo 26.01.2011, nr 3-3-1-70-10, p 25). Seadusandja on lähtunud eeldusest, et soovitusi ning juhiseid võidakse anda juhtumi- või valimipõhises järelevalvemenetluses, aga ka väljaspool RHS § 205 lg 1 p-des 1-2 sätestatud korras alustatud järelevalvemenetlust. Hankijat õiguslikult mittekohustavad soovitusel ja juhised hõlmavad ettepanekuid hea riigihanke tava järgimiseks ja parima riigihanke praktika kujundamiseks. Soovituste ja juhiste andmise eelduseks ei ole hankija tegevuses õigusrikkumise tuvastamine.

Pigem on soovitus ja juhised hankijat abistav preventiivne, õigusrikkumist ennetava iseloomuga meede. Vastavalt RHS § 210 lg-le 2 võivad soovitusel ja juhised sisalduda järelevalvemenetlust lõpetavas dokumendis või need esitatakse eraldi. Seega, kui soovitusel või juhised on antud väljaspool konkreetset järelevalvemenetlust, siis puudub vastavalt ka järelevalvemenetlust lõpetav dokument ja soovitusel võivad olla esitatud hankijale adresseeritud kirjalikus pöördumises, elektronkirjas või antud suuliselt telefoni või muu sellesarnase sidevahendi teel (vt RHS-i eelnõu. 450 SE I. Seletuskiri, lk 146).

Eelnevaga seoses ning RHS § 210 lg-te 1-2 alusel palume Pärnu linna koolides toitlusteenuse osutamiseks sõlmitud hankelepingute täitmisel pöörata kõrgendatud tähelepanu riigihanke alusdokumentides menüüde kohta kehtestatud tingimuste järgimisele teenust osutavate ettevõtjate poolt, arvestades muu hulgas alltoodud RHS-i nõuetega.

RHS § 126 lg 10 kohaselt peab hankija lisaks tavapärasele hankemenetlusele järgima ka sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluses hankelepingu sõlmimisel RHS §-s 120 ning hankelepingu muutmisel RHS §-s 123 sätestatud. RHS § 120 lg 1 kohaselt tuleb hankeleping sõlmida rangelt riigihanke alusdokumentides ettenähtud tingimustel ja vastavuses edukaks tunnistatud pakkumusega. Kui sotsiaal- või eriteenuste tellimiseks sõlmitud hankelepingut ei ole muudetud (hankelepingu õiguspärase muutmise lubatavuse eeldused on sätestatud ammendavalt RHS §-s 123), siis peab hankelepingu täitmine toimuma riigihanke alusdokumentides, edukaks tunnistatud pakkumuses ja sõlmitud hankelepingus ette nähtud tingimustel.

Käesoleval juhul ei ole Rahandusministeerium sedastanud talle teatavaks saanud asjaoludes hankelepingu õigusvastasele muutmisele viitavaid tunnuseid, mis võiksid anda kohtuvälisele menetlejale piisava aluse põhjendatud väärteokahtluseks (vt nt RKKKo 18.04.2005, nr 3-1-1-19-05, p 7.1; 03.04.2006, nr 3-1-1-2-06, p 6; 07.04.2014, nr 3-1-1-22-14, p 7.3). Sellegipoolest peame vajalikuks selgitada hankijale preventiivselt, et hankelepingu õigusvastane muutmine, ka siis, kui muudatust ei ole kirjaliku kokkuleppena allkirjastatud (vt Euroopa Kohtu 07.12.2023 otsus liidetud kohtuasjades C-441/22 ja C-443/22, p-d 55-65), võib olla karistatav süüteona. Seadusest tulenevalt on Rahandusministeeriumil lisaks RHS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide järgimise üle riikliku ja haldusjärelevalve teostamise funktsioonile ning ülesandele nõustada RHS-i rakendamise küsimustes ja anda soovitusi RHS-i paremaks järgimiseks ja rikkumiste ärahoidmiseks ka ülesanne viia kohtuvälise menetlejana läbi väärteomenetlusi RHS §-des 213-215 sätestatud väärtegude tunnustel. Hankelepingu või raamlepingu muutmine nõudeid rikkudes on karistatav süüteona RHS § 213 järgi, mille lg 1 sätestab, et käesolevas seaduses sätestatud nõudeid rikkudes hankelepingu või raamlepingu muutmise eest – karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut.

Nagu eelnevalt selgitasime, on hankija vastavalt RHS § 126 lg-le 10 kohustatud järgima RHS §-s 123 sätestatud hankelepingu muutmise nõudeid ka sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse teel sõlmitud hankelepingute puhul. Kui Rahandusministeeriumil peaks tekkima põhjendatud süüteo- kahtlus, et hankija võib olla muutnud hankelepingut RHS-is sätestatud nõudeid rikkudes (eelduslikult viitab hankelepingu täitmine riigihanke alusdokumentidest ja hankelepingu algsetest tingimustest erinevatel tingimustel lepingu muutmisele), võidakse ajendi ja aluse olemasolul ning seaduses toodud menetlustakistuste puudumisel alustada RHS § 213 lg-s 1 kirjeldatud süüteo tunnustel väärteomenetlust. Kui aga väärteomenetlejale peaks tuvastatud asjaoludest ilmnema, et riigihangete teostamise nõuete rikkumine võib olla pandud toime hankelepingut täitvale ettevõtjale ebaseadusliku eelise andmise eesmärgil, siis võib selline tegu vastata hoopis karistusseadustiku §-s 300 kätkeud kuriteokoosseisule.

Viimati nimetatud juhul peab Rahandusministeerium teavitama kuriteokahtlusest uurimisasutust ilma väärteomenetlust alustamata või kui kuriteotunnused ilmnevad väärteomenetluse käigus, siis vastavalt väärteomenetluse seadustiku § 61 lg-le 1 saadetakse väärteoasja materjal prokurörile kriminaalmenetluse alustamise otsustamiseks.

Loodame, et ülalmärgitud tähelepanekud ja antud soovitusel on hankijale abiks riigihangete seaduse paremaks järgimiseks Pärnu linna koolides toitude teenuse osutamise hankelepingute täitmisel.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu
riigihangete valdkonna juht
riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond

Lisaadressaadid:
Pärnu Tammsaare Kool
Pärnu Kuninga Tänav Põhikool
Pärnu Ühisgümnaasium,
Pärnu Raeküla Kool
Pärnu Rääma Põhikool
Pärnu Päikese Kool

Mihhail Antonov 5885 1448
Mihhail.Antonov@fin.ee