ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
avaliku teabe asjas nr 2.1.-3/24/1187-2538

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Karin Uuselu
Otsuse tegemise aeg ja koht	16.09.2025 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	05.08.2025 (registreeritud inspektsioonis 06.08.2025)
Teabevaldaja	Kroodi Vesi OÜ aadress: Karjääri tn 7, 74116 Maardu linn e-posti aadress: info@kroodivesi.ee
Vaide esitaja	Eraisik e-posti aadress: xxxx.xxxx@xxxxx.xxx

RESOLUTSIOON

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

otsustab Andmekaitse Inspektsioon:

1) jätta vaie rahuldamata, kuna Kroodi Vesi OÜ on menetluse kestel teabenõudele vastanud ning Kroodi Vesi OÜ ei ole teabenõudes küsitud raamatupidamisteenuse hinnaga seotud teabe osas teabevaldaja AvTS-i mõistes;
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 lg 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. Varasema kirjavahetuse jätkuna edastas vaide esitaja 09.07.2025 Maardu Linnavalitsusele (linnavalitsus) teabenõude seoses Kroodi Vesi OÜ raamatupidamisteenuse hinnaga.
2. Linnavalitsus märkis 10.07.2025 vastuses, et teabenõue edastati AvTS § 21 lõike 1 alusel vastamiseks Kroodi Vesi OÜ-le.
3. 17.07.2025 edastas vaide esitaja Kroodi Vesi OÜ-le samasisulise teabenõude, milles palus edastada kõik dokumendid ja hinnapäringud, mille alusel linnavalitsus või Kroodi Vesi OÜ on jõudnud järeldusele, et raamatupidamisteenuse tasu 2000 eurot kuus vastab turuhinnale. Eelkõige paluti kolmandatelt osapooltelt saadud hinnapakkumisi; sisekirjavahetust, memo või muud dokumentatsiooni, milles on otsustatud teenusepakkuja hind; võrdlusuuringuid, turuanalüüse või muid dokumente, mis kajastavad hinna põhjendatust.

4. Kuna teabenõudele ei vastatud ka ettevõttele sellekohase meeldetuletuse (24.07.2025) saatmise järgselt, siis edastas vaide esitaja 05.08.2025 Andmekaitse Inspektsioonile (AKI) sellekohase vaide, mille AKI menetlusse võttis.
5. Vaidemenetluse kestel (21.08.2025) edastas Kroodi Vesi OÜ vaide esitajale vastuse, milles keeldus teabenõude täitmisest seda ka põhjendades.
6. Vaide esitaja edastas 22.08.2025 AKI-le oma vastuväited ettevõtte seisukohtadele, sest tema hinnangul ei olnud teabenõudes küsitud teabe väljastamata jätmine õiguspärane.

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:

Vaide esitaja nõue:
Vaide esitaja palub AKI-l hinnata, kas Kroodi Vesi OÜ on AvTS-i tähenduses teabevaldaja ning kas ettevõtte keeldumine teabe väljastamisest on õigusvastane. Lisaks palutakse kaaluda ettekirjutuse tegemist teabenõudega küsitud dokumentide väljastamiseks.

Vaide põhjendused:
Kuna Kroodi Vesi OÜ teenuse piirkonnas on vee hind kallim kui naaberpiirkondades, siis soovisid tarbijad teada saada ettevõtte 2024. aasta aruande põhjal raamatupidamisteenuse tasu hüppelise tõusu põhjust. Sellekohane teabenõue saadeti esmalt linnavalitsusele, kes vastas, et nemad dokumente ei oma. Seejärel edastati samasisuline teabenõue Kroodi Vesi OÜ-le, kes ei vastanud.

Vaide kohaselt *linnavalitsus väidab, et neil küsitud dokumente ei ole, aga ei tee selleks midagi, et neid küsitavaid dokumente enda omanduses olevalt ettevõttelt kätte saada.*

Kroodi Vesi OÜ saatis vaidemenetluse kestel (21.08.2025) vaide esitaja teabenõudele vastuse, mille põhjal edastas vaide esitaja AKI-le omapoolsed seisukohad. Vaide esitaja hinnangul on Kroodi Vesi OÜ AvTS § 5 lõike 2 ja lõike 3 punkti 1 mõistes teabevaldaja, sest ettevõte pakub Maardu Järveääre elanikele vee- ja kanalisatsiooniteenust, mis on seaduse järgi klassikaline avalik teenus. Ettevõte ei saa väita, et teabenõue ei käsitle avalike teenuste osutamist, vaid tegemist on „puhtalt sisemise korraldusega“. Seda põhjusel, et raamatupidamisteenuse kuutasu on otsene kulu, mis mõjutab teenuse lõpphinda ning seetõttu on teabenõue selgelt avaliku teenuse osutamise tingimusi ja hinna kujunemist puudutav.

Vaide esitaja hinnangul on tegemist seaduse selge rikkumisega selles, et ettevõte saatis teabenõude vastuse vaid linnavalitsusele, aga jättis vaide esitajale edastamata, kuigi AvTS-i kohaselt tuleb teabenõudele vastata teabenõudja enda aadressile. Lisaks on vaide esitaja seisukohal, et kuna Kroodi Vesi on 100%-lises Maardu linna omanduses, siis ei saa linnavalitsus end taandada oma tütarühingu tegevusest, vaid on kohustatud tagama järelevalve ja läbipaistvuse.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

Teabenõude vastuses vaide esitajale märgiti, et ettevõte keeldub teabenõude täitmisest, sest küsitud teave puudutab ettevõtte raamatupidamise korraldust, mis on ettevõtte sisemist juhtimist ja majandustegevust puudutav teave. Lisaks selgitati, et Kroodi Vesi OÜ-l on kohustus AvTS § 5 lg 3 punkti 1 alusel anda teavet selle osas, mis hõlmab üksnes kaupade ja teenuste pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi. Kuna käesolevas päringus seda ei käsitleta, siis puudub ettevõttel kohustus vastata esitatud teabepäringule.

Järelepärimise vastuses AKI-le selgitatakse, et linnavalitsus edastas ettevõttele 10.07.2025 vastamiseks teabenõude, milles paluti väljastada dokumendid seoses Kroodi Vesi OÜ raamatupidamisteenuse tasuga. Ettevõte koostas 21.07.2025 vastuse teabenõudele, milles selgitas linnavalitsusele, et keeldub teabenõude täitmisest AvTS § 5 lõigete 2 ja 3 ning § 23 lõike 2 alusel ning saatis vastuse linnavalitsusele ja eeldas, et linnavalitsus vastab teabenõudjale. Kuid kahetsusväärselt ei saanud vaide esitaja linnavalitsuselt vastavat teavet.

Kroodi Vesi OÜ leiab, et *antud juhul ei käsitle esitatud päring avalike teenuste osutamist, vaid ettevõtte sisemist raamatupidamislikku korraldust, mis on klassifitseeritav ettevõtlust ja juhtimist puudutavaks teabeks. Samuti puudub Kroodi Vesi OÜ-l kohustus anda teavet AvTS § 5 lõike 3 alusel, kuna teabe väljastamise kohustus hõlmab üksnes kaupade ja teenuste pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi, kuid käesolevas päringus seda ei käsitleta ning samuti ei käsitle päring teavet, mis puudutaks riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest avalike ülesannete täitmiseks või toetusena antud vahendite kasutamist.*

Eelnevast tulenevalt on Kroodi Vesi OÜ seisukohal, et ettevõttele ei laiene antud asjas teabevaldaja kohustused ja AvTS-i kohaselt on põhjendatud teabenõude täitmisest keeldumine.

ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Vaide ese

1. Vaide esitaja märkis AKI-le 05.08.2025 esitatud vaides, et ettevõte ei ole teabenõudele vastanud, seega oli algne vaideese teabenõude tähtaegne täitmata jätmine. Ettevõte vastas teabenõudele vaidemenetluse kestel, kuid vaide esitaja hinnangul ei olnud teabenõude täitmisest keeldumine õiguspärane. Seega vaidemenetluse kestel muutus vaide ese, milleks on teabenõude nõuetekohane täitmata jätmine.

2. Vastavalt AvTS § 45 lõike 1 punktile 1 on AKI pädevuses järelevalve teabenõuete täitmise ja teabe avalikustamise üle.

3. Vaidele lisatud vaide esitaja ja linnavalitsuse kirjavahetuse ning vaides kirjutatu põhjal mõistab AKI olukorda selliselt, et vaide esitaja hinnangul on teabenõudega küsitud teabe puhul teabevaldajaks nii Kroodi Vesi OÜ kui ka Maardu Linnavalitsus (linnavalitsus).

Maardu Linnavalitsus teabevaldajana

4. Vaidlus puudub selles, et linnavalitsus kui kohaliku omavalitsuse (KOV) asutus on AvTS § 5 lõike 1 punkti 1 mõttes teabevaldaja kogu selle teabe osas, mis asutus on oma tegevuse raames loonud ja saanud. Praegusel juhul on küsimus selles, kas linnavalitsus on teabevaldaja teabenõudega küsitud teabe osas.

5. Kroodi Vesi OÜ on Maardu Vesi AS-i tütarettevõte. Maardu Vesi AS omakorda kuulub 100 %-lise osalusega Maardu Linnavalitsusele. Selgitame, et olenemata sellest, et Kroodi Vesi OÜ on linnavalitsusele kuuluva Maardu Vesi AS-i tütarettevõte, on nii linnavalitsuse kui Kroodi Vesi OÜ puhul tegemist eraldiseisvate juriidiliste isikutega. Asutuses oleva teabe seisukohalt tähendab see, et asutust puudutav teave on iga asutuse enda valduses. Selles tulenevalt linnavalitsus vastutab tema valduses oleva teabe väljastamise ja Kroodi Vesi OÜ tema valduses oleva teabe väljastamise eest.

6. Vaide esitaja on rahulolematu sellega, et linnavalitus ei tee midagi, et küsitavaid dokumente enda omanduses olevalt ettevõttelt kätte saada. Nagu juba eelnevalt märgitud, siis iga asutus eraldiseisva juriidilise isikuna, nagu see praegusel juhul on, valdab asutuse kohta käivat teavet iseseisvat. Juhul, kui nt linnavalitsus vajab enda seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks hallatava asutuse valduses olevat teavet, ja selle välja küsib, üksnes siis on selle teabe osas teabevaldajaks nii linnavalitsus kui ettevõte mõlemad. Kas teabenõudega küsitud Kroodi Vesi OÜ raamatupidamist puudutavad dokumendid peaksid olema ka linnavalitsuse valduses, selle osas AKI-l pädevust otsustada ei ole. Samal põhjusel ei anna AKI hinnangut ka sellele, kas ja millises ulatuses peab linnavalitsus tegema järelevalvet Kroodi Vesi OÜ tegevuse üle.

7. Vaide esitaja edastas 09.07.2025 algselt linnavalitsusele teabenõude sooviga saada Kroodi

Vesi OÜ raamatupidamist puuduvaid dokumente. Linnavalitsus andis vaide esitajale 10.07.2025 vastuses teada, et edastas teabenõude täitmiseks Kroodi Vesi OÜ-le AvTS § 21 lõike 1 alusel. Sätte kohaselt juhul, kui teabevaldaja ei valda taotletud teavet, selgitab ta välja pädeva teabevaldaja ja edastab talle teabenõude viivituseta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul, teatades sellest samal ajal teabenõudjale.

8. AKI-le vaide lisamaterjalina edastatud teabenõude ja 16.07.2025 kirja vastuses nr 16.2-6/1653-7 kinnitab linnavalitsus, et asutuse valduses ei ole Kroodi Vesi OÜ raamatupidamiseteenuse hinnakujundusega ega maksumusega seotud dokumente. Sellest tulenevalt on AKI seisukohal, et teabenõudega küsitud dokumente linnavalitsusel ei ole ning seetõttu edastati teabenõue ettevõttele, kes seda teavet valdab. Seega linnavalitsus, kes ei ole teabenõudega küsitud teabe osas teabevaldaja, on AKI hinnangul tegutsenud seaduse kohaselt edastades teabenõude Kroodi Vesi OÜ-le kui pädevale asutusele, teavitades sellest ka teabenõudjat.

Kroodi Vesi OÜ teabevaldajana

9. Kroodi Vesi OÜ puhul on tegemist eraõigusliku juriidilise isikuga, kes on teabevaldajaks ainult kindlatel juhtudel. AvTS § 5 lõikest 2 tulenevalt laienevad eraõiguslikule juriidilisele isikule teabevaldaja kohustused, kui isik täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid - siis teabe osas, mis puudutab avalike ülesannete täitmist. Samuti võrdsustatakse teabevaldajaga äriühing teabe osas, mis puudutab riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest avalike ülesannete täitmiseks või toetusena antud vahendite kasutamist AvTS § 5 lg 3 p 2 alusel. Sama lõike punkti 1 kohaselt võrdsustatakse teabevaldajaga ka ettevõtja, kes on kaubaturul valitsevas seisundis, omab eri- või ainuõigust või loomulikku monopoli, – teabe osas, mis puudutab kaupade ja teenuste pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi.

10. Selgitame, et KOV-i asutatud või osalusega äriühingud, nagu seda on Maardu Vesi AS-i tütarettevõte Kroodi Vesi OÜ, ei ole teabevaldajateks täies ulatuses nagu seda on KOV-i asutused, vaid nad on teabevaldajateks ainult selle teabe osas, mis puudutab nende avalike ülesannete täitmist või eelarveliste vahendite kasutamist või kaubaturu valitsejana teabe osas, mis puudutab kaupade ja teenuste pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi.

11. Riigikohus on andnud avaliku teabe seaduse rakendamise seisukohalt avaliku teenuse mõiste kohta olulise selgituse, öeldes, et avaliku ülesande täitmisega on tegu siis, kui asutus on eraõiguslikule isikule õigusakti või lepinguga andnud volituse või pannud kohustuse osutada avalikes huvides sellist teenust, mille toimimise eest vastutab seaduse järgi lõppkokkuvõttes riik või mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik (3-3-1-19-14, p 11).

12. AKI mõistab olukorda selliselt, et Kroodi Vesi OÜ täidab KOV-le seadusega pandud veega varustamise ja kanalisatsiooni teenuse kui elutähtsa teenuse osutaja ülesannet. Sellest tulenevalt nõustub AKI vaide esitajaga selles, et Kroodi Vesi OÜ täidab Maardu Järveääre elanikele vee- ja kanalisatsiooniteenust pakkudes nö klassikalist avalikku teenust. AvTS § 5 lõike 2 kohaselt on eraõiguslik juriidiline isik teabevalda selle teabe osas, mis puudutab avalike ülesannete täitmist.

13. Kuna praegusel juhul sooviti saada ettevõtte raamatupidamisteenuse tasuga seotud dokumente, siis AKI nõustub vaide esitaja seisukohaga, et raamatupidamisteenuse tasu on kulu, mis mõjutab teenuse lõpphinda, seega avaliku teenuse hinna kujunemist puudutav teave. Samas selgitame, et raamatupidamisteenuse tasu on üks osa ettevõtte veeteenuse osutamiseks vajalikust tegevuskulust, kuid selle teabe puhul ei ole tegemist avaliku ülesande täitmisega AvTS-i mõttes. Vee-ettevõte eraõigusliku juriidilise isikuna on avaliku ülesande täitjana AvTS-i mõistes teabevaldaja selle teabe osas, mis puudutab nt vee- ja kanalisatsiooni teenuse osutamist, purgimise teenuse osutamist jms.

14. AKI ei nõustu Kroodi Vesi OÜ selgitustega, et praegusel juhul ei käsitle esitatud päring avalike teenuste osutamist. Seda põhjusel, et vee- ja kanalisatsooni teenus on avalik teenus ning teenuse pakkumise üks oluline komponent on ettevõtte raamatupidamine ja sellega seonduvad tasud. Külla aga ei ole AKI hinnangul raamatupidamisteenustasu hinnakujundusega seonduv teave ettevõtte avalike ülesannete täitmist puudutav teave. Sellest tulenevalt nõustub AKI Kroodi Vesi OÜ selgitustega, et teabenõudes küsitud dokumendid on ettevõtte sisemist raamatupidamislikku korraldust puudutav teave. Selgitame, et eeltoodu ei tähenda siiski seda, et kui vastav teave on ettevõttel olemas, et siis ei võiks ta seda väljastada. Küll aga ei saa AKI kohustada ettevõtet seda tegema.

15. Lisaks nõustub AKI Kroodi Vesi OÜ-ga ka selles, et ettevõttel kui teabevaldajal ei ole kohustus anda teavet AvTS § 5 lõike 3 alusel, sest teabe väljastamise kohustus hõlmab üksnes kaupade ja teenuste pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi, kuid käesolevas päringus seda ei küsitud. Isegi, kui Kroodi Vesi OÜ on turgu valitsevas seisundis, siis oleks ettevõte teabevaldajaks ainult selle teabe osas, mis puudutab teenuse pakkumise tingimusi, hindu ja nende muudatusi. Näiteks teenuse hindade osas on teave avalikustatud ettevõtte veebilehel http://www.kroodivesi.ee/teenuste-hinnad/. Samuti ei küsita teavet, mis puudutaks riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest avalike ülesannete täitmiseks või toetusena antud vahendite kasutamist.

16. AKI mõistab olukorda selliselt, et ettevõtte raamatupidamiseteenuse kulu on üks komponent ettevõtte veeteenuse hinna kujunemisel. Ühisveevärgi- ja kanalisatsiooni seaduse § 66 lõike 4 kohaselt teeb järelevalvet vee-ettevõtja raamatupidamise, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinnaregulatsiooni ning investeeringutega seotud nõuete täitmise üle Konkurentsiamet.

Teabenõudele vastamine

17. Isiku õigus teabenõuet esitada tuleneb AvTS §-st 6, mille kohaselt on teabenõue teabenõudja poolt samas seaduses sätestatud korras teabevaldajale esitatud taotlus teabe saamiseks. Teabenõudja on iga isik, kes esitab teabevaldajale nõude AvTS-s sätestatud korras (AvTS § 7).

18. AvTS § 9 lõike 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud võimaldama tema valduses olevale teabele juurdepääsu seaduses sätestatud korras. Sama paragrahvi lg 2 punkti 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tagama juurdepääsu neile dokumentidele, millele teabenõudja juurdepääsu taotleb ja millele on teabenõudjal juurdepääsuõigus ning tagama kinnipidamise juurdepääsupiirangutest (AvTS § 9 lg 1 p 7).

19. Teabevaldaja peab teabenõude kas viie tööpäeva jooksul täitma (AvTS § 18), väljastades küsitud dokumendid juurdepääsupiiranguteta osas (AvTS § 17 ja § 38 lg 2) või keelduma teabenõude täitmisest mõnel AvTS §-s 23 nimetatud alusel. Keeldumist tuleb ka põhjendada.

20. Ettevõtte selgituste kohaselt edastas linnavalitsus 10.07.2025 neile vastamiseks vaide aluseks oleva teabenõude. 21.07.2025 vastuses linnavalitsusele märkis ettevõte, et keeldub teabenõude täitmisest AvTS § 5 lõigete 2 ja 3 ning § 23 lõike 2 alusel. Vastus edastati linnavalitsusele eeldusega, et linnavalitsus vastab teabenõudjale.

21. Kuigi Kroodi Vesi OÜ ei ole teabevaldaja selle teabe osas, mida praegusel juhul teabenõudega küsiti, siis teatud teenuste osas on ettevõte teabevaldaja AvTS-i mõttes. Seega on ettevõttele teada seadusejärgne teabenõudele vastamise kord. Nagu ka vaide esitaja on vaides tähelepanu juhtinud, siis tuleb teabevaldajal teabenõue täita teabenõudes märgitud e-posti aadressil (AvTS § 17 lg 1).

22. Tulenevalt sellest, et seadus näeb ette teabenõudele vastamise korra ning sellest, et teabenõue, mille linnavalitsus Kroodi Vesi OÜ-le täitmiseks edastas, sisaldas teabenõudja e-maili aadressi, jääb AKI-le arusaamatuks, miks ettevõte edastas teabenõude vastuse linnavalitsusele, mitte teabenõudjale. Teabenõudele nõuetekohase vastamise eest vastutab teabenõude saav asutus ka sel juhul, kui teabenõue on teise asutuse poolt edastatud.

Kokkuvõte

23. Vaide esitaja palub AKI-l hinnata, kas Kroodi Vesi OÜ on teabevaldaja AvTS-i tähenduses ja kas ettevõtte keeldumine teabe väljastamisest on õigusvastane. Lisaks palutakse kaaluda teabenõudes küsitud dokumentide väljastamiseks ettekirjutuse tegemist. Ettevõte on teabenõudele vastanud (hilinemisega) 21.08.2025 keeldudes teabenõudega küsitud teabe väljastamisest põhjusel, et ettevõte ei ole teabenõudega küsitud teabe osas teabevaldaja AvTS-i mõistes. Kuna AKI hinnangul on teabenõude täitmisest keeldumine praegusel juhul olnud õiguspärane, siis ei ole alust ka ettekirjutuse tegemiseks teabenõudega küsitud dokumentide väljastamiseks. Sellest tulenevalt jääb vaie rahuldamata.

24. Kuigi vaie jääb rahuldamata, siis juhime Kroodi Vesi OÜ kui teatud teabe osas teabevaldaja tähelepanu sellel, et asutus peab endale selgeks tegema teabenõude täitmisega seotud nõuded, sh teabenõude vastuse saatmisega seonduva.

(allkirjastatud digitaalselt)

Karin Uuselu
jurist
peadirektori volitusel