ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1-3/23/1260-3073-10

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Elve Adamson
Otsuse tegemise aeg ja koht	10.01.2024 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	17.11.2023 (inspektsioonile edastatud 23.11.2023)
Teabevaldaja	Rapla Vallavalitsus aadress: Tallinna mnt 25, 79513 Rapla e-posti aadress: rapla@rapla.ee
Vaide esitaja	RP Pakend OÜ aadress: Mustamäe tee 24, 10621 Tallinn
Vaide esitaja esindaja	Vandeadvokaat Kalev Aavik Advokaadibüroo Koch & Partnerid Aadress: Tartu mnt 25, 10117 Tallinn e-posti aadress: kalev.aavik@kochpartners.ee

RESOLUTSIOON:
Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1 ning haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punkti 4 alusel

otsustan:

1) jätta vaie rahuldamata, kuna teabenõudes soovitud teave on vaide esitajale menetluse kestel edastatud riigihangete registri kaudu
2) teha vaideotsus teatavaks vaide esitajale ja teabevaldajale.

VAIDLUSTAMISVIIDE:
Kui Andmekaitse Inspektsioon jätab vaide rahuldamata, siis on vaide esitajal õigus pöörduda teabevaldaja vastu halduskohtusse (AvTS § 46 (2)). Vaide esitaja saab 30 päeva jooksul pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni vastu halduskohtusse, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

FAKTILISED ASJAOLUD:
1. Vaide esitaja esitas 17.11.2023 Rapla Vallavalitsusele vaide Rapla valla poolt 15.11.2023 edastatud teabenõude vastuse peale.
2. 23.11.2023 edastas Rapla Vallavalitsus vastavalt kuuluvusele vaide lahendamiseks Andmekaitse Inspektsioonile.
3. Kuna vaides esinesid puudused andis inspektsioon 27.11.2023 vaide esitajale tähtaja vaides esinevate puuduste kõrvaldamiseks
4. 28.11.2023 kõrvaldas vaide esitaja vaides esinevad puudused ning inspektsioon võttis

vaide menetlusse.
5. 01.12.2023 tegi inspektsioon Rapla vallavalitsusele järelepärimise.
6. 12.12.2023 edastas Rapla vallavalitsus vastuse inspektsiooni järelepärimisele, kuid ei edastanud vastuseid järelepärimises esitatud küsimustele.
7. 14.12.2023 tegi inspektsioon Rapla Vallavalitsusele täiendava järelepärimise.
8. 29.12.2023 vastas Rapla vallavalitsus inspektsiooni järelepärimisele.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide kohaselt esitas vaide esitaja 09.11.2023 Rapla Vallavalitsusele teabenõude, millega soovis Rapla jäätmevaldajate registri põhimääruse §-s 14 p 1, 2, 4 ja 5 ning §-s 15 p 2, 3, 4 ja 5 toodud avaliku teabe väljastamist. 15.11.2023 Rapla Vallavalitsus vastas teabenõudele, kuid sisuliselt keeldudes selle täitmisest, ent lugedes teabenõude sellest hoolimata täidetuks.

Vastuses teabenõudele märkis Rapla Vallavalitsus, et riigihanke nr 270117 muudetud hankedokumentidest on leitavad andmed jäätmeliikide, jäätmemahutite suuruste, jäätmetekkekohtade tüüpide ja liikide ja tühjendamiste sageduste kohta. Kogu soovitud teave jäätmemahutite tühjendamise sageduse, jäätmeliikide ja jäätmetekkekohtade kohta on leitav Rapla valla jäätmehoolduseeskirjast. Andmed jäätmetekkekohtade aadresside kohta on kättesaadavad avalikest registritest (Maa-ameti geoportaali kaardirakendused, ehitisregister). Andmed jäätmetekkekohtade staatuse kohta katastriüksuse täpsusega ei ole riigihankes 270117 pakkumise esitamiseks vajalikud.

Vaide esitaja ei nõustu Rapla Vallavalitsuse seisukohaga, mille järgi eraldi teave iga konkreetse jäätmetekkekoha kohta ei ole vajalik korraldatud jäätmeveo kontsessiooni riigihankes pakkumuse esitamiseks. Kohalik omavalitsus hankijana küsib pakkujatelt vaid üldist, konkreetsete jäätmetekkekohtadega seostamata infot, ent see ei tähenda, et vastava pakkumuse koostamise hinnakujundusmehhanism ei oleks seotud konkreetsete jäätmetekkekohtadega. Jäätmeveo pakkumust ei kujundata abstraktselt, pelgalt üldisi andmeid (nt jäätmetekkekohtade arv, konteinerite tüüpid ja kogused, tühjendamise sagedus) silmas pidades, vaid konkreetseid jäätmeveo marsruute modelleerides, neile marsruutidele optimaalseid tingimusi kujundades ja sellega seotud kulusid hinnates ning lõpptulemusena just neid konkreetseid marsruute silmas pidades pakkumust esitades. Konkreetsete marsruutide modelleerimine ja nende teenindamisega seotud kulude hindamine on seda täpsem, mida täpsemalt on teada igale konkreetsele marsruudile jäävate jäätmetekkekohtade andmed. Need andmed on olemas tänasel hetkel Rapla valla jäätmevaldajajaid teenindaval jäätmevedajal. Kui jätta need andmed esitamata teistele riigihankes nr 270117 pakkumuse esitamisest huvitatud jäätmevedajatele, saab nimetatud jäätmevedaja hankel olulise eelise ning hange võib muutuda olemuslikult ühele pakkujale suunatud farsiks.

Rapla Vallavalitsuse kohustus avaliku teavet väljastada ei sõltu sellest, kas tema hinnangul on teabe küsijal seda vaja. Avaliku teabe saamise õigus ei eelda sellega tutvumise vajaduse põhjendamist ning teabevaldajal puudub kaalutlusõigus teabe väljastamiseks keeldumiseks olukorras, kus AvTS selleks õiguslikku alust ei anna. Viited hankedokumentides, jäätmehoolduseeskirjades või avalikes registrites sisalduvale infole ei ole asjakohased. Vaidlus puudus selles, et ükski nimetatud allikas ei sisalda RP Pakend OÜ poolt küsitud teavet konkreetsete jäätmetekkekohtade kohta. Seetõttu on asjakohatud ka Rapla Vallavalitsuse viited AvTS §-le 22 ja § 20 lõikele. Lisaks on osa viidatud allikatest ilmselgelt asjakohatud ka muudel põhjustel. Asjaolu, et jäätmetekkekohtade aadresse on võimalik umbkaudu tuletada ka muudes avalikes registrites sisalduvatest andmetest, nagu Maa-ameti geoportaal ja ehitisregister, ei anna alust AvTS § 22 kohaldamiseks. Nimetatud registrid ei sisalda „jäätmetekkekohtade aadresse“, vaid lihtsalt katastriüksuste aadresse. Iga katastriüksus ei pruugi olla jäätmetekkekoht. Lisaks ei saa AvTS § 22 põhimõtteliselt kohaldada selleks, et keelduda spetsiaalselt teatud andmete

koondamiseks ja muuhulgas nende avalikuks tegemiseks loodud registri andmete väljastamisest põhjendusega, et need on mingiks muuks otstarbeks loodud registri kaudu kuidagi tuletatavad.

Eeltoodust tulenevalt ja tuginedes HMS § 71 lg 1 ja § 72 lg 1 p 3, palub vaide esitaja vaie rahuldada ning väljastada RP Pakend OÜ-le tema 09.11.2023 teabenõudega nõutud teave ehk järgmised Rapla valla jäätmevaldajate registrisse kantud andmed:
1. Kõik jäätmetekkekohtade aadressid koos katastritunnuse, tüübi ja staatusega.
2. Igal jäätmetekkekohal kasutatavate jäätmemahutite tüüp, liik, maht liitrites ja tühjendamise sagedus (teenindusvälp).

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

RP Pakend OÜ on riigihankele viitenumbriga 270117 registreerunud 19.10.2023 (vt Lisa 1) ning seoses hankemenetlusele registreerumisega muutus RP Pakend OÜ riigihangete seaduse (edaspidi RHS) mõistes huvitatud isikuks. Huvitatud isikul on õigus saada hankega seotud informatsiooni riigihangete registri vahendusel, esitades küsimusi hankijale ehk Rapla Vallavalitsusele.

Kui küsimusele antud vastus ei rahulda huvitatud isikut, siis on võimalik esitada täpsustav küsimus või esitada vaidlustus riigihanke alusdokumentide peale Rahandusministeeriumi juures asuvale Vaidlustuskomisjonile. Viimast ei ole aga RP Pakend OÜ teinud ning teabenõude vormis riigihankega seonduvat informatsiooni nõuda, olles samaaegselt riigihankemenetluses huvitatud isik, ei ole Rapla Vallavalitsuse arvamusel kohane. Rapla Vallavalitsus hankijana peab järgima RHS üldpõhimõtteid, mille järgi hankija tagab konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel.

Nimelt, Rapla Vallavalitsus on seisukohal, et AvTS on huvitatud isiku, kes osaleb konkreetses riigihankes, üldnormatiivakt ning RHS on erinormatiivakt. Seega kohaldub igasuguse teabe väljastamisel RHS.

Ühtlasi juhime tähelepanu, et RP Pakend OÜ on esitanud omapoolse dokumendi (vt hanke Sõnumi ID: 789 837; lk 7). Ilmselgelt sellist käsitlust tuleb vaadelda n.ö läbirääkimiste katsena, mille Rapla Vallavalitsus hankijana tagasi lükkas (küsimused-vastused, vt Lisa 2). Hanke küsimuses Sõnumi ID: 795 797; lk 3 (esitatud 17.11.2023, vt Lisa 2) on RP Pakend OÜ küsinud järgmist: „Palume täiendada hankedokumente Rapla valla jäätmevaldajate registri andmetega tutvumise tagamise osas, täiendades teenuste kontsessiooni tehnilist kirjeldust punktiga 5.7 järgmises sõnastuses: „5.7. Jäätmevaldajate registri avalikud andmed, mis ei sisaldu käesolevas tehnilises kirjelduses, mujal hankedokumentides või Rapla valla jäätmehoolduseeskirjas, esitab hankija pakkumuse esitamisest huvitatud isikule kahe tööpäeva 2 (5) jooksul vastava taotluse esitamisest.“. Vastavate täienduste tegemata jätmisel oleme tõenäoliselt sunnitud hanke alusdokumendid vaidlustama.

Rapla Vallavalitsus lisas 22.11.2023 riigihangete registrisse dokumendi Jäätmevaldajate loend. Tegemist on avaliku dokumendiga (vt Lisa 3) ning vastas 22.11.2023 eelnimetatud küsimusele Sõnumi ID: 795 797; lk 3: Info lisatud.

Kuivõrd tegemist oli alusdokumentide muutmisega ning pikendati ka pakkumuste esitamise tähtaega, siis vastavasisuline teave edastatakse kõigile riigihankele registreerunutele riigihangete registri poolt automaatne teavitus ning eraldi mingit teadet hankija ei edasta – teate täpsem sisu on hankijale teadmata.

Oleme seisukohal, et vaide esitajale oli soovitud teave kättesaadav riigihangete registris riigihanke viitenumbriga 270117 alusdokumentides, kirjavahetuses riigihangete registri vahendusel (kõigile hanke juurde registreerunutele teabevahetuse all üheaegselt nähtav

küsimus/vastus) ning samuti suunati kasutama avaandmeid ja vabavara.

Lähtudes riigihangete seaduse üldpõhimõtetest ja meile teada olnud asjaoludest, et RP Pakend OÜ registreerus 19.10.2023 riigihankele viitenumbriga 270117 ning oli Rapla Vallavalitsuse kui hankijaga elektroonses teabevahetuses riigihangete registri vahendusel. RP Pakend OÜ esitas asjakohase küsimuse 17.11.2023 riigihangete registris ning sai vastuse tähtaegselt, st 22.11.2023. Samuti on kõik katastriandmed avaandmed ja Maaameti lehtedelt leitavad. Maa-ameti geoportaal on vabavara ja kättesaadav kõigile, seetõttu Rapla Vallavalitsus suunas teabe küsija kasutama Maa-ameti geoportaali

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Juurdepääs avalikule teabele

1. AvTS § 3 lg 1 kohaselt on avalik teave, mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Sama paragrahvi lg 2 kohaselt saab avalikule teabele juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud korras. Piirangu alused on ära toodud AvTS §-s 35 ja valdkondade eriseadustes.
2. AvTS § 20 kohaselt loetakse teabenõue täidetuks kui teave on teabenõudjale edastatud seaduses sätestatud viisil (p 1) või kui teabenõudjale on selgitatud võimalust tutvuda avalikustatud teabega (p 3). AvTS § 22 sätestab, et kui taotletud teave on avalikustatud kas AvTS-s või muus seaduses sätestatud korras, võib teabevaldaja teavet väljastamata teavitada sellest teabenõudjat viivituseta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul, koos andmetega taotletavale teabele juurdepääsu viisi ja koha kohta.
3. Andmekaitse Inspektsioon on siin seisukohal, et avalikustatud teabe juurde juhatamisel ei piisa viitest mingile registrile, vaid tuleb edastada teabenõudjale vastav link, mille kaudu on teave leitav ning juhis kuidas soovitud teavet leida.
4. RHS § 1 lg 2 sätestab, et juurdepääs riigihangete andmetele ning nende andmete väljastamine ja avalikustamine toimub AvTS-s sätestatud korras, kui RHS-s ei ole sätestatud teisti.

Teabenõudele vastamine

5. Vaide kohaselt esitas vaide esitaja 09.11.2023 Rapla Vallavalitsusele teabenõude, milles palus väljastada Rapla jäätmevaldajate põhimääruses § 14 ja § 15 lg-s loetletud andmed. Ühtlasi juhtis vaide esitaja Rapla Vallavalitsuse tähelepanu sellele, et registri põhimääruse § 18 järgi register on avalik, välja arvatud füüsilisest isikust jäätmevaldaja andmed. Füüsiliselt isiku jäätmevaldaja andmeteks on määruse § 13 järgi üksnes nimi ja isikukoodi. Seega kõik registri põhimääruse § 14 ja § 15 lõikes 1 nimetatud andmed on avalikud.

   Registri põhimääruse § 18 lg 1 järgi registriandmeid väljastatakse avaliku teabe seaduse ning märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadusega sätestatud alustel ja korras. Lisaks märkis vaide esitaja, et kõnealune avalik teave on hädavajalik eeldus riigihankes nr 270117 "Korraldatud jäätmeveoks kontsessiooni andmine Rapla vallas" informeeritud ja asjatundliku pakkumuse esitamiseks.
6. 15.11.2023 vastuses teabenõudele selgitas Rapla Vallavalitsus, et täiendas riigihanke nr 270117 alusdokumente ning kogu soovitud teave jäätmemahutite tühjendamise sageduse, jäätmeliikide ja jäätmetekkekohtade kohta on leitav ka Rapla valla jäätmehoolduseeskirjast. Andmed jäätmetekkekohtade aadresside kohta on kättesaadavad avalikest registritest (maa-ameti geoportaali kaardirakendused, ehitisregister). Eeltoodust tulenevalt luges Rapla Vallavalitsus

AvTS § 22 alusel teabenõude täidetuks.

7. Andmekaitse Inspektsioon eeltooduga ei nõustu. Nagu juba Rapla valla jäätmevaldajate registri põhimääruse § 18 lg 1 sätestab, siis väljastatakse registriandmeid avaliku teabe seaduse alusel. Antud juhul küsiski vaide esitaja registrisse kantud andmeid, mistõttu oli vallal kohustus teabenõudjale need andmed teabenõude korral kas väljastada või keelduda väljastamisest, kui selleks on seadusest tulenev alus. Siinkohal tuleb nõustuda vaide esitajaga selles, et Maa-ameti geoportaali kaardirakendused ja ehitisregister ei sisalda jäätmetekkekohtade aadresse, vaid lihtsalt katastriüksuste aadresse, kuid iga katastriüksus ei pruugi olla jäätmetekkekoht. Lisaks puudusid ka lingid eeltoodud registritele ning selgitus kuidas nendest registritest soovitud andmeid leida. Seega ei olnud teabenõude täitmisest keeldumine ja juhatamine sellistesse registritesse, kus küsitud andmeid tegelikult ei ole, õiguspärane.
8. Lähtudes aga sellest, et vaide esitaja on 19.10.2023 270117 registreerunud riigihanke 270117 juurde, siis on vaide esitaja puhul tegemist riigihangete seaduse mõistes huvitatud isikuga, kellel on õigus riigihangete seaduse alusel saada selgitusi või täiendavat teavet hanketeate või hankedokumentide kohta. Seega ei saa vaide esitajat antud juhul pidada igaüheks AvTS § 1 mõistes. Seda kinnitab ka asjaolu, et vaide esitaja on vaides märkinud, vaide lahendamises tulemusest võib sõltuda, kas RP Pakend OÜ vaidlustab riigihanke nr 270117 alusdokumendid. Eeltoodud vaidlustamisõigus on ainult pakkujatel ja huvitatud isikutel, mitte igal teabenõudjal.
9. Eeltoodu ei välista siiski seda, et RP Pakend kui ettevõte ei saaks AvTSi alusel üldse teabenõuet esitada riigihangete registrist andmete küsimiseks, kuid siis on tal samad õigused teabe saamiseks kui ükskõik kellele teisel ettevõttel või isikul, kes ei ole ennast riigihanke juurde registreerinud ning sellisel juhul ei oleks tal võimalik ka riigihanke alusdokumente vaidlustada.
10. Kuna antud juhul on vaide esitaja nii teabenõudes, milles märkis, *et kõnealune avalik teave on hädavajalik eeldus riigihankes nr 270117 "Korraldatud jäätmeveoks kontsessiooni andmine Rapla vallas" informeeritud ja asjatundliku pakkumuse esitamiseks*, kui vaides selgelt väljendanud, et soovib andmeid huvitatud isikuna, siis oleks vallavalitsus pidanud teabenõude vastuses selgitama ka teabenõudjale, et antud juhul ei kohaldu teabe küsimisele AvTS vaid kohaldub riigihangete seadus.
11. Nii riigihangete registrist kui Rapla valla selgitustest nähtub, et vaide esitaja on 17.11.2023 edastanud riigihangete registri kaudu vallale taotluse *täiendada hankedokumente Rapla valla jäätmevaldajate registri andmetega tutvumise tagamise osas*.
12. Rapla Vallavalitsus lisas 22.11.2023 riigihangete registrisse dokumendi „Jäätmevaldajate loend“ ning vastas 22.11.2023 eelnimetatud küsimusele (Sõnumi ID: 795 797). Seega oli inspektsioonile vaide edastamise ajaks Rapla valla poolt juba soovitud teave riigihangete registrisse edastatud. Seega on äärmiselt kahetsusväärne, et Rapla Vallavalitsus ei pidanud vajalikuks sellest inspektsiooni vaide edastamisel teavitada.
13. Seega, isegi kui lugeda vaide esitaja pöördumist AvTS-i alusel teabenõudeks on vaide esitajale menetluse kestel teave juba riigihangete registri kaudu edastatud, mis võimaldab teabevaldajal edaspidi teabenõude täitmisest keelduda AvTS § 23 lg lg 2 p 1 alusel. Nimelt sätestab AvTS § 23 lg 2 p 1, et teabevaldaja võib teabenõude täitmisest keelduda kui samale teabenõudjale on taotletav teave juba antud ja teabenõudja ei põhjenda vajadust saada sama teavet teist korda.
14. Kuigi antud juhul ei olnud teabenõude täitmisest keelumine nõuetekohane ja seadusega kooskõlas, on menetluse kestel vaide esitajale riigihangete registri kaudu teabenõudes soovitud teave kättesaadavaks tehtud, mille osas ei ole vaide esitaja pretensioone esitanud ning millega on vaide ese ära langenud.
15. Andmekaitse Inspektsioon võttis siiski 08.01.2024 vaide esitaja lepingulise esitajaga ka ühendust ning juhis tähelepanu sellele, et vaide esemeks olev teave on riigihangete registri kaudu vaide esitajale juba kättesaadavaks tehtud ning palus 09.01.2024 tööpäeva lõpuks anda teada, kui mingi teave on jätkuvalt jäetud väljastamata. Kuna kokkulepitud tähtajaks ei ole inspektsiooni teavitatud, mis teave on jätkuvalt jäetud väljastamata, siis loeb inspektsioon

menetluse kestel teabe väljastatuks, mistõttu jääb vaie rahuldamata.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elve Adamson
jurist
peadirektori volitusel