



**RIIGIHANGETE
VAIDLUSTUSKOMISJON**

OTSUS

Vaidlustusaja number	151-26/311937
Otsuse kuupäev	06.08.2026
Vaidlustuskomisjoni liige	Ulvi Reimets
Vaidlustus	Baltic Restaurants Estonia AS-i vaidlustus Tartu Linnavalitsuse riigihankes „Tartu linna koolidele toitlustusteenuse ostmine“ (viitenumber 311937) hanke osas 3 P. Dussmann Eesti OÜ pakkumuse edukaks tunnistamise otsusele
Menetlusosalised	Vaidlustaja, Baltic Restaurants Estonia AS, esindaja vandeadvokaat Villu Otsmann Hankija, Tartu Linnavalitsus, esindajad vandeadvokaat Erki Fels, vandeadvokaadi abi Gregor Saluveer Kolmas isik, P. Dussmann Eesti OÜ, esindaja vandeadvokaat Ott Saame
Vaidlustuse läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. RHS¹ 197 p-i 5 alusel rahuldada Baltic Restaurants Estonia AS-i vaidlustus ja tunnistada kehtetuks Tartu Linnavalitsuse 02.07.2026 korralduse nr 541 p 1.3. hanke osas 3 P. Dussmann Eesti OÜ pakkumuse edukaks tunnistamise kohta.
2. RHS § 198 lg 2 alusel mõista Tartu Linnavalitsuselt Baltic Restaurants Estonia AS-i kasuks välja tasutud riigilõiv 2560 eurot ja lepingulise esindaja kulud summas 1800 eurot (käibemaksuta).

EDASIKAEBAMISE KORD

Otsuse peale võib esitada kaebuse halduskohtule kümne päeva jooksul otsuse avalikult teatavaks tegemisest arvates (halduskohtumenetluse seadustiku § 270 lg 1).

JÕUSTUMINE

Otsus jõustub pärast kohtusse pöördumise tähtaja möödumist, kui ükski menetlusosaline ei esitanud kaebust halduskohtusse. Otsuse osalisel vaidlustamisel jõustub otsus osas, mis ei ole seotud edasikaevatud osaga (RHS § 200 lg 4).

¹ riigihangete seadus

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. 15.06.2026 avaldas Tartu Linnavalitsus (edaspidi Hankija) riigihangete registris sotsiaal-ja eriteenuste erimenetlusena läbi viidava riigihanke „Tartu linna koolidele toitlustusteenuse ostmine“ (viitenumber 311937) (edaspidi Hange) hanketeate.

Hange on jagatud neljaks osaks, vaidlus on Hanke osas 3 - Tartu Mart Reiniku Kool.

2. 13.07.2026 laekus Riigihangete vaidlustuskomisjonile (edaspidi vaidlustuskomisjon) Baltic Restaurants Estonia AS-i (edaspidi ka Vaidlustaja) vaidlustus taotlusega tunnistada kehtetuks Hanke osas 3 P. Dussmann Eesti OÜ (edaspidi Kolmas isik) pakkumuse edukaks tunnistamise otsus (Tartu Linnavalitsuse 02.07.2026 korraldus nr 541).

3. Vaidlustuskomisjon teatas 20.07.2026 kirjaga nr 12.2-10/151 menetlusosalistele, et vaatab vaidlustuse läbi esitatud dokumentide alusel kirjalikus menetluses, tegi teatavaks otsuse avalikult teatavaks tegemise aja ning andis täiendavate seisukohtade ja dokumentide esitamiseks aega kuni 23.07.2026 ja neile vastamiseks 28.07.2026.

Vaidlustuskomisjoni poolt määratud esimeseks tähtpäevaks esitas täiendavad seisukohad ja menetluskulude välja mõistmise taotluse Vaidlustaja, menetluskulude väljamõistmise taotluse Hankija. Teiseks tähtpäevaks esitas täiendavad seisukohad ja täiendava menetluskulude välja mõistmise taotluse Hankija.

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

4. Vaidlustaja, **Baltic Restaurants Estonia AS**, põhjendab taotlust järgmiselt.

4.1. Hankija hindas pakkumusi metoodika alusel, mida Hanke alusdokumendid ette ei näinud. Hankija luges põhitooraine määramisel otsustavaks kuivatatud läätsede hinnangulise kolmekordse paisumise kuumtöötlemisel, kuigi sellist hindamisreeglit ei olnud Hanke alusdokumentides sätestatud.

Lisaks ei ole võimalik kontrollida, kas Hankija kohaldas hindamiskriteeriume kõigi pakkujate suhtes võrdselt ja järjepidevalt. Selline olukord on vastuolus RHS § 3 p-is 1 sätestatud läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõttega ning RHS § 3 p-is 2 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega.

4.2. Hindamiskriteeriumi 2 „menüü mitmekülgsus põhitooraine osas kahe nädala keskmisena“ järgi hindamisel said pakkumused hindamisprotokolli p-i 2 kohaselt järgmised punktid:

Vaidlustaja - 8,75 punkti;

OÜ Aniri - 8,75 punkti;

Kolmas isik P. Dussmann Eesti OÜ - 10 punkti.

Hindamisprotokollist nähtub Hankija selgitus Vaidlustaja pakkumuse kohta:

„I nädala neljapäeval (N) on pakkuja märkinud liha- ja kalavaba koolilõunana pakutava toidu „riisi-hernekotlet kohupiimaga“ põhitooraineks rohelist herved, mida toidu koostisesse on planeeritud 10 grammi portsjoni kohta. Samas on toidu koostises muuhulgas ühe toorainena ka riisi 9 grammi portsjoni kohta. Arvestades, et riis paisub kuumtöötlemisel vähemalt kolm korda, on tegelikult põhitooraineks riis. I nädalal vastavalt hindamiskriteeriumile:

Koolilõuna: väga mitmekülgne, igal päeval erinev põhitooraine – 10 punkti. Koolilõuna liha- ja kalavaba: väga mitmekülgne, igal päeval erinev põhitooraine – 10 punkti.“ ja

„II nädala kolmapäeval (K) on pakkuja märkinud liha- ja kalavaba koolilõunana pakutava toidu „värsked kapsasupp läätsedega“ põhitooraineks kapsa, mida toidu koostisesse on planeeritud 50 grammi portsjoni kohta. Samas on toidu koostises muuhulgas ühe toorainena ka läätsi 45 grammi portsjoni kohta. Arvestades, et läätsed paisuvad kuumtöötlemisel ca kolm korda, on tegelikult põhitooraineks läätsed. Seega läätsed põhitoorainena korduvad. II nädalal vastavalt hindamiskriteeriumile:

Koolilõuna: väga mitmekülgne, igal päeval erinev põhitooraine – 10 punkti. Koolilõuna liha- ja kalavaba: vahelduv menüü, 3-4 peamisest põhitoorainest – 5 punkti. Kahe nädala keskmine kokku: vastavalt hindamiskriteeriumitele: Koolilõuna $(10 + 10) / 2 = 10$ punkti Liha- ja kalavaba koolilõuna $(10 + 5) / 2 = 7,5$ punkti Kahe nädala keskmine kokku: $(10 + 7,5) / 2 = 8,75$ punkti“.

Hindamisprotokollist nähtub Hankija selgitus Kolmanda isiku pakkumuse kohta:

„II nädala teisipäeval (T) on pakkuja märkinud liha- ja kalavaba koolilõunana pakutava toidu „Tomatine suvikõrvitsa-paprika hautis“ põhitooraineks suvikõrvits, mida toidu koostisesse on planeeritud 52,5 grammi portsjoni kohta. Samas on toidu koostises muuhulgas ühe toorainena ka baklažaani, läätsi ja paprikat 52,5 grammi portsjoni kohta. Tomatit on kokku 87,5 $(52,5 + 35$ grammi kahel real) grammi. Arvestades, et läätsed paisuvad kuumtöötlemisel ca kolm korda, on tegelikult põhitooraineks läätsed.“ ja „II nädala kolmapäeval (K) on pakkuja märkinud koolilõunana pakutava toidu „Tomatine supp lambalihaga“ põhitooraineks lambaliha, mida toidu koostisesse on planeeritud 52,5 grammi. Samal ajal on toidu koostises ka tomatit kokku 70 $(52,5 + 17$ grammi kahel real) grammi. Seega on tegelikult põhitooraineks tomat.“.

4.3. Hankija hindas pakkumusi viisil, mis ei tulenenud „Hankedokument“ (edaspidi HD) kehtestatud hindamismetoodikast.

HD kohaselt hinnatakse menüü mitmekülgset kahe nädala lõikes ning liha- ja kalavaba toidu puhul selgub põhitooraine „köögi- ja kaunvilja kogusest“. Sama punkt täpsustab, et põhitoorainena arvestatakse liha, kala, köögivilja või kaunvilja ning et lihavaba toidu puhul selgub köögi- ja kaunvilja kogusest, kas põhitooraineks on köögi- või kaunvili. Nimetatud punktis ei ole täpsustatud, et arvestada tuleb tooraine hinnangulist kogust pärast kuumtöötlemist, kuivainete paisumist, muude toorainete kuumtöötluskadu või valmistoidus kujunevat osakaalu. Samal ajal nägi HD ette, et pakkuja peab Vormil 2 märkima iga toidu valmistamiseks kasutatava tooraine bruto- ja netokaalu grammides portsjoni kohta ning eraldi valmistoidu kaalu (vt lisa 2).

HD-s ei ole sätestatud, et põhitooraine määramisel tuleb lähtuda kuumtöötlemise tulemusena muutunud kaalust või hinnangulisest valmistoidus sisalduvast kogusest. Vaatamata sellele leidis Hankija hindamisel, et toidu „värsked kapsasupp läätsedega“ põhitooraine ei ole kapsas (50 g), vaid läätsed (45 g), kuna kuumtöötlemisel paisuvad läätsed ligikaudu kolm korda. Sellest lähtudes käsitles Hankija sama põhitoorainena läätsi kahel korral ning vähendas Vaidlustaja punktisummat.

HD-s kasutati läbivalt mõistet „tooraine“ ning nõuti pakkujalt tooraine bruto- ja netokoguste märkimist grammides. Samal ajal käsitleti valmistoidu kaalu eraldi näitajana. Seetõttu võis

mõistlik ja hoolsalt tegutsev pakkuja eeldada, et põhitooraine määramisel lähtutakse retseptis kasutatud tooraine kogusest, mitte kuumtöötlemise tulemusena hinnanguliselt kujunevast massist. Hankija asendas hindamise käigus HD-s sätestatud tooraine koguse hinnangulise kuumtöötlemisjärgse kogusega. Sellist hindamisreeglit ei sisaldu ei hindamiskriteeriumis, tehnilises kirjelduses ega Vormi 2 täitmise juhistes. Samuti ei olnud Hankija enne pakkumuste esitamist selgitanud, et kuivatatud kaunviljade puhul lähtutakse kuumtöötlemisjärgsest massist.

Hankija lisas sisuliselt uue hindamisreegli, mille kohaselt tuli kuivatatud kaunviljade puhul arvestada nende hinnangulist paisumist. Oluline on ka see, et Hankija põhjendus ei tugine ühelegi HD-s viidatud metoodikale, standardile, õigusaktile ega muule objektiivsele alusele. Hindamisprotokollis on üksnes märgitud, et läätsed paisuvad kuumtöötlemisel ligikaudu kolm korda, kuid puudub viide selle väite aluseks olevale allikale või sellele, miks just sellist paisumistegurit tuli pakkumuste hindamisel kohaldada.

Seega ei olnud tegemist HD-st tuleneva hindamismetoodika kohaldamisega, vaid hindamiskomisjoni poolt hindamise käigus kujundatud täiendava metoodikaga. See on vastuolus RHS § 3 p-ides 1 ja 2 sätestatud läbipaistvuse, kontrollitavuse ja võrdse kohtlemise põhimõtetega ning RHS § 117 lg-s 1 sätestatud kohustusega hinnata pakkumusi riigihanke alusdokumentides kehtestatud hindamiskriteeriumide alusel.

4.4. Hankija ei piirdunud käesoleval juhul üksnes mõiste „kogus“ tõlgendamisega, vaid sisustas selle sisuliselt uue tehnoloogilise eelduse kaudu. Hindamisel lähtuti eeldusest, et kuivatatud läätsede kogust tuleb võrrelda mitte retseptis kasutatud netokaalu, vaid hinnangulise kuumtöötlemisjärgse massi alusel. Selline lähenemine ei ole aga neutraalne tõlgendus, vaid eeldab mitmete tehnoloogiliste asjaolude kindlaksmääramist, sealhulgas kasutatavat paisumistegurit, valmistamisviisi, keetmisega, vedeliku imendumist ning muid valmistamisprotsessi mõjutavaid asjaolusid. Hankija ei ole selgitanud, millise metoodika alusel neid asjaolusid hinnati ega miks peeti õigeks kasutada just kolmekordset paisumistegurit. Veelgi olulisem on asjaolu, et kui põhitooraine määramisel lähtuda valmistoidus kujunevast massist, ei ole võimalik sama loogikat järjekindlalt kohaldada üksnes kuivatatud kaunviljade suhtes.

Kui põhitooraine määramisel lähtuda mitte Vormil 2 esitatud tooraine netokogusest, vaid kuumtöötlemise järgsest hinnangulisest kogusest, muutub hindamine pakkuja jaoks raskesti ettenähtavaks. Erinevate tarnijate ja erineva töötlemisastmega sama nimetusega toorained võivad kuumtöötlemisel käituda erinevalt. Samuti ei ole paisumine ainus kuumtöötlemisega kaasnev massimuutus, sest liha, kala ja köögiviljad võivad kuumtöötlemisel kaotada massi, samas kui teraviljad ja kaunviljad võivad vett siduda ja massi suurendada.

Selline metoodika muudaks põhitooraine määramise sõltuvaks tehnoloogilistest hinnangutest, mitte Hanke alusdokumentides esitatud objektiivsetest andmetest. Lisaks eeldaks see kõigi toorainete massimuutuste ühtset arvestamist, mitte üksnes kuivatatud läätsede paisumise arvesse võtmist.

Hindamiskomisjoni enda kujundatud tehnoloogilisel eeldusel. Selline hindamisviis ei vasta läbipaistva ja kontrollitava hindamise nõuetele ning on vastuolus RHS § 3 p-ides 1 ja 2 sätestatud põhimõtetega.

4.5. Läbipaistvuse põhimõtte eesmärk on tagada, et kõik mõistlikult tähelepanelikud pakkujad saavad HD-st ühtemoodi aru ning saavad oma pakkumuse koostada samadel alustel. Käesoleval juhul ei saanud pakkujad HD-st mõistlikult järeldada, et mõistet „kogus“ tuleb sisustada mitte retseptis kasutatud tooraine netokoguse, vaid hinnangulise kuumtöötlemisjärgse massi kaudu. Küll aga vastupidiselt eristati HD-s selgelt tooraine kogust ja valmistoidu kaalu, mistõttu oli põhjendatud eeldada, et põhitooraine määramisel lähtutakse retseptis märgitud tooraine kogusest.

Alles hindamisprotokollist selgus, et Hankija tõlgendas mõistet „kogus“ teisiti ning luges kuivatatud läätsede koguse ümber kuumtöötlemisel hinnanguliselt tekkivaks massiks. Selline tõlgendus ei olnud HD-st tuletatav ega olnud pakkujatele enne pakkumuste esitamist teada. Oluline on seejuures, et ettenähtavuse nõue ei tähenda üksnes seda, et Hankija avaldab hindamiskriteeriumi sõnastuse. Pakkujatel peab olema võimalik ka mõistlikult ette näha, kuidas Hankija seda praktikas kohaldab. Kui hindamise tegelik loogika selgub alles pärast pakkumuste hindamist, ei ole pakkujatel olnud võimalik oma pakkumust selle järgi kujundada.

Hindamise aluseks olnud metoodika mõistlikult tähelepanelikule pakkujale ette nähtav. See on vastuolus RHS § 3 p-ides 1 ja 2 sätestatud läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtetega ning ei vasta ka RHS § 117 kommentaarides väljendatud nõudele, et hindamismetoodika ei tohi kujuneda pakkujatele teatavaks alles pärast pakkumuste hindamist.

4.6. Käesolevas vaidluses ei ole tegemist üksnes teoreetilise või formaalse vaidlusega hindamisprotokolli põhjenduste üle. Vaidlustatud hindamisotsus mõjutas otseselt Vaidlustaja saadud punktisummat ning seeläbi pakkumuste paremusjärjestust. Kui Hankija ei oleks kohaldanud vaidlustatud hindamisreeglit või oleks hinnanud pakkumust kooskõlas HD-s sätestatud hindamiskriteeriumidega, oleks Vaidlustaja saanud kõrgema punktisumma ning olnud edukaks tunnistatud pakkujaga samal hindamistulemusel. Seega ei saa rikkumist pidada ebaoluliseks ega pelgalt formaalseks.

4.7. Hindamisprotokollist nähtub, et edukaks tunnistatud pakkumuse puhul on Hankija esitanud üksnes II nädala menüü kohta kaks märkust, mille kohaselt muudeti pakkuja märgitud põhitooraineid. Nimelt luges Hankija II nädala teisipäeval põhitooraineks suvikõrvitsa asemel läätsed, põhjendades seda kuivatatud läätsede kuumtöötlemisel ligikaudu kolmekordse paisumisega ning II nädala kolmapäeval luges lambaliha asemel põhitooraineks tomati. Sellele vaatamata leidis Hankija, et edukas pakkuja vastas hindamiskriteeriumile „*väga mitmekülgne, igal päeval erinev põhitooraine*“ ning omistas talle maksimaalse punktisumma nii I nädala, II nädala kui ka kahe nädala keskmise arvestuses.

Samal ajal nähtub eduka pakkumusea hindamistabelist, et I nädala kolmapäeva liha- ja kalavaba koolilõuna põhitooraineks on märgitud „läätsed/pastinaak/porgand/suvikõrvits“ ning I nädala reedel „läätsed/šampinjonid“. Kui kohaldada Hankija enda kasutatud hindamisloogikat, mille kohaselt tuleb kuivatatud läätsede kuumtöötlemisel toimuvat paisumist põhitooraine määramisel arvesse võtta, kujuneks mõlemal päeval põhitooraineks läätsed. Sellisel juhul korduks põhitooraine samal nädalal ning see võinuks mõjutada hindamiskriteeriumi „*väga mitmekülgne, igal päeval erinev põhitooraine*“ täitmist.

Lisaks nähtub eduka pakkuja II nädala liha- ja kalavaba menüüst, et põhitoorainetena on märgitud muu hulgas „*kikerherned/kinoa/peet*“, „*kartul/lillkapsas/valged oad*“ ning

5 (23)

„bataat/kikerherned“. Arvestades, et Hankija hindas eduka pakkumuse menüüd selliselt, et kasutatud on töötlemata algtoorainet, võib põhjendatult eeldada, et tegemist oli kuivatatud kikerherneste, kuivatatud valgete ubade ja kuivatatud kinoaga. Hindamisprotokollist ei nähtu aga, et Hankija oleks nende kuivainete puhul kohaldanud sama loogikat nagu kuivatatud läätsede puhul või hinnanud nende kuumtöötlemisel tekkiva massimuutuse mõju põhitooraine määramisele.

4.8. Vaidlustaja 23.07.2026 täiendavad seisukohad.

4.8.1. Hankija selgitab esmakordselt alles vaidlustusmenetluses üksikasjalikult, millise meetodika alusel määrati põhitooraine ning kuidas arvestati kuivatatud kaunviljade kuumtöötlemisel tekkivat massimuutust. Sellist hindamisreeglit HD-s ei sisaldunud ning pakkujatel ei olnud võimalik seda pakkumuste koostamisel ette näha.

Samuti ei ole Hankija tõendanud, et kirjeldatud meetodikat kohaldata kõigi pakkujate suhtes ühetaoliselt. Seetõttu jääb Vaidlustaja seisukohale, et Hanke osa 3 pakkumuste hindamine ei olnud läbipaistev, kontrollitav ega kooskõlas Hanke alusdokumentidega.

4.8.2. Vaidlustaja ei ole väitnud, et Hankija oleks pidanud olema seotud üksnes pakkuja poolt Vormil 2 märgitud põhitoorainega. Vaidlustaja seisukoht on olnud algusest peale, et kui Hankija otsustas pakkuja märgitud põhitoorainest kõrvale kalduda, tuli seda teha HD-s eelnevalt avaldatud hindamisreeglite alusel.

Küsimus ei ole selles, kas Hankijal oli õigus hinnata, milline koostisosa on põhitooraine, vaid selles, milliste reeglite alusel seda hinnangut anti.

Kui hindamismetoodika vajab alles pärast pakkumuste hindamist (ja alles vaidlustusmenetluses) mitmeleheküljelist sisustamist, ei saa seda pidada pakkujatele eelnevalt selgeks ega ettenähtavaks.

4.8.3. Kuumtöötlemisel tekkiva massimuutuse arvestamine kujutas endast sisulist hindamisreeglit

4.8.3.1. Kui hindamise tulemus sõltub sellest, kas konkreetse tooraine puhul kasutatakse retseptis märgitud netokaalu või hinnangulist kuumtöötlemisjärgset massi, on tegemist hindamist mõjutava sisulise reeglga, mitte pelgalt tehnilise töövõttega. Käesolevas asjas viis selle hindamisreegli kohaldamine selleni, et Hankija luges Vaidlustaja poolt märgitud põhitooraine asemel põhitooraineeks läätsed ning sellest tulenevalt vähendas Vaidlustaja punktisummat.

4.8.3.2. Hankija viitab Euroopa Kohtu praktikale ning Riigikohtu lahendile, mille kohaselt võib hindamiskomisjon kujundada oma töökorraldust ka pärast pakkumuste avamist. Vaidlustaja ei vaidle sellele õiguspõhimõttele vastu. Samas ei tulene viidatud praktikast, et Hankija võiks pärast pakkumuste avamist kujundada uue sisulise hindamisreegli, mis mõjutab pakkumuste punktisummat ning mille olemasolu ei olnud HD-st tuletatav. Hindamiskomisjoni töökorraldus ei saa seisneda selliste hindamisaluste loomises, mis mõjutavad otseselt pakkumuste hindamise tulemust.

4.8.3.3 Vaidlustaja ei ole vaidlustanud asjaolu, et kuivatatud läätsed kuumtöötlemisel paisuvad. Samuti ei sõltu käesoleva vaidluse lahendus sellest, kas läätsed paisuvad kaks, kolm

või neli korda (see võiks olla oluline, kui Hankija oleks HD-s paisumise arvesse võtmise ette näinud ja küsimus oleks ainult, milline konkreetne paisumistegur õige on). Vaidlustaja vaidlustab selle, et Hankija kasutas punktide andmisel hindamisreeglit, mille kohaselt tuli kuivatatud tooraine hinnanguline kuumtöötlemisjärgne mass lugeda määravaks põhitooraine tuvastamisel, kuigi sellist reeglit HD-s ei olnud.

4.8.3.4. Hankija selgitustest ei ole võimalik üheselt aru saada, kas kuumtöötlemisest tulenevat massimuutust arvestati üksnes kuivatatud toorainete paisumise puhul või lähtuti tegelikust kuumtöötlemisjärgsest massist kõikide toorainete puhul. Kui põhitooraine määramisel lähtuda põhimõttest, et määravaks on kuumtöötlemisjärgne kaal, tuleks sama loogikat kohaldada ka nende toorainete suhtes, mille mass kuumtöötlemisel väheneb.

Näiteks märgib Hankija oma vastuses, et eduka pakkuja I nädala reedeses roas olid keedetud läätsed ja šampinjonid võrdses koguses ehk mõlemad 67,5 grammi. Samas koosnevad šampinjonid valdavas osas veest ning nende mass väheneb kuumtöötlemisel oluliselt. Kui Hankija oleks järginud sama loogikat, mida ta kohaldas kuivatatud läätsede puhul, oleks tulnud arvestada ka šampinjonide kuumtöötlemisel tekkiva massikaoga. Sellisel juhul ei oleks šampinjonide ja läätsede kogused enam võrdsed ning põhitooraineks kujuneks üksnes läätsed. Kuigi see näide ei muudaks konkreetse roa punktisummat, näitab see ilmekalt, et Hankija poolt kasutatud meetodika ei olnud üheselt määratletud ega võimaldanud objektiivselt kindlaks teha, milliste toorainete puhul tuleb kuumtöötlemisest tulenevat kaalumuutust arvesse võtta ning milliste puhul mitte.

4.8.3.5. Hankijal ei olnud võimalik põhitoorainet määrata pakkumuses esitatud objektiivsete andmete alusel, vaid kuumtöötlemisjärgne kaal tuli hindamise käigus hinnanguliselt tuletada. Selline lähenemine ei põhinenud enam pakkujate esitatud andmetel, vaid Hankija enda hinnangulistel eeldustel selle kohta, milliseks konkreetse tooraine kaal pärast kuumtöötlemist kujuneb. Just selline hinnanguline ümberarvestamine kujutab endast täiendava hindamisreegli kohaldamist, mida HD-s ei olnud avaldatud ning mida pakkujatel ei olnud võimalik pakkumuste koostamisel arvesse võtta.

4.8.3.6. Käesolevas vaidluses on määrav küsimus vaid kas hinnangu andmise aluseks olnud meetodika oli pakkujatele enne pakkumuste esitamist teada. Sellele küsimusele Hankija oma vastuses sisuliselt ei vasta. Hankija ei ole pealegi selgitanud, et kui talle oli niisugune toidutehnoloogiline vajadus teada, miks ta siis HD-s seda välja ei toonud.

4.8.4. Hindamismetoodika ei olnud pakkujatele ette nähtav

4.8.4.1. Hankija samastab ekslikult professionaalse toitlustusettevõtja teadmised toidu valmistamisest teadmistega Hankija sisemise hindamismetoodika kohta. Need on kaks erinevat küsimust. Käesolevas vaidluses ei ole vaidluse all asjaolu, kas kuivatatud kaunviljad kuumtöötlemisel paisuvad, vaid kas pakkujatel oli võimalik ette näha, et Hankija hakkab põhitooraine määramisel seda asjaolu hindamisreeglina arvesse võtma.

Hankija väidab, et HD p-ide 6.5.6, 6.5.7 ja 8.1.2 koostoimest pidi professionaalne pakkuja aru saama, et põhitooraine määramisel võrreldakse „sisuliselt võrreldavaid koguseid“. HD-s sellist põhimõtet siiski ei sisaldu. Samuti ei olnud HD-s selgitatud, mida tuleb lugeda „sisuliselt võrreldavaks koguseks“, millistel juhtudel tuleb arvestada kuumtöötlemisel toimuvat massimuutust, milliste toorainete suhtes seda kohaldatakse või millise meetodika alusel põhitooraine määratakse. Kõik need selgitused esitab Hankija alles käesolevas

vaidlustusmenetluses. Hankija ei ole sõnagagi selgitanud, miks ta nii fundamentaalse küsimuse HD-st välja jättis.

HD-st ei tulene, et tooraine tüüpi või valmistamise lühikirjeldust kasutatakse hindamiskriteeriumi „*menüü mitmekülgsus põhitooraine osas*“ rakendamisel.

Küll on aga HD p-is 8.1.1 selgesõnaliselt lahti kirjutatud valmistamise lühikirjelduse eesmärk seoses poolfabrikaatide hindamisega. Seal on märgitud, et ilma koostisosade või valmistamise lühikirjelduseta esitatud toiduosa loetakse poolfabrikaadiks. Seega on Hankija ise HD-s selgitanud, millisel eesmärgil seda teavet kasutatakse. HD p-is 8.1.2 sellist selgitust aga ei ole. Kui Hankija soovis kasutada tooraine tüüpi ja valmistamise lühikirjeldust ka põhitooraine määramisel, siis oleks tulnud see HD-s sõnaselgelt ette näha. Praegusel juhul tugineb Hankija sellele seosele alles vaidlustusmenetluses, mistõttu ei olnud pakkujatel võimalik seda pakkumuse koostamisel ette näha.

4.8.4.2. Selgitustaotluse esitamise kohustus saab tekkida üksnes olukorras, kus HD-st on võimalik tuvastada ebaselgus. Käesolevas asjas ei olnud HD-st võimalik välja lugeda, et Hankija üldse kavatses põhitooraine määramisel kasutada kuivatatud tooraine hinnangulist kuumtöötlemisjärgset massi (millisel puhul oleks Vaidlustaja tõesti saanud paluda täpsustada, mis meetodika alusel jne). Vaidlustajal puudus seetõttu alus eeldada, et selline hindamisreegel üldse eksisteerib ning selle kohta selgitusi küsida.

4.8.4.3. Varasemates hangetes kujunenud praktika ei saa asendada riigihanke alusdokumentides avaldatud hindamisreegleid ega panna pakkujale kohustust eeldada, et hankija kohaldab ka uues hankes avaldamata sisemist meetodikat. Kui nõustuda Hankija seisukohaga, tähendaks see sisuliselt, et HD-s avaldamata hindamisreegel muutub pakkujatele siduvaks üksnes põhjusel, et Hankija on seda varasemates menetlustes kasutanud. Selline käsitus ei ole kooskõlas RHS § 3 läbipaistvuse põhimõttega ega taga kõigile pakkujatele võrdseid võimalusi pakkumuse koostamiseks.

Asjaolu, et Hankija peab alles vaidlustusmenetluses põhjendama, miks selline hindamisreegel oli vajalik, kinnitab omakorda, et see ei olnud HD-st pakkujatele üheselt arusaadav ega ette nähtav.

4.8.5. Hankija väide, et hindamismetoodikat kohaldati kõigi pakkujate suhtes ühetaoliselt, ei ole esitatud põhjendustega tõendatud. Vastupidi, Hankija vastusest ilmnevad asjaolud, mis tekitavad põhjendatud kahtluse, kas kõigi pakkumuste hindamisel lähtuti samadest alustest. Hankija selgitab alles käesolevas vaidlustusmenetluses, et eduka pakkuja retseptides olid läätsed, valged oad ja kinoa märgitud juba keedetud kujul ning seetõttu ei olnud vaja nende puhul kuumtöötlemisel tekkivat massimuutust arvestada.

Eduka pakkumuse esitanud pakkuja I nädala liha- ja kalavaba koolilõuna menüüs on põhitooraineks märgitud „*läätsed/pastinaak/porgand/suvikõrvits*“ ning I nädala reedel „*läätsed/šampinjonid*“. Kui kohaldada Hankija enda kirjeldatud loogikat, mille kohaselt kuivatatud läätsede kuumtöötlemisel tekkiv massimuutus on põhitooraine määramisel otsustava tähtsusega, tekib põhjendatud küsimus, kas ka nende roogade puhul kontrolliti põhitooraine määramist samadel alustel. Hankija sellele küsimusele oma vastuses ei vasta.

Samuti jääb ebaselgeks, millistel alustel tuvastas Hankija, et eduka pakkuja II nädala menüüs kasutatud kikerhersed, valged oad ja kinoa olid esitatud juba keedetud kujul. Kui see asjaolu ei tulenenud pakkumusest, vaid Hanke käigus antud täpsustusest, tekib täiendav küsimus, miks ei võimaldatud samaväärset selgitamist ka Vaidlustajale. Seetõttu ei ole Hankija üksnes väitega, et hindamismetoodikat kohaldati kõigi pakkujate suhtes ühetaoliselt, seda asjaolu tõendanud. Vastupidi, Hankija vastus tekitab täiendavaid küsimusi selle kohta, milliseid andmeid erinevate pakkujate puhul tegelikult arvesse võeti ning kas kõigi pakkumuste hindamisel lähtuti samadest eeldustest. Selline olukord ei vasta RHS § 3 p-des 1 ja 2 sätestatud läbipaistvuse, kontrollitavuse ja võrdse kohtlemise põhimõtetele.

5. Hankija, Tartu Linnavalitsus, vaidleb vaidlustusele vastu.

5.1. Vaidlustus puudutab pakkumuste hindamist HD p-s 8.1.2 sätestatud kriteeriumi „menüü mitmekülsus põhitooraine osas kahe nädala keskmisena“ alusel.

HD p 8.1.2 järgi arvestati põhitoorainena liha, kala, köögivilja või kaunvilja. Liha- ja kalavaba toidu põhitooraine tuli määrata köögi- ja kaunvilja koguse järgi. Liha- ja kalaga toitute ning liha- ja kalavabade toitute mitmekesisust hinnati eraldi.

5.2. Vaidlustaja II nädala kolmapäevase liha- ja kalavaba roa „värsked kapsasupp läätsedega“ koostises oli 50 grammi kapsast ja 45 grammi kuivatatud läätsi portsjoni kohta. Hankija arvestas põhitooraineks läätsed, sest kuivade läätsede retseptijärgne kaal ei ole värsked kapsa kaaluga samal töötlemisastmel võrreldav. Läätsed kordusid sama nädala menüüs.

Selle tulemusel sai Vaidlustaja kõnealuse kriteeriumi eest 8,75 punkti. Koolilõuna kahe nädala tulemus oli 10 punkti ning liha- ja kalavaba koolilõuna kahe nädala tulemus 7,5 punkti. Nende keskmine oli 8,75 punkti.

5.3. Pakkuja märgitud põhitooraine ei olnud Hankijale siduv

5.3.1. Vaidlustus põhineb ekslikul eeldusel, et retseptivormil märgitud kuiva tooraine netokaal pidi olema Hankijale põhitooraine määramisel siduv. Sellist reeglit HD-s pole. Hankija ei muutnud kriteeriumi, punktiskaalat ega eri toorainete kordumise tagajärge. Hankija kontrollis pakkuja esitatud andmete alusel üksnes seda, milline HD p-s 8.1.2 nimetatud tooraine oli konkreetses toidus põhitooraine. Kuivõrd just põhitooraine mitmekülsuse alusel määratakse kriteeriumi eest punktid, siis mõistetavalt on Hankija hindamiskomisjoni kõige olulisem ülesanne tuvastada põhitooraine igas toidus. HD ei sätesta, et Hankija peab seda tegema retsepti kaalu järgi.

HD p 6.5.6 kohustas pakkujat esitama iga toidu kohta muu hulgas põhitooraine, iga tooraine nimetuse ja tüübi, valmistamise lühikirjelduse ning tooraine bruto- ja netokaalu portsjoni kohta. HD p 6.5.7 järgi tuli eraldi esitada valmistoidu kaal.

Need andmed moodustasid terviku. Kui hindamisel oleks määrav olnud üksnes pakkuja enda valik põhitooraine lahtris, oleksid tooraine tüübi, valmistamisviisi ja teiste koostisosade koguse andmed põhitooraine kontrollimisel sisutud. Selline tõlgendus annaks pakkujale sisuliselt õiguse ise määrata oma pakkumusele antavad punktid ka juhul, kui tema märke ei vasta tegelikkusele.

5.3.2. Vaidlusaluse kriteeriumi puhul tõlgendamise juures eeskätt arvestada, miks on Hankija niisuguse kriteeriumi kehtestanud. Kriteeriumi eesmärk on hinnata kooliõpilasele kahe nädala jooksul tegelikult pakutava menüü mitmekesisust.

Tehnilise kirjelduse osa „Üldised nõuded toitlustamisele“ kinnitab seda eesmärki, nõudes mitmekesisust mitmes toidukategoorias, sealhulgas leiva- ja sepikuvalikus, soojades lisandites ning salati põhitooraines. HD p 8.1.2 kohaldamisel tuleb seda eesmärki järgida punktis nimetatud toorainekategooriate piires. Seetõttu ei saa hinnatava kogusena käsitada töötlemiseelse kuivaine kaalu, kui valmistatud toidus tegelikult domineerib teine tooraine.

5.3.3. HD ei sätestanud reeglit, et erineva tüübi ja töötlemisastmega koostisosi võrreldakse igal juhul Vormile 2 kantud „valmistamiseks kasutatava tooraine“ kaalu järgi. HD p 8.1.2 nõudis põhitooraine arvestamist „köögi- ja kaunvilja kogusest“ lähtudes ning HD p 6.5.6 nõudis just selle hinnangu kontrollimiseks tooraine tüübi ja valmistamisviisi avaldamist pakkumuses.

Põhitooraine kriteeriumi rakendatakse roogade puhul, kus roas endas on mitu erinevat koostisosa (nt kotlet, hautis või supp), mitte lihtsate soojade lisandite (nt keedetud teravili, keedetud kaunvili) puhul. Soojade lisandite mitmekesisuse hindamine toimub teise hindamise kriteeriumi alusel teises alapunktis. Just selliste segu-tüüpi roogade (nt läätsedokujuustukotlet, tomatine suvikõrvitsa-paprika hautis, värskekapsasupp läätsedega) puhul on oluline tuvastada, milline koostisosadest on roas tegelikult domineeriv.

5.3.4. Pakkumuste võrreldavuse loomiseks pidi hindamiskomisjon paratamatult arvestama pakkumuses nimetatud tooraine valmistamisviisi ja tüüpi. Mõistetavalt peab põhitooraine hindamine toimuma selle järgi, milline tooraine on kaalukaim just toidus – st portsjonis, mis jõuab õpilase taldrikule reaalselt. Võrdse kohtlemise põhimõte (RHS § 3 p 2) toetab seda lähenemist. Kui üks pakkuja esitab läätsede koguse kuivainena ja teine keedetud kujul, ei tohi Hankija ju neid arve mehaaniliselt võrrelda. Sel juhul sõltuks punktisumma andmete esitamise viisist, mitte menüü tegelikust mitmekülgisusest.

5.4. Põhitooraine kategooriad ja punktide andmise alused olid HD p-s 8.1.2 sätestatud. Kuumtöötlemise mõju arvestamine menüü mitmekülgisuse hindamisel ei muuda hindamise kriteeriumit.

5.4.1. Euroopa Kohtu praktika eristab hindamise kriteeriumi muutmist hindamise praktilisest korraldamisest. Hankija ei pea HD-s kõiki hindamismetoodika üksikasju lahti kirjutama. Hindamiskomisjon võib oma tööd korraldada, muutmata hindamise kriteeriume ega nende kaalu.² Hiljem kujundatud metoodika on lubatav, kui see ei muuda hindamise kriteeriumi ega diskrimineeri mõnda pakkujat.³

Sama lähtekoha on võtnud Riigikohus. Hindamiskomisjonile peab jääma vabadus oma tööd korraldada. HD-s sätestatud hindamismetoodikat võib pärast pakkumuste avamist kohandada konkreetsetele pakkumustele, kui hindamise kriteeriume ja nende osakaale ei muudeta.⁴ Just sellise kohandamisega oli siin tegemist, sest pakkujad esitasid sama liiki toorainete koguseid erineval töötlemisastmel.

² EKo C-6/15, p-d 27–30 ja 32.

³ EKo C-331/04, p 32.

⁴ RKHKo 3-20-1198/58, p-d 19–20.

5.4.2. Vaidlustaja arutlus erinevate tarnijate, keetmisaegade ja võimalike massikadude üle ei muuda hindamise tulemust ega ole menüü mitmekülgsuse hindamisel oluline. On ilmne, et hindamiskomisjonil oli vaja muuta põhitoorained võrreldavaks. Kui pakkuja esitab läätsede koguse kaalu enne toidu valmistamist, kuid kapsa kaalu toidus pärast selle valmistamist, siis on selge, et hindamiskomisjon peab põhitooraine määramisel need näitajad võrreldavaks muutma. Tegemist ei ole hindamiskriteeriumi muutmisega.

5.4.3. Võrdse kohtlemise põhimõtte (RHS § 3 p 2) nõuab, et võrreldavaid olukordi ei käsitletaks erinevalt ja erinevaid olukordi ei käsitletaks ühetaoliselt.

Õigusvastane olnuks see, kui Hankija oleks Vaidlustaja ja teise pakkuja pakkumuste hindamisel lähtunud kuivaine kogusest, kuid Kolmanda isiku pakkumuse puhul keedetud läätsede kogusest. Samamoodi olnuks õigusvastane vastupidine lähenemine, kus Hankija lähtub kõigi pakkumuste hindamisel kuivaine kogusest, mis ei näita toidus tegelikult esinevat põhitooraine kogust.

5.5. Hindamine oli professionaalsele pakkujale ettenähtav

5.5.1. HD tuleb tõlgendada lähtuvalt mõistliku isiku arusaamast, kelleks on riigihangetes hankelepingu esemega seotud valdkonna spetsialistid.⁵ Mõistlik toitlustusettevõtja pidi HD p-de 6.5.6, 6.5.7 ja 8.1.2 koostoimest aru saama, et põhitooraine määramisel võrreldakse sisuliselt võrreldavaid koguseid.

HD p 6.5.6 nõudis tooraine tüübi, sealhulgas märke „kuivatatud“, ja valmistamise lühikirjelduse esitamist. HD p 6.5.7 nõudis valmistoidu kaalu. Need nõuded teavitasid pakkujaid, et Hankija ei vaata hindamisel üksikuid grammkaale nende kontekstist eraldi. Professionaalse toitlustusettevõtja jaoks ei ole kuiva kaunvilja veesidumine kindlasti ettenägematu asjaolu. Tegemist on elementaarse toiduvalmistamise põhitõega.

Hankija ei saa ega pea tagama, et pakkuja oleks arvestanud kõikide asjaolude ja tingimustega.⁶

Vaidlustaja ei pöördunud Hankija poole selgituspäringuga, mida ta hoolsuskohustusest tulenevalt pidanuks tegema. Selgituste küsimise mehhanism on ette nähtud just selleks, et pakkuja saaks juba pakkumuse koostamise etapis kõrvaldada tekkinud ebaselgused HD sisu osas. Kui Vaidlustaja oleks HD-s kasutatud põhitooraine mõistet tegelikult ebaselgeks või arusaamatuks pidanud, oli tal võimalus ja põhjendatud huvi selle kohta selgitusi taotleda enne pakkumuse esitamist.

5.5.2. Hankija on sama põhimõtet, so toidus tegelikult esineva põhitooraine tuvastamist, kohaldanud järjepidevalt ka varasemates koolitoidu (ja lasteaia) hankemenetlustes (näiteks „Toitlustamisteenuse osutaja leidmine Tartu Lasteaiale Rõõmumaa“ (viitenumber 278649)). Tegemist on Hankija järjepideva ja aastate jooksul välja kujunenud praktikaga samalaadsete kooli- ja lasteaia toitlustusteenuse hangete läbiviimisel.

⁵ TlnRnKo 3-16-1756, p 10; VAKO 129-17/188794, p 22; TrtRnKo 3-13-2040, p 21; VAKO 129-17/188794, p 22; TlnHKo 3-23-2608, p 10; VAKO 25-18/192753, p 15.

⁶ EKo C-336/12, p 40; EKo C-131/16, p 33; EKo C-927/19, p 93.

5.6. Vaidlustaja eeldab alusetult, et Kolmanda isiku retseptivormil esitatud kogused olid kõik kuiva tooraine kogused, ning jätab tähelepanuta valmistamisviisi ja tooraine tüübi kohta esitatud andmed.

5.6.1. Kolmanda isiku II nädala teispäevase liha- ja kalavaba roa puhul oli põhitooraineks märgitud 52,5 grammi suvikõrvitsat. Retseptis oli ka 52,5 grammi kuivatatud läätsi. Hankija arvestas põhitooraineks läätsed samal põhjusel, et läätsed paisuvad. Ehk siis samal lähenemine, mida kasutas Hankija Vaidlustaja pakkumuse puhul. Korrektuur ei vähendanud Kolmanda isiku pakkumusele antavaid punkte, sest läätsed ei kordunud tema II nädala teistel päevadel. Erinevalt Kolmanda isiku pakkumuse teistest roogadest, kus läätsed, vesi ja keedetud läätsede kogus olid esitatud eraldi, oli selle roa puhul märgitud üksnes kuivatatud läätsede kogus. Seega olid andmed esitatud samal viisil nagu Vaidlustaja pakkumuses ning Hankija kohaldas mõlemale pakkumusele sama lähenemist.

Kolmanda isiku I nädala kolmapäevase roa koostises olid keedetud läätsed, pastinaak, porgand ja suvikõrvits võrdses koguses 37,5 grammi. I nädala reedeses roas olid keedetud läätsed ja šampinjonid võrdses koguses 67,5 grammi. Nendes retseptides olid läätsed esitatud keedetud kujul. Veel enam, isegi kui kolmapäevases roas oleks läätsi käsitatud kuivainena, oleks põhitooraine tulnud valida kolme võrdses koguses köögivilja vahel ning hindamistulemus ei oleks muutunud. Reedeses roas oleks samal eeldusel põhitooraineks kujunenud šampinjonid, mistõttu ei oleks ka selle roa puhul hindamistulemus muutunud.

5.6.2. Kinoa oli Kolmanda isiku retseptis esitatud keedetud kujul. Valged oad olid samuti esitatud keedetud kujul ning kartuli, lillkapsa ja keedetud valgete ubade kogus oli igaühel 90 grammi. Täiendav korrutamine oleks seetõttu arvestanud kuumtöötlemise mõju teist korda. Nendes roogades kajastasid retseptivormile märgitud kogused juba kuumtöödeldud tooraine kogust, mistõttu ei olnud täiendav ümberarvutamine vajalik.

Kikerherneste valmistamise kirjelduses oli ette nähtud leotamine. Seetõttu tuli kikerherneste kogust hinnata koos tooraine tüübi ja valmistamise kirjeldusega. Järelikult ei olnud täiendav ümberarvutamine enam vajalik. Ka Vaidlustaja pakkumuses esines kuivatatud kikerherneid sisaldavaid roogasid, mille valmistamise kirjelduses oli nimetatud keetmine. Hankija ei kohaldanud ka Vaidlustaja nende roogade puhul täiendavat paisumistegurit. Seega ei näita kikerherneste käsitus Vaidlustaja ja Kolmanda isiku erinevat kohtlemist.

Hindamisprotokollis Vaidlustaja I nädala neljapäevase roa kohta esitatud viide riisile ei mõjutanud Vaidlustaja pakkumuse punkte. Vaidlustaja pakkumus sai I nädala liha- ja kalavaba menüü eest maksimaalsed 10 punkti. Etteheide I nädala menüü osas tuleb seega jätta tähelepanuta.

5.7. Hankija 28.07.2026 täiendavad seisukohad.

5.7.1. Mitmekülgne toiduvalik koolides on oluline avalik huvi. Eestis katab koolitoit 30—35% õpilase päevasest energia- ja toitainete vajadusest.⁷ Koolitoidul on suur roll noorte toitumisharjumuste kujundamisel.

Vabariigi Valitsuse määruse nr 60 „Nõuded laste toitlustamisele haridusasutuses, sotsiaalteenuse osutamisel ning püsi- ja projektlaagris“ § 3 lg 1 kohaselt peab toitlustamisel

⁷ Arvutivõrgus: <https://toitumine.ee/artiklid/koolitoit-room-voi-mure>.

lähtuma mitmekesise ja tasakaalustatud toitumise põhimõtetest. Määruse § 7 lg 1 kehtestab nõuded ka põhitoidu korduvusele – põhitoit tohib korduda iga nelja nädala tagant – ning § 8 lg 1 kohaselt tuleb kõikides toidugruppides pakutavaid toite varieerida.

Tervise Arengu Instituudi juhtimisel koostatud „Eesti riiklikud toitumise, liikumise ja uneaja soovitused“ kohaselt on riiklike toitumissoovituste eesmärk anda inimestele tõendus põhised soovitused võimalikult hea tervisliku seisundi hoidmiseks või saavutamiseks.⁸

Kool on kohaks, kus tasakaalustatud, mitmekesise ja vajadustele vastava toiduvaliku ja toiduhariduse kaudu oleks võimalik toetada õpilasi tervislikumate eluviisiharjumuste kujundamisel.⁹

Seega Hankija kehtestatud hindamise kriteerium kannab ja edendab olulist avalikku huvi. Toidu varieeruvuse eesmärki saab täita aga üksnes siis, kui laps saab nädala jooksul **tegelikult** erinevatest toidugruppidest (liha, kala, teravili, köögivili, kaunvili) pärinevaid toitaineid. Seetõttu on põhjendatud hindamiskomisjoni lähenemine, et hindamisel loetakse otsustavaks ikkagi toidu tegelik, valmis toidus domineeriv põhitooraine. Vaidlustaja tõlgendus on aga selgelt hindamise kriteeriumi eesmärgiga vastuolus ja muudab määravaks menüüs kasutatava tooraine koguse, mitte reaalse koguse toidus.

5.7.2. Hankija pikaajaline praktika on olnud läbivalt sama: Hankija hindab toite nende tegeliku koguse ja koostise järgi (näiteks hanked viitenumber 253943, viitenumber 284388). Ka VAKO on varasemalt pidanud asjakohaseks hindamiskomisjoni õigust arvestada toiduvalmistamise reaalsusega, nt ka sellega, et kuumtöötlemisel võib vaadeldav toiduaine paisuda¹⁰.

5.7.3. Hindamismetoodika täpsustamine sotsiaal- ja eriteenuste menetluses on lubatud

5.7.3.1. Kuumtöötlemise mõju arvestamine menüü mitmekülgsuse hindamisel ei muuda hindamise kriteeriumit.

HD p 6.5.7 järgi tuli pakkujatel esitada valmistoidu kaal. Hindamiskriteerium on olnud selge ja ühemõtteline: menüü mitmekülgsus põhitooraine osas. HD p 8.1.2 selgitab, mis on „põhitooraine“: liha, kala, köögivilja või kaunvilja. Samuti on hindamise kriteeriumis kirjas, et hindamiskomisjon selgitab välja põhitooraine olukorras, kus see on vajalik: „näiteks kui on tegemist lihavaba toiduga köögi- ja kaunvilja kogusest, selgub, kas põhitooraine on köögi- või kaunvili“. Küsimus, kuidas kogused välja selgitatakse, ongi hindamismetoodika küsimus, mille osas on otsustusõigus hindamiskomisjonil.

Tegemist on sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusega, mille osas on seadusandja ette näinud märkimisväärselt madalama ja leebema regulatsiooniastme (sarnane lihthankemenetlusega). Euroopa Kohus on selgitanud, et direktiiv ega EK praktika ei kohusta hankijat tegema võimalikele pakkujatele alusdokumentides teatavaks hindamise meetodit, mida hankija

⁸ TAI. Eesti riiklikud toitumise, liikumise ja uneaja soovitused. Tabelraamat, Tallinn 2025. Arvutivõrgus: https://tai.ee/sites/default/files/2025-01/tabelraamat_13.1.25.pdf, lk 9.

⁹ TAI. Koolitoit – kulu või investering? 02.09.2024. Arvutivõrgus: <https://www.tai.ee/et/uudised/koolitoit-kulu-voiinvesteering>.

¹⁰ VAKO 226-24/284388, p 8.3.3.

tegelikult kasutab pakkumuste hindamiseks ja järjestamiseks.¹¹ Vaieldamatult ongi praegu vaidluse all hindamismeetod, mitte kriteerium ise.

Hankijal peab kindlasti olema õigus sisuliselt teisendada kogused pakkumuste vahel võrreldavaks, kuna kuivaine kogus ei näita toidus tegelikult esinevat põhitooraine kogust. Ilmselgelt oleks tegemist pakkujate ebavõrdse kohtlemisega, kui Hankija oleks Vaidlustaja pakkumuste hindamisel lähtunud kuivaine kogusest, kuid näiteks Kolmanda isiku pakkumuse puhul hoopis keedetud kogusest.

On põhimõtteliselt väär asuda Hankijale ette heitma, kas ja kui täpselt oli HD-s kirjas, milliste reeglite alusel anti hinnang põhitooraine kogusele. Tegemist ongi küsimusega, mida hindamiskomisjon saab sotsiaal- ja eriteenust menetluses otsustada pärast pakkumuste esitamist.

5.7.3.2. HD p-is 6.5.6 kehtestatud nõue - märkida „toidus esinev põhitooraine“ - on ju selge. Toidus esinev põhitooraine on see, mis on valmis roas tegelikult olemas ja mida tegelikult asutakse süüa. Hankija ei olnud kohustatud ette kirjutama, kuidas pakkuja peab jõudma arusaamisele, et esitatud kogus kajastaks roas tegelikult esinevat tooraine hulka. See on juba HD sõnastusest tulenev. Käesolev vaidlus ei ole tekkinud sellest, justkui Hankija oleks mingi uue, varjatud hindamisreegli välja mõelnud.

Sotsiaal- ja erimenetluse olemusest ja eelviidatud kohtupraktikast tulenevalt on hindamiskomisjonil pakkumuste võrreldavuse tagamiseks kindlasti õigus kohandada - teisendada - kuivainete kaal keedetud koguse kaaluks. Vastupidine tõlgendus muudaks eelneva Riigikohtu ja Euroopa Kohtu praktika sisutühjaks. Oluline on see, et Hankija ei mõelnud midagi juurde hindamise kriteeriumile endale - selleks on jätkuvalt põhitooraine mitmekesisus ja põhitooraine tulebki tuvastada selle järgi, mida on toidus enim.

Hankijale endale sai tooraine märkimise erinevus pakkumuste hindamisel selgeks alles siis, kui ilmnes, et formaalselt esitatud arvud (kuivaine kogus) ei ole pakkumustes alati võrreldavad, kuna nende taga peituv tegelik roas esinev kogus erineb oluliselt. Sellises olukorras oli Hankija võrdse kohtlemise põhimõttest tulenevalt kohustatud leidma lahenduse, mis võimaldaks kõiki pakkumusi hinnata ühtsetel ja võrreldavatel alustel. Seega hankija hindamiskomisjoni tegevus lähtus just RHS § 3 alusel võrdse kohtlemise tagamisest.

5.7.4. Vaidlustaja sisuliselt väidab, et kuna Hankija ei arvestanud šampinjoni kuumtöötlemisel toimuva massikaoga, on hindamismetoodika õigusvastane, kuna ei ole selge, milliste toorainete puhul kuumtöötlemise mõju arvesse võetakse.

Hankija selgitab, et hindamise eesmärk konkreetse roa puhul ei ole kõigi koostisosade kaalu ümberarvutamine kuumtöödeldud lõppmassi järgi, vaid roa tegeliku, domineeriva põhitooraine tuvastamine. Kui üks konkreetne teisendus - vaidlusalusel juhul läätsede kuivaine koguse tuvastamine tegeliku, kuumtöötlemisel paisunud kogusega - iseseisvalt ja ühetaoliselt juba annab vastuse küsimusele, milline tooraine roas domineerib, ei ole Hankijal vajadust kirjalikult põhjendada lisaks veel nende koostisosade kaalum muutust, mis hindamisotsust niikuinii ei muuda. See ei tähenda, et Hankija ei teadvustaks, et ka liha, seened ja teised toorained võivad kuumtöötlemisel massi kaotada. Oluline hindamisotsuse tegemisel

¹¹ C-6/15, p-d 27-28.

on see, kas nimetatud asjaolu on konkreetse roa põhitooraine tuvastamisel vajalik või mitte. Käesoleval juhul see ei olnud vajalik. Vaidlustaja enda toodud stsenaarium, kus šampinjonide kaal kuumtöötlemisel väheneb, ei muudaks hindamistulemust, vaid lihtsalt kinnitaks seda: kui šampinjonide kogus roas oleks pärast kuumtöötlust väiksem kui pakkumuses fikseeritud 67,5 g, samal ajal kui läätsede kogus paisumise tõttu suureneks, muutuks läätsede ja šampinjonide vaheline erinevus veelgi suuremaks läätsede kasuks, mitte väiksemaks. Teisisõnu, Vaidlustaja viidatud täiendav korrektuur oleks loogiline jätk juba tehtud järeldusele, mitte sellega vastuolus olev asjaolu. Seetõttu ei tõenda Vaidlustaja näide, et Hankija hindamismetoodika oleks õigusvastane. Hankija järeldus (läätsed on roa tegelik põhitooraine) oleks jäänud samaks ka siis, kui Hankija oleks täiendavalt arvestanud šampinjonide kuumtöötlemisel toimuva massikaoga.

Hindamisotsuse õiguspärasust tuleb hinnata selle põhjal, kas otsustava tähtsusega asjaolud on korrektelt ja järjekindlalt tuvastatud, mitte selle põhjal, kas hindaja on kirjalikult lahti kirjutanud ka kõik muu, mis lõpptulemust ei mõjuta.

5.7.5. I nädala roa puhul, kus põhitooraine kandidaatideks olid läätsed (need olid näidatud keedetud kujul), pastinaak, porgand ja suvikõrvits võrdses 37,5grammises koguses, tuvastas Hankija, et isegi kui läätsi oleks arvestatud kuivainena (mitte keedetud kujul), oleks tulemus jäänud samaks – läätsed oleksid kuivainena selgelt väiksema kaaluga kui ülejäänud kolm koostisosa, mistõttu põhitooraine valik oleks niikuinii langenud pastinaagi, porgandi ja suvikõrvitsa vahel. Seetõttu ei muutnud kuumtöötlemisjärgse koguse arvestamine selle roa hindamistulemust.

I nädala reede roa puhul, kus läätsed ja šampinjonid olid esitatud võrdses 67,5-grammises koguses, kohaldas Hankija täpselt sama põhimõtet, mis läätsede puhul: kuna läätsed olid esitatud keedetud kujul, ei olnud siin tegemist kuivaine koguse ja tegeliku koguse lahknevusega, mis oleks nõudnud täiendavat teisendamist. Vaidlustaja poolt hilisemas menetluses tõstatatud küsimus šampinjonide endi kuumtöötlemisel toimuva massikao kohta ei muuda seda järeldust – vastupidi, nagu Hankija eespool selgitas, siis kinnitab šampinjonide kuumtöötlemisjärgse massikao arvestamine läätsede ülekaalu veelgi enam.

Vaidlustajale jääb ebaselgeks, millistel alustel tuvastas Hankija, et eduka pakkuja II nädala menüüs kasutatud kikerherned, valged oad ja kinoa olid esitatud juba keedetud kujul. Vaidlustaja eeldab, et teave selle kohta, et eduka pakkuja II nädala roogades olid kikerherned, valged oad ja kinoa esitatud keedetud kujul, pärineb hankemenetluse käigus antud täiendavast selgitusest. See eeldus ei vasta tõele. Hankija tuvastas selle asjaolu otse eduka pakkumuse esitanud pakkuja Vormilt 2 – konkreetset tooraine nimetuse ja tüübi märkest (nt „kinoa, keedetud“, „oad valged, keedetud“). Seega oli pakkuja juba pakkumuse esitamisel ise vastava märke teinud. Hankija ei ole selle info saamiseks pöördunud eduka pakkuja poole täiendavate selgituste saamiseks. Üheltki pakkujalt ei ole sellises vormis (pakkumuse sisu muutvat või täpsustavat) selgitust küsitud. Kuna tegemist on teabega, mis nähtub otse pakkumuse enda dokumentidest, mitte hilisemast, menetlusvälisest selgitusest, ei ole alust väita, et mõnele pakkujale oleks antud võimalus, mida teistele ei võimaldatud. Hankija on pakkujaid kohelnud võrdselt (RHS § 3 p 2).

Hankijal ei olnud pakkumuste hindamise etapis õiguslikku alust lubada pakkujatel Vorm 2 andmeid tagantjärele uuesti või teisiti esitada. Pakkumusi ei tohi pärast esitamise tähtpäeva muuta ning võimaluse andmine pakkumuses midagi ümber sõnastada võinuks olla vastuolus

võrdse kohtlemise põhimõttega. Sellest tulenevalt oligi Hankijale ainuvõimalik lahendus teisendada kõigi pakkujate esitatud andmed samade kriteeriumide alusel – st tuvastades igal üksikjuhul roa tegeliku, toidus esineva põhitooraine.

6. Kolmas isik, P. Dussmann Eesti OÜ, vaidleb vaidlustusele vastu.

6.1. Hindamismetoodikast

6.1.1. Euroopa Kohtu praktika kohaselt peab hankijale jääma vabadus oma tööd korraldada ja Hankija peab saama pakkumuste hindamiseks ja järjestamiseks kohaldatavat hindamismetoodikat kohandada konkreetse juhtumi asjaoludele¹².

Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei ole Hankija üldse kohustatud Hanke alusdokumentides teatavaks tegema täpset metoodikat, mida ta pakkumuste hindamiseks kohaldab.

Kolmas isik leiab, et Hankija poolt pole põhitooraine määramisel valmistoidu (hinnangulisest) kaalust lähtumine õigusvastane. Et Hankija soovis lähtuda valmistoidu kaalust, ei saanud pakkujatele olla ka üllatav ega ettenägematu, kuna Hankija soovis pakkujatelt menüüdes mh ka valmistoidu kaalu ning (valmis) portsjonikaalu esitamist (vt HD p 6.5.7.).

6.1.2. Oluline on, et Hankija kohaldab vastavat hindamismetoodikat ühesuguselt, so võrdselt kõigi pakkujate osas. Puudub alus väiteks, et Hankija poleks hindamismetoodikat kohaldanud ühesuguselt kõigi pakkujate osas.

Vaidlustusest ei nähtu, miks ei saa Hankija poolt rakendatud hindamismetoodikat pidada läbipaistvaks või kontrollitavaks. Hankija on oma 01.07.2026 koostatud hindamislehel (hankekomisjoni 01.07.2026 hindamise protokollis lisa 1) pakkumuste hindamist ammendavalt põhjendanud, mislähbi on hindamine igati läbipaistev ja ka kontrollitav.

6.2. Vaidlustaja ei ole seadnud kahtluse alla Hankija kasutatud paisumisteguri empiirilist õigsust, vaid seda, et Hankija pole selgitanud, millist metoodikat hindamisel kasutati ja miks peeti õigeks kasutada just kolmekordset paisumistegurit.

Kolmas isik on seisukohal, et vaidlustatud otsuse põhjendusest on selgelt arusaadav, et Hankija on lähtunud põhitooraine määramisel valmistoidu (hinnangulisest) kaalust ning sealjuures üldtunnustatud paisumisteguritest. Kolmandale isikule teadaolevalt ei ole Hankija kasutanud empiirilist valesid paisumistegureid.

Kolmas isik nõustub, et põhimõtteliselt osade toorainete kaal kuumtöötlemisel väheneb (nt liha). Selline tooraine kaalu võimalik vähenemine pole aga vaidlustatud otsuse õiguspärasuse seisukohalt määrav (st vastavate põhitoorainete määramine ei sõltunud konkreetset juhul ühestki sellisest võimalikust tooraine kaalu kuumtöötlemisest tingitud vähenemisest).

6.3. Hankija soovis pakkujatelt menüüdes mh ka valmistoidu kaalu ja (valmis) portsjonikaalu esitamist (HD p 6.5.7.). Et toidu valmistamisel kasutatavate toorainete kaal kuumtöötlemisel muutub, ei saanud Vaidlustajale kui toitlustusega tegelevale ettevõtjale olla üllatuseks. Samuti ei saanud olla üllatuseks, et põhitooraine määramisel võib Hankija lähtuda just valmistoidus

¹² Euroopa Kohtu otsus C-6/15 p-d 29-30.

sisalduvate toorainete kuumtöötlemise järgsetest (hinnangulistest) kaaludest (olguigi, et sellele polnud eraldi tähelepanu juhitud ei HD-s ega ka eRHR'i teabevahetuses).

On igati mõistetav ja ettenähtav, et Hankija soovib põhitooraine määratlemisel lähtuda toidu valmistamise lõpptulemist, mis lõpuks ka laste taldrikutelt vastu vaatab ja mida neil tegelikkuses süüa tuleb hakata.

6.4. Kolmanda isiku esitatud menüü II nädala teisipäevase roa puhul määras Hankija põhitooraineks pakkuja märgitud suvikõrvitsa asemel läätsed. Nimetatud retseptis olid läätsed esitatud kuivaine kogusena ning pakkuja oli põhitooraine märkimisel jätnud arvestamata läätsede valmistamisel toimuva paisumise ja sellest tuleneva tegeliku osakaalu valmistoidus. Niisiis ei lähtunud Hankija ka Kolmanda isiku pakkumuse hindamisel üksnes pakkuja enda märgitud põhitoorainest, vaid kontrollis retseptis esitatud toorainekoguseid sisuliselt ning määras põhitooraineks läätsed kuumtöötlemise järgse hinnangulise kaalu alusel.

Põhitooraine muutmine suvikõrvitsast läätses ei toonud aga Kolmanda isiku esitatud menüü II nädala liha- ja kalavabade roogade hulgas kaasa sama põhitooraine kordumist. Seetõttu vastas menüü ka pärast Hankija tehtud parandusi hindamiskriteeriumile „väga mitmekülgne, igal päeval erinev põhitooraine“ ning maksimaalse punktisumma andmine oli põhjendatud.

Vaidlustaja järeldus, nagu pidanuks mõlema võrreldud roa põhitooraineks kujunema lääts, ei arvesta hindamismetoodika terviklikku sõnastust. Hindamiskriteeriumi (HD p 8.1.2.) kohaselt määratakse põhitooraine roas kasutatud köögi- ja kaunviljade koguste võrdlemisel. Juhul kui toidus esineb mitu võimalikku põhitoorainet võrdses osakaalus, võib Hankija lugeda neist ühe põhitooraineks pakkuja kasuks.

Seetõttu ei saa üksnes Hankija hindamistabelis esitatud toorainete loetelust „läätsed/pastinaak/porgand/suvikõrvits“ ja „läätsed/šampinjonid“ järeldada, et põhitooraineks tuli mõlemal päeval määrata läätsed. Kui retseptis esitatud toorained olid võrdses koguses, oli Hankijal hindamismetoodika kohaselt õigus valida neist põhitooraine pakkuja kasuks. Sellisel juhul ei teki läätsede kui põhitooraine kordumist ning menüü vastab endiselt hindamiskriteeriumile „väga mitmekülgne, igal päeval erinev põhitooraine“.

Asjaolu, et toidud valmistati töötlemata algtoorainest, ei tähenda, et retseptides oleks kaunviljade ja teiste paisuvate kuivainete kogused esitatud üksnes kuivaine kaaluna. Kolmanda isiku retseptides olid kikerhersed, valged oad, kinoa ja teised paisuvad toorained esitatud kuumtöötlemise järgse kogusena ehk valmistoidus kasutatava komponendi massina. Selle all olid eraldi välja toodud vastava koguse valmistamiseks kasutatud kuivaine ja vee kogused. Hankijal oli võimalik võrrelda nimetatud toorainete kuumtöötlemise järgseid koguseid kartuli, lillkapsa, peedi, bataadi ja teiste võimalike põhitoorainete kogustega otse retseptis esitatud andmete alusel. Hankija ei pidanud nende puhul ise hinnangulist paisumistegurit rakendama, sest valmistoidus kasutatav kogus oli pakkumuses juba välja toodud.

Vaidlustaja järeldus, et tegemist pidi olema hindamisel üksnes kuivaine kogustega, ei tulene Kolmanda isiku pakkumuse tegelikust sisust. Üksnes hindamistabelis esitatud toorainete nimetuste põhjal ei saa järeldada, milline neist kujunes konkreetsetes roas põhitooraineks.

VAIDLUSTUSKOMISJONI PÕHJENDUSED

7. 01.07.2026 „Tartu Mart Reiniku Kooli vastavaks tunnistamise otsus ja hindamise protokoll“ Lisa 1 „Hindamisleht Tartu Mart Reiniku Kool“ järgi on Hanke osas 3 Vaidlustaja II nädala kolmapäevast menüüd ja menüüd kokku hinnatud järgmiselt: „II nädala kolmapäeval (K) on pakkuja märkinud liha- ja kalavaba koolilõunana pakutava toidu „värsked kapsasupp läätsedega“ põhitooraineiks kapsa, mida toidu koostisesse on planeeritud 50 grammi portsjoni kohta. Samas on toidu koostises muuhulgas ühe toorainena ka läätsi 45 grammi portsjoni kohta. Arvestades, et läätsed paisuvad kuumtöötlemisel ca kolm korda, on tegelikuks põhitooraineiks läätsed. Seega läätsed põhitoorainena korduvad.

II nädalal vastavalt hindamiskriteeriumile:

Koolilõuna: väga mitmekülgne, igal päeval erinev põhitooraine – 10 punkti.

Koolilõuna liha- ja kalavaba: vahelduv menüü, 3-4 peamisest põhitoorainest – 5 punkti.

Kahe nädala keskmine kokku: vastavalt hindamiskriteeriumitele:

Koolilõuna $(10 + 10) / 2 = 10$ punkti

Liha- ja kalavaba koolilõuna $(10 + 5) / 2 = 7,5$ punkti

Kahe nädala keskmine kokku: $(10 + 7,5) / 2 = 8,75$ punkti“

Vaidlustaja on vaidlustanud Hankija otsuse tunnistada Hanke osas 3 edukaks Kolmanda isiku pakkumus järgmistel põhjendustel:

- 1) Hankija hindas pakkumusi meetodika alusel, mida Hanke alusdokumendid ette ei näinud - Hankija luges põhitooraine määramisel otsustavaks kuivatatud läätsede hinnangulise kolmekordse paisumise kuumtöötlemisel, kuigi sellist hindamisreeglit ei olnud Hanke alusdokumentides sätestatud, Hanke alusdokumentides ei ole sätestatud, et põhitooraine määramisel tuleb lähtuda kuumtöötlemise tulemusena muutunud kaalust või hinnangulisest valmistoidus sisalduvast kogusest, selline hindamine mõjutas Hanke tulemust;
- 2) ei ole võimalik kontrollida, kas Hankija kohaldas hindamiskriteeriume kõigi pakkujate pakkumuste suhtes võrdselt ja järjepidevalt.

Hankija leiab, et ta ei pidanud Hanke alusdokumentides ette nägema põhitooraine kindlaks määramise aluseid, sest:

- 1) kuumtöötlemise mõju arvestamine hindamisel ei muutnud hindamise kriteeriumit;
- 2) Hankija hindamiskomisjoni lähenemine oli professionaalsele toitlustusteenuse osutajale ettenähtav, mõistlik toitlustusettevõtja pidi HD p-de 6.5.6, 6.5.7 ja 8.1.2 koostoisest aru saama, et põhitooraine määramisel võrreldakse sisuliselt võrreldavaid koguseid;
- 3) HD p 8.1.2 nõudis põhitooraine arvestamist „köögi- ja kaunvilja kogusest“ lähtudes ning HD p 6.5.6 nõudis just selle hinnangu kontrollimiseks tooraine tüübi ja valmistamisviisi avaldamist pakkumuses;
- 4) pakkumuste võrreldavuse loomiseks pidi hindamiskomisjon arvestama pakkumuses nimetatud tooraine valmistamisviisi ja tüüpi;
- 5) põhitooraine hindamine peab toimuma selle järgi, milline tooraine on kaalukaim just toidus, mis jõuab õpilase taldrikule;
- 6) Hankija on sama põhimõtet, so toidus tegelikult esineva (mitte pakkuja poolt formaalselt märgitud) põhitooraine tuvastamist, kohaldanud järjepidevalt ka varasemates kooli- ja lasteaia toitlustusteenuse hangetes;
- 7) tegemist on küsimusega, mida hindamiskomisjon saab sotsiaal- ja eriteenust menetluses otsustada pärast pakkumuste esitamist, Hankijale endale sai tooraine

märkimise erinevus pakkumuste hindamisel selgeks alles siis, kui ilmnes, et formaalselt esitatud arvud (kuivaine kogus) ei ole pakkumustes alati võrreldavad, kuna nende taga peituv tegelik roas esinev kogus erineb oluliselt.

Vaidlus on selles, kas põhitooraine määramine selliselt, et lähtutakse kuumtöötlemisel saadud orienteeruvast kaalust, pidi olema pakkujatele enne pakkumuse esitamist teada, kas Hankija poolt põhitooraine kindlaks tegemine mõjutas Hanke tulemust ja selles, kas Hankija on kõikides pakkumustes toodud menüüde hindamisel lähtunud kuumtöötlemise tulemusena saadud kaalust.

7.1. „Vastavustingimused“ kohaselt tuli pakkumuses esitada kahe nädala menüü Vormil 2.

Nõuded esitavale menüüle on toodud HD p-ides 6.5. ja 6.6.

„Hindamiskriteeriumid ja hinnatavad näitajad“ järgi selgitatakse edukas pakkumus välja menüüde hindamise tulemusena. Hindamise alused on toodud „Hankedokument“ (edaspidi HD) p-is 8.

HD p 8.1.2. alusel hinnatakse menüü mitmekülgset põhitooraine osas kahe nädala keskmisena (maksimaalne punktide arv 10) järgmiselt: *(koostisosade ja roogade osas: üksluine menüü, 1-2 peamisest põhitoorainest koosnev menüü – 0 p, vahelduv menüü, 3-4 peamisest põhitoorainest – 5 p, väga mitmekülgne, igal päeval erinev põhitooraine – 10 p).*

Põhitoorainena arvestatakse liha, kala, köögivilja või kaunvilja (näiteks kui on tegemist lihavaba toiduga köögi- ja kaunvilja kogusest, selgub, kas põhitooraineks on köögi- või kaunvili). Liha- ja kalaga ning liha- ja kalavaba toidu põhitooraine mitmekesisust hinnatakse eraldi. Supi puhul arvestatakse mitmekülgse all, kui see sisaldab liha, kala, köögivilja või kaunvilja (näiteks kui menüüs on kasutatud mõlemat põhitoorainet 50% ja 50% nt liha ja köögivilja, loetakse neist üks põhitooraine pakkuja kasuks).

Toidus esinev erinevat värvi, kuid sama nimetusega tooraine loetakse samaks põhitooraineks (nt. erinevad oad, erinevad läätsed, erinevat värvi paprika, erinevad kapsad loetakse kokku vastavalt oad, läätsed, paprika, kapsas jms).

Sojauba loetakse erinevaks kaunviljaks, kuna sojauba erineb teistest ubadest eelkõige oma väga kõrge valgusisalduse (umbes 35–40%) ja oluliselt suurema rasvasisalduse (umbes 18–20%) tõttu, kusjuures suur osa rasvast on küllastumata rasvhapped.

Hanke alusdokumentides pole kindlaks määratud seda, millisest kaalust lähtuvalt põhitooraine kindlaks määratakse.

Selle asjaolu kohta pole ükski pakkumuse esitamisest huvitatud ettevõtja Hankijalt selgitusi küsinud.

Isegi siis, kui saaks Vaidlustajale ette heita selgitustaotluse esitamata jätmist, ei ole sellel mingit õiguslikku mõju vaidlusalusele Hankija otsusele tunnistada Kolmanda isiku pakkumus Hanke osas 3 edukaks.

7.2. Vaidlustaja II nädala kolmapäevases menüüs on liha- ja kalavaba toit värskekapsasupp läätsedega. Vaidlustaja on Vormis 2 märkinud selle toidu põhitooraineks peakapsas, värske.

(valmistamiseks kasutatava tooraine bruto kaal portsjoni kohta (g), valmistamiseks kasutatava tooraine neto kaal portsjoni kohta (g) - läätsed rohelistes, mahe, kuivatatud – 45 g, peakapsas värsked – 56 g, valmistoidu kaal portsjoni kohta (g) – 300 g).

Hankija on aga lugenud põhitooraineks läätsed, sest need keetmisel paisuvad. Kuna läätsed olid juba Vaidlustaja teises toidus põhitooraineks, sai Vaidlustaja pakkumus vähem punkte – 5 punkti ja kokku kahe nädala keskmine 8,75 punkti (10 punkti asemel).

Kui Hankija oleks Vaidlustaja menüüs toodud on liha- ja kalavabas toidus värsked kapsasupp läätsedega lugenud põhitooraineks läätsed, oleks Vaidlustaja pakkumus saanud kahe nädala keskmiseks 10 punkti. Sellisel juhul oleks kaks pakkumust (Vaidlustaja ja Kolmas isik) võrdsete punktidega. HD p-i 8.3. kohaselt *võrdväärsete pakkumuste korral kujuneb võitja liisuheitmise teel. Selleks korraldab Hankija võrdväärsete pakkumuste esitajatele avaliku liisuheitmise Tartu Linnavalitsuse ruumides, vastav teave edastatakse eRHR keskkonna teabevahetuse teel.*

7.3. Lihavaba toidu puhul sõltub köögi- ja kaunvilja kogusest, kas põhitooraineks on köögi- või kaunvili. Põhitoorainet on võimalik kindlaks määrata järgmiselt:

- tooraine kogus enne kuumtöötlemist;
- kogus pärast kuumtöötlemist (keedetud kaunviljad, röstitud köögiviljad);
- kuivainete puhul pärast paisumist (oad, läätsed, kikerhersed pärast keetmist);
- valmistoidus kujunev tegelik osakaal, arvestades nii kuumtöötluskadu kui ka vee sidumist ja muid muutusi.

Hankija on Vaidlustaja liha- ja kalavaba koolilõunana pakutava toidu värsked kapsasupp läätsedega põhitooraineks lugenud läätsed, sest need paisuvad kuumtöötlemisel ca kolm korda.

7.4. Asjaolu, et Hankija on varasemates hangetes hinnanud toite nende tegeliku koguse ja koostise järgi ning et vaidlustuskomisjon on vaidlustusajajas 226-24/284388 tehtud otsuse p-i 8.3.3. leidnud, et *lähitudes Vaidlustaja retseptist (pruuni riisi ja porrulauku netokaal) ja sellest, et kuumtöötlemisel riis paisub, oleks pruuni riisi pidanud supi tirinas olema 90-130 grammi ja porrulauku 50 grammi. Vaidlustuskomisjoni arvates on tegemist kogustega, mis pidid komisjoni liikmetele olema enam-vähem tuvastatavad nii supitirinas, kui ka komisjoni liikmete kaussidest. Vähemalt mõne komisjoni liikme taldrikusse pidi jõudma õige kogus riisi ja porrulauku, kuid antud punktid näitavad, et ei jõudnud, ei tähenda, et Hanes pakkumust esitades sai pakkuja lähtuda sellest, et põhitooraine määratakse kindlaks arvestades kuumtöötlemist, paisumist. Vaidlustuskomisjon ei lahendanud vaidlust seonduvalt põhitooraine kindlaks määramisega.*

7.5. Euroopa Kohus on kohtuasjas C-6/15 otsustanud, et [---] *võrdse kohtlemise põhimõtte ja sellest tuleneva läbipaistvuse tagamise kohustusega peab tõlgendama nii et, juhul kui teenuste riigihankemenetluses tuleb edukaks tunnistada hankija seisukohast majanduslikult soodsaima pakkumuse esitaja, siis ei ole hankija kohustatud võimalikele pakkujatele hanketeates või asjaomase hanke dokumentides teatavaks tegema hindamismeetodit, mida hankija antud juhul kohaldab pakkumuste hindamiseks ja järjestamiseks. Selle meetodi mõjul ei tohi siiski muutuda edukaks tunnistamise kriteeriumid ja nende suhteline osakaal.*

Riigikohus on otsuses 3-20-1198 (p 20) märkinud järgmist: „*Hindamiskomisjonile peab jääma vabadus oma tööd korraldada, muutmata hindamiskriteeriume ega nende osakaale. Üldjuhul tuleks lisaks sisulistele hindamiskriteeriumidele RHAD-s määrata kindlaks hindamismetoodika (sh punktiskaala), kuid see ei pea olema ammendav, teisisõnu võib seda pärast pakkumuste avamist kohandada konkreetsetele pakkumustele. Hankijatel ei ole kvalitatiivse hindamise kriteeriumidesse võimalik kirja panna kõiki detaile, mis võivad hindamisel oluliseks osutada. Vajaduse korral võib aga jätta metoodika ka ette kindlaks määramata ja kujundada see tervikuna alles pärast pakkumuste avamist (Euroopa Kohtu otsus asjas nr C-6/15: Dimarso, p-d 27-31; C-252/10 P: Evropaiki Dynamiki, p 35). Hindamismetoodika kohandamise õigus annab hankijale pakkumuste hindamisel suurema otsustusruumi kui pakkumuste vastavuse kontrollimisel (vrd kolleegiumi otsus nr 3-19-1464/41, p 13). Hindamismetoodika võib põhineda nii absoluutskaalal kui ka samas hankes esitatud pakkumuste suhtelisel võrdlusel. Suhtelise hindamismetoodika puhul peab võrdlemine olema dokumenteeritud. Ka absoluutse hindamisskaala puhul peab hankija vajaduse korral selgitama sarnaste pakkumuste erinevat hindamist.*“

Vaidlustuskomisjon ei leidnud õigusaktidest, et hankija peab lisaks pakkumuste hindamiskriteeriumitele ja nende suhtelisele osakaalule sätestama riigihanke alusdokumentides ka hindamise meetodi (metoodika), selle, kuidas hindamiskomisjon töötab. Vaidlustuskomisjon peab vajalikuks märkida, et Euroopa Kohus on jaatanud isegi seda, kui hankija on andnud osakaalu edukaks tunnistamise kriteeriumi alamkriteeriumidele alles pärast pakkumuste esitamist, aga enne nende avamist (näiteks Lianakis jt (C-532/06, EU:C:2008:40, p 43)).

Riigikohus on otsuses 3-20-1198 (p 21) märkinud, et *mida üldisemad on hindamiskriteeriumid ja -metoodika, seda avaram on hankija hindamisruum ning seda põhjalikumad peavad läbipaistvuse tagamiseks olema hinnete põhjendused. Kui RHAD-s kehtestatud hindamismetoodika sisaldab täpseid hinnete kirjeldusi, võivad need tagada piisava läbipaistvuse ka ilma hinnete hilisema põhjendamiseta.*

Seega ei ole hankija alati kohustatud eelnevalt teatavaks tegema pakkumuste hindamismeetodit (metoodikat), hindamiskomisjonil on võimalus korraldada ise oma tööd, kuid sellisel juhul ei tohi kindlasti muutuda hindamiskriteeriumid ja nende osakaalud ning vastava otsuse põhjendused peavad olema põhjalikud.

Selline võimalus (hindamismeetodi/metoodika koostamine pärast pakkumuste esitamist) on eeldatavasti ette nähtud selleks, et hankijatel ei ole alati hindamise kriteeriumidesse võimalik kirja panna kõiki detaile, mis võivad hindamisel oluliseks osutada, teatud asjaolud võivad selguda alles pärast pakkumuste esitamist.

7.6. Riigihangete seaduse kommenteeritud väljaandes¹³ on viidatud:

- 1) Euroopa Kohtu otsusele asjas C-6/15 (p-id 30-31) - hankija peab saama pakkumuste hindamiseks ja järjestamiseks kohaldatavat hindamismeetodit kohandada konkreetse juhtumi asjaoludele, kui hindamismeetodi kindlaksmääramine enne pakkumuste avamist ei ole ilmsetel põhjustel võimalik;
- 2) Euroopa Kohtu otsusele asjas C-331/04 (p 32) - hindamise metoodika hilisema kehtestamisega ei tohi muuta RHAD-s määratud hindamise kriteeriume ega osakaale,

¹³ Riigihangete seaduse kommenteeritud väljaanne (§ 85), kommentaar nr 88
21 (23)

lisada uusi tegureid, mis oleksid pakkumuste koostamist võinud mõjutada, kui need oleksid olnud pakkumuste ettevalmistamise ajal teada ega kehtestada diskrimineerivat hindamise meetodit;

- 3) Tallinna Ringkonnakohtu lahendile 3-09-1346 (p 21) - pakkumuste ettevalmistamist võinuks eelkõige mõjutada asjaolu, mille teadmise korral oleks pakkuja saanud oma pakkumuse atraktiivsemaks muuta või esitada pakkumuse teisel kujul.

Vaidlustuskomisjon on seisukohal, et selline pakkumuste hindamisreegel (meetod, metoodika), mis oleks siis, kui see oleks olnud teada enne pakkumuste esitamist, võinud pakkumuse koostamist mõjutada, peab olema juba riigihanke alusdokumentides sätestatud.

Vaatamata sellele, et tegemist on sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusega, kus on madalamad ja leebemad regulatsiooniastmed, leiab vaidlustuskomisjon, et ka siin ei saa tekkida sellist olukorda, kus pakkuja pole teadlik pakkumuste hindamise metoodikast ja see teadmatuse mõjutab pakkumuse koostamist/esitamist. Oluline aspekt on ka see, kas hankijal oli võimalik riigihanke alusdokumentides hindamise metoodika sätestada või selgus vajadus selleks alles pärast pakkumuste esitamist.

Kui Vaidlustajale oleks olnud teada, et põhitooraine määratakse kindlaks lähtudes kuumtöötlemise tulemusena saadud orienteeruvast kaalust, siis ilmselt oleks teise nädala kolmapäevane liha- ja kalavaba koolilõunana pakutav toit olnud teistsugune. Vaidlustuskomisjon nõustub Vaidlustajaga, et *pakkujal ei olnud võimalik ette näha, et kahe tooraine võrdlemisel ei lähtuta nende tegelikust retseptis kasutatavast netokaalust, vaid ühe tooraine puhul kasutatakse täiendavat tehnoloogilist ümberarvestust.*

7.7. Vaidlustuskomisjon ei nõustu Hankijaga, et HD p-is 6.5.6 kehtestatud nõue esitada „toidus esinev põhitooraine“ annab ühese vastuse sellele, kuidas põhitooraine kindlaks määratakse.

Hankija selgituste kohaselt tekitas vajaduse põhitoorainet kindlaks määrata see, et pakkujad olid põhitooraine koguse esitamisel valinud mõnel juhul erineva lähenemise: osa esitas kuivainet, osa keedetud kogust. Juba ainuüksi see näitab, et Hanke alusdokumendid polnud selles osas selged.

Vaidlustuskomisjon nõustub Hankijaga, et Hankija ei pidanud hindamisel lähtuma pakkumuses Vormis 2 esitatud põhitoorainest, Hankija ei saanud jätta õiget põhitoorainet pakkumuste hindamise käigus kindlaks tegemata ja pidi lähtuma võrreldavatest kogustest.

Vaidlustuskomisjon on seisukohal, et Hankijal ei olnud mingit teadaolevat takistust lisada Hanke alusdokumentidesse see, kuidas põhitooraine kindlaks tehakse. Vaatamata sellele, et pakkujad olid nõudest esitada „toidus esinev põhitooraine“ saanud aru erinevalt, ei saanud vajadus põhitooraine kindlaks teha (HD p-i 8.1.2. alusel hindamiseks) Hankijale teatavaks alles pärast pakkumuste esitamist.

7.8. Eelpooltoodu alusel, põhjendusel, et Hankija on Hanke osas 3 pakkumuste hindamisel kasutanud hindamismeetodit (metoodikat), mis oleks pidanud olema enne pakkumuste esitamist teada, tunnistab vaidlustuskomisjon kehtetuks Hankija otsuse tunnistada Hanke osas 3 edukaks Kolmanda isiku pakkumus.

Vaidlustuskomisjon ei pea vajalikuks võtta seisukohta Vaidlustaja väite kohta, et vaidlusalune otsus ei ole kontrollitav.

8. Vaidlustusmenetluse kulud

Kuna vaidlustusmenetlus lõpeb RHS § 197 lg 1 p-i 5 alusel vaidlustuse täieliku rahuldamisega, kuuluvad vaidlustusmenetluse kulude osas kohaldamisele RHS § 198 lg 1.

RHS § 198 lg 1 alusel kuulub Hankijalt Vaidlustaja kasuks välja mõistmisele vaidlustuse esitamiseks tasutud riigilõiv 2560 eurot.

Vaidlustaja on esitanud tähtaegselt taotluse välja mõista lepingulise esindaja kulud 1800 eurot (käibemaksuta), 9 tunni õigusabi osutamise eest, tunnitasuga 200 eurot (käibemaksuta).

Vaidlustuskomisjon leiab, et Vaidlustaja lepingulise esindaja kulud on vajalikud ja põhjendatud ning need tuleb Hankijalt Vaidlustaja kasuks välja mõista.

Hankija ja Kolmanda isiku kulud vaidlustusmenetluses jäävad nende enda kanda.

(allkirjastatud digitaalselt)