

LIETUVOS RESPUBLIKOS ADMINISTRACINIŲ BYLŲ TEISENOS ĮSTATYMO 3 STRAIPSNIO 2 DALIS EKONOMINIO TIKSLINGUMO POŽIŪRIU

Gintarė Sirbikytė, Paulius Astromskis

Įvadas

Ekonomikos mokslas plečia tradicines savo ribas ir kuo toliau, tuo labiau skverbiasi ir į kitas mokslo šakas. Ekonomistai tiria ir tokius socialinius reiškinius kaip politika¹, santuoka² ar savižudybės³. Tačiau ryškiausiai matoma šiuolaikinio ekonomikos mokslo plėtra (o tuo pačiu ir įtaka) yra orientuota į teisę⁴, kuri yra laikoma įrankiu visuomenės gerovei pasiekti⁵. Lietuvos teisės diskurse taip pat yra pripažįstama, jog socialinės normos gali sėkmingai egzistuoti ilgą laiką jei jų duodama nauda yra didesnė nei sąnaudos joms sukurti ar palaikyti, t.y., jog teisingumas ir efektyvumas daugeliu atvejų sutampa⁶.

Neatsižvelgiant į šią natūraliąją teisės ir ekonomikos simbiozę, Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo⁷ (ABTĮ) 3 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad teismas nevertina ginčijamo administracinio akto bei veiksmų (ar neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požičiu. Dėl to vienas iš šio darbo tikslų yra skirtas atsakyti į klausimą ar ekonominio tikslingumo požičiu ABTĮ 3 straipsnio 2 dalis gali būti taikoma sprendžiant ginčus dėl administracinių aktų teisėtumo. Antra, šiuo darbu yra siekiama paskatinti tarpdisciplininę diskusiją tarp Lietuvos teisės ir ekonomikos tyrėjų ir praktikų⁸.

¹ Žr., pvz.: Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper and Row, 1957); James M. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962) ir kt.

² Žr., pvz.: Gary S. Becker, "A Theory of Marriage: Part I", *The Journal of Political Economy* (1973, Vol. 81, No. 4); Gary S. Becker, "A theory of Marriage: Part II", *The Journal of Political Economy* (1974, Vol. 82, No. 2).

³ Žr., pvz.: Daniel S. Hamermesh and Neal M. Soos, "An Economic Theory of Suicide", *The Journal of Political Economy* (1974, Vol. 82, No. 1).

⁴ Žr. pvz.: Richard A. Posner, *Economic analysis of law*, Sixth Edition (New York: Aspen Publishers, 2003),

⁵ Richard A. Posner, *Economics of Justice* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1983).

⁶ „[B]et kokie socialiniai institutai (tarp jų ir bet kokios socialinės normos) gali sėkmingai egzistuoti ilgą laiką, jei jie yra ekonomiškai efektyvūs, t.y., jei jų duodama nauda yra didesnė nei sąnaudos jiems sukurti ar palaikyti. <...> Naudingumo analizės išskirtinę vietą patvirtina ir R. Posnerio pastebėtas faktas, kad teisingumas ir efektyvumas daugeliu atvejų sutampa“ (Remigijus Šimašius, *Teisinis pluralizmas* (daktaro disertacija, Vilnius, Lietuvos teisės universitetas, 2002).

⁷ Administracinių bylų teisenos įstatymas (1999 01 14, Nr. VIII-1029).

⁸ Neatsižvelgiant į pasaulinį populiarumą (plačiau žr. 10 psl.), bendras Lietuvos teisės ir ekonomikos diskursas iš esmės tik pradeda vystytis. Šiame kontekste iš santykinai nedidelio kiekio mokslinių darbų išskirtini tokie kaip žr. pvz. išnašą 6: Remigijus Šimašius, o taip pat pvz.: Ligita Vasiliauskienė, *Sandorių kaštų įtaka išorinės kontraktams* (daktaro disertacija, Kaunas, KTU, 2009); Rimantas Gatautis, Bronius Neverauskas, Vytautas Snieška, „Interneto įtaka sandorių kaštams ir tarpininkavimo paslaugoms“, *Inžinerinė ekonomika* (2002, Nr. 3 (29)); Artūras Lakis ir Virginia Namiotko, „Transakcinių sąnaudų vertinimo metodologiniai aspektai“, *Management theory and studies for rural business and infrastructure development* (2012, Nr. 1(30)); Donatas Murauskas, „Ekonominė teisės analizė: Metodologinės prielaidos ir tyrimų kryptys“, *Teisė* (2012, t. 84) ir kiti.

Kaip ir bet kuri teisinė analizė, šis darbas taip pat pradedamas pirmiausiai nuo Konstitucijos ir požiūrio į jos 46 straipsnio 1 dalį. Antrojoje šio darbo dalyje pateikiama nuomonė dėl Lietuvos teismo gebėjimų analizuoti teisę ekonominio tikslingumo požiūriu, o trečiojoje – su ABTĮ 3 straipsnio 2 dalimi susijusios praktikos apžvalga. Ketvirtąjoje dalyje išdėstyto požiūrio į ekonominius santykius kontekste, šio darbo išvadose yra pateikiamas apibendrintas ABTĮ 3 straipsnio 2 dalies vertinimas ekonominio tikslingumo požiūriu.

Požiūris į Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalį

Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalyje yra nustatyta Lietuvos ūkio konstitucinė santvarka. Lietuvos ūkis grindžiamas privačios nuosavybės teise, asmens ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva. Visų valstybės valdžios institucijų konstitucinė priedermė yra saugoti šią santvarką, tai yra – neleisti, kad būtų kėsinamasi į Konstitucijoje nustatytus *inter alia* ekonominius santykius, sudarančius asmens, visuomenės ir valstybės gyvenimo pagrindus⁹.

Atitinkamai, Konstitucija žmonėms *tarnaujančias* institucijas įpareigoja priimamais precedentsais užtikrinti palankią teisinę terpę tokiai ūkinei veiklai, kuri, tenkindama žmogaus interesus, tarnautų ir bendrai tautos gerovei¹⁰. Pareigos saugoti konstitucinę santvarką įgyvendinimas nėra priskirtas nei vienai iš valdžių¹¹, t.y. visos valdžios institucijos tarpusavyje veikia tarpfunkcinėje partnerystėje¹². Toks bendradarbiavimas sukuria institucinę aplinką¹³, kurios vienas iš produktų yra ekonominės veiklos organizavimo („žaidimo“) taisyklės.

⁹ Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 8 straipsnio 2 ir 4 dalių, 9 straipsnio 1 dalies 4 punkto ir 4 dalies, 22 straipsnio 1 punkto, 24 straipsnio 2 dalies 5 bei 11 punktų, 26 straipsnio 3 dalies 7 punkto, 31 straipsnio 2, 4 dalių ir 6 dalies 2 punkto, 37 straipsnio 4 dalies, 45 straipsnio 4 dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Konstitucinio Teismo nutarimas (1999 11 23, Nr. 17/98).

¹⁰ Ūkinės veiklos teisinis reguliavimas yra socialinės inžinerijos priemonė, būdas per teisę siekti tautos gerovės (Dėl Lietuvos Respublikos medžioklės įstatymo 7 straipsnio 2 dalies, 8 straipsnio 1, 9, 10 dalių, 13 straipsnio 2 dalies, 18 straipsnio 7 dalies ir 22 straipsnio 3, 6, 7 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Konstitucinio Teismo nutarimas (2005 05 13, Nr. 14/02); Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. rugsėjo 26 d. nutarimo Nr. 1170 "Dėl cukraus rinkos reguliavimo priemonių" 2.3, 2.4 punktų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 12 d. nutarimo Nr. 879 "Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 12 d. nutarimo Nr. 284 "Dėl baltjojo cukraus gamybos kvotos nustatymo" pakeitimo" 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos cukraus įstatymo 4 straipsnio 1 daliai (2000 m. gegužės 18 d. redakcija), 2 daliai (1999 m. liepos 8 d. redakcija), Konstitucinio Teismo nutarimas (2006 05 31, Nr. 42/03) ir kiti).

¹¹ Žr. išnašą 9: Konstitucinio Teismo nutarimas (1999 11 23, Nr. 17/98).

¹² Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2006-05-09 nutarime pabrėžė, kad valstybės valdžių sąveika negali būti traktuojama kaip jų priešprieša ar konkurencija, vadinasi, ir stabdžiai bei atsvaros, negali būti traktuojami kaip valdžių priešpriešos mechanizmai (Dėl Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 56 straipsnio 2 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 3 dalies (2003 m. sausio 21 d. redakcija), 4, 5, 6 dalių (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 57 straipsnio 3 dalies (2003 m. sausio 28 d. redakcija), 63 straipsnio 4 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 70 straipsnio 2, 3 dalių (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 71 straipsnio 2, 3 dalių (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 72 straipsnio 2, 3 dalių (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 73 straipsnio 2 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 74 straipsnio 1 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 75 straipsnio 1 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 76 straipsnio 2 dalies (2003 m. sausio 21 d. redakcija), 77 straipsnio 3 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 78 straipsnio 2 dalies (2003 m. sausio 21 d. redakcija), 79 straipsnio 2 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 81 straipsnio 3, 7 dalių (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 90 straipsnio 3, 7 dalių (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 119 straipsnio 2, 5 dalių (2002 m. sausio 24 d.

Šiame kontekste pažymėtina ir tai, kad teismo pareiga disciplinuoti ūkio subjektus turi būti nuolatos balansuojama su valstybės priederme sudaryti palankias verslumo sąlygas ir jokiais savo veiksmais bent jau netrukdyti žmogaus plėtojamoms ūkinėms iniciatyvoms¹⁴. Akivaizdu, jog Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalies tikslai, Lietuvos ūkio stabilumas ir plėtotė evoliucijos būdu¹⁵, gali būti užtikrinti tik teismui vertinant *kiekvieno* ketinamo priimti precedento įtaką Lietuvos ūkiui ir jo subjektams. Tai yra teismas turi pasirinkti tokį precedentą, kuris būtų ekonomiškai efektyvus¹⁶. Kitaip tariant, Lietuvos ūkio stabilumas ir plėtotė, gali būti užtikrinti tik vertinant priimamą aktą ekonominio tikslingumo požiūriu¹⁷.

Primintina, jog pažeidus Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalį, kartu pažeidžiamas ir teisinės valstybės principas, bei priesaika laikytis Konstitucijos, ją vykdyti, jos nepažeisti ir ją ginti, su Dievo pagalba *arba* be jos. Pareiga saugoti konstitucinę santvarką negali būti apribota įstatymu¹⁸.

redakcija), 120 straipsnio 3, 4 punktų (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 128 straipsnio 2 dalies (2002 m. sausio 24 d. redakcija), Lietuvos Respublikos įstatymo "Lietuvos Aukščiausiojo Teismo statutas" 11 straipsnio 3 dalies 13 punkto (1996 m. liepos 4 d. redakcija), 17 straipsnio 1, 3 dalių (1995 m. balandžio 18 d. redakcija), 4 dalies (1996 m. liepos 4 d. redakcija), 18 straipsnio 3 dalies (1995 m. balandžio 18 d. redakcija) ir Lietuvos Respublikos prezidento 2003 m. vasario 10 d. dekreto nr. 2048 "dėl apygardos teismo teisėjo atleidimo" 1 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Konstitucinio Teismo nutarimas (2006 04 21, Nr. 13/04-21/04-43/04); Dėl Lietuvos Respublikos seimo 1996 m. gruodžio 10 d. nutarimo „Dėl Lietuvos respublikos vyriausybės programos“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Konstitucinio Teismo nutarimas (1998 01 10, Nr.19/97).

¹³ Oliver E. Williamson sudarytą socialinės analizės modelį sudaro keturi tarpusavyje susiję socialinių institucijų lygiai. Aukščiausiasis lygis – tai papročiai, tradicijos, religija ir kitos neformalios institucijos. Antrąjį lygmenį sudaro institucinė aplinka. Trečiasis lygmuo – tai vykdomosios valdžios institucijų vieta. Vertinant antrą lygį kaip žaidimo taisykles, trečiasis lygis sąlyginai gali būti prilygintas žaidimo eigai. Ketvirtame lygmenyje veikia smulkiausios ir greičiausiai besikeičiančios institucijos. Žemesnis lygis nulemia aukštesniojo atsiradimą ir raidą. Aukščiausio lygmens institucijos keičiasi labai lėtai – per šimtmečius ar tūkstantmečius, bei ilgam įtakoja visuomenės elgseną. Pagrindiniai žaidimo taisyklių (antro lygmens) pasikeitimai įvyksta per dešimtmečius ar šimtmečius. Trečiojo lygio pokyčiai trunka nuo metų iki dešimtmečio, o ketvirto – keičiasi greičiausiai (nuolatos) (Oliver E. Williamson, "Transaction Cost Economics: How it Works; Where it is Headed", *De Economist* (1998, Vol. 146, No. 1).

¹⁴ Reguluodama ūkinę veiklą valstybė negali nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo ūkio subjektams būtų sudarytos nepalankios ūkininkavimo sąlygos, varžoma jų iniciatyva, nesudaromos galimybės jai reikštis (žr. išnašą 10: Konstitucinio Teismo nutarimas (2006 05 31, Nr. 42/03)).

¹⁵ Alfonsas Vaišvila, *Teisės teorija* (Vilnius: Justitia, 2004), p. 185.

¹⁶ Žr. išnašą 6: Remigijus Šimašius.

¹⁷ Žr. išnašą 15: Alfonsas Vaišvila, p. 462-465.

¹⁸ Dėl Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios tarybos 1990 m. rugsėjo 27 d. nutarimo nr. i-619 "dėl Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų garantijų įstatymo taikymo" 1 punkto, taip pat dėl Lietuvos respublikos vyriausybės 1996 m. liepos 5 d. nutarimu nr. 808 "dėl socialinės pašalpos skyrimo ir mokėjimo nuostatų patvirtinimo" patvirtintų socialinės pašalpos skyrimo ir mokėjimo nuostatų 6.1.1 punkto (1996 m. lapkričio 6 d. redakcija), 6.1.4 punkto (1996 m. lapkričio 6 d. redakcija), 6.1.5 punkto (1996 m. lapkričio 6 d. redakcija), 7 punkto (1996 m. lapkričio 6 d. redakcija), 9 punkto ir Lietuvos Respublikos vyriausybės 2000 m. balandžio 17 d. nutarimu nr. 441 "dėl socialinės pašalpos skyrimo ir mokėjimo nuostatų patvirtinimo" patvirtintų socialinės pašalpos skyrimo ir mokėjimo nuostatų 5.1.1 punkto, 5.1.7 punkto (2000 m. balandžio 17 d. ir 2000 m. liepos 14 d. redakcijos), 5.1.8 punkto (2000 m. balandžio 17 d. ir 2000 m. liepos 14 d. redakcijos), 5.4, 5.5.2, 9 punktų atitikties Lietuvos Respublikos konstitucijai ir Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų garantijų įstatymo 10 straipsnio (1994 m. lapkričio 3 d. redakcija) 1 daliai, Konstitucinio Teismo nutarimas (2004 03 05, Nr. 44/01); Dėl žemės reformos pagrindinių krypčių, Konstitucinio Teismo nutarimas (1994 01 19, 4/93); Dėl piliečių nuosavybės teisių į žemę atstatymo, Konstitucinio Teismo nutarimas (1995 10 26, 2/95); Dėl vyriausybės butarimo teisėsaugos darbuotojų darbo apmokėjimo klausimais (1995 12 06, 9/95); Dėl seimo nutarimo Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos tarnybos sudarymo klausimais, Konstitucinio Teismo nutarimas (1997 05 29, 9/97); Dėl Lietuvos nacionalinio radijo ir televizijos ir dėl generalinio prokuroro atleidimo iš pareigų, Konstitucinio Teismo nutarimas (1998 04 21, 13/97); Dėl ministerijų perorganizavimo, Konstitucinio Teismo

Dėl to valdžiai vykdant įstatymu nustatytą neteisėtą pareigos saugoti konstitucinę santvarką apribojimą, pažeidžiama Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalis ir kyla atsakomybė¹⁹. Taigi, ekonominė teisės analizė yra ne pagalbinis²⁰ mokslinės mados dalykas, o pagrindinis savo precedentaais konstitucinę santvarką privalančio saugoti teisininko įrankis.

Požiūris į teismo gebėjimus

Ekonomika yra procesas, kurio analizei reikalingos didelės nanoekonominių dalelių žinios²¹. Tad ir priimamo precedento ekonominiam tikslingumui įvertinti yra būtina gerai išmanyti ne tik teisės, bet ir ekonomikos, vadybos²² sritis. Šiame kontekste kyla klausimas ar galima reikalauti iš teismo turėti pakankamai gebėjimų ekonominei teisės analizei²³.

Pagal vieną žymiausių teisės ekonomistų Richard A. Posner, teisėjai ne tik gali, bet ir privalo naudoti ekonominius principus priimant sprendimus ir tobulinant pačius įstatymus. Posner manymu, teisėjui renkant vieną iš galimų teisinių taisyklių, jis turi įvertinti būsimas šios taisyklės pasekmes, o svarbiausiu kriterijumi yra laikytinas ekonominis efektyvumas²⁴. Taigi, teisėjai privalo remtis ne tik bylos faktais, bet ir bendrųjų socialinių mokslų duomenimis, kurie padėtų išsiaiškinti, kaip atitinkama teisės norma įtakoja asmenų elgseną.²⁵ Tuo tarpu F.A. Hayek nuomone, teismas negali numatyti savo priimtų sprendimų pasekmių ir šis negalėjimas kyla dėl visuomenei būdingo kompleksiskumo, tame tarpe ir dėl neįmanomumo surinkti visą informaciją, reikalingą nustatyti ar kuri nors iš pasirinktų teisės taisyklių ilgainiui sukurs ekonominę gerovę²⁶.

nutarimas (1999 06 03, 19/98); *Dėl 1998 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo*, Konstitucinio Teismo nutarimas (1999 07 09, 18/98); *Dėl teisėjų paskyrimo procedūros ir kitų teismų įstatymo normų*, Konstitucinio Teismo nutarimas (1999 12 21, 16/98); *Dėl valstybinių pensijų skyrimo*, Konstitucinio teismo nutarimas (2000 02 10, Nr. 25/98-31/98-10/99-14/99-20/99-21/99-22/99-28/99); *Dėl akcinių bendrovių „Būtingės nafta“, „Mažeikių Nafta“ ir „Naftotiekis“, reorganizavimo*, Konstitucinio Teismo nutarimas (2000 10 18, Nr. 29/98-16/99-3/2000); *Dėl administracinių teisės pažeidimų ir mokesčių administravimo*, Konstitucinio Teismo nutarimas (2000 12 06, Nr. 6/99-23/99-5/2000-8/2000), citata tekste: *Dėl Respublikos Prezidento Rolando Pakso veiksmų*, Konstitucinio Teismo išvada (2004 03 31, Nr. 14/04); *Dėl Seimo laikinųjų tyrimo komisijų įgaliojimų*, Konstitucinio Teismo nutarimas (2004 05 13, Nr. 43/03-46/03); *Dėl finansinių prievolių mokėjimo teismui iškėlus bankroto bylą*, Konstitucinio Teismo nutarimas (2001 04 26, Nr. 30/99).

¹⁹ *Dėl Konstitucinio Teismo įgaliojimų peržiūrėti savo nutarimą ir nutraukti pradėtą teiseną, taip pat dėl teismų finansavimo peržiūrėjimo*, Konstitucinio Teismo nutarimas (2006 03 28, Nr. 33/03)

²⁰ Žr. išnašą 8: Donatas Murauskas, p.144.

²¹ Oliver E. Williamson, "The Logic of Economic Organization", *Journal of Law, Economics, & Organization* (1988, Vol. 4, No. 1), p. 76;

²² Oliver E. Williamson, "Why Law, Economics, and Organization?", *UC Berkeley Public Law Research Paper* (2000, No. 37).

²³ Žr., pvz.: Todd J. Zywicki, Anthony B. Sanders, "Posner, Hayek, and the Economic Analysis of Law", *Iowa Law Review* (2008, Vol. 93, No. 2).

²⁴ Žr. išnašą 4: Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, p. 252.

²⁵ Richard A. Posner, "Hayek, Law, and Cognition", *NYU Journal of Law & Liberty* (2005, Vol. 1, No. 0), p. 165, taip pat žr. išnašą 4: Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, p. 19-20; mintis tekste: žr. išnašą 23: Todd J. Zywicki, Anthony B. Sanders, p. 564;

²⁶ F.F.A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty: Rules and Order* (University of Chicago Press, 1973), mintis tekste: žr. išnašą 23: Todd J. Zywicki, Anthony B. Sanders, p. 564;.

Lietuvos teisės kontekste galima teigti, jog tokio pobūdžio diskusija yra išspręsta labiau Posner naudai. Juk precedento kūrėjams yra keliamas reikalavimas turėti aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą, o šioms studijoms „yra keliamas reikalavimas apimti (kaip neatskiriamą jų dalį) ekonomikos bei kitas žinijos sritis“ (Konstitucinio Teismo 2008 vasario 20 d. nutarimas)²⁷. Taigi, „prieš daug šimtmečių susiformavusios Vakarų teisės tradicijos, kuriai priklauso ir Lietuva“²⁸ išugdyti teisėjai privalo gebėti „tirti ekonominio pobūdžio duomenis, atlikti ekonominę analizę, prognozuoti reikšmingus rodiklius, t.y. atlikti kompleksinę tiriamąją, analitinę ir vertinamojo pobūdžio veiklą“²⁹.

Tačiau iš dalies kritikuotinas dėl utopinio Lietuvos teisinės tradicijos pervertinimo ir nihilistinio tarpdiscipliniškumo vertės neigimo, Konstitucinio Teismo 2008 vasario 20 d. nutarimas nustato reikalavimus tik dalies teisės profesionalų gebėjimams. Likusi dalis šiuo metu profesiniame zenite esančių teisininkų kartos vidinius savo įsitikinimus įgijo niekinamos laisvos valios ir privačios nuosavybės tradicijoje, arba buvo mokomi tos kartos teisininkų.

Žinoma, išgyventi konstitucinės santvarkos okupaciją reikėjo neįtikėtinos valios ir milžiniškos aukos, tačiau rezistencinė veikla natūraliai išugdė imunitetą „teisinei santvarkai“, kuris pasireiškė gebėjimais kurti biurokratinės kliūtis valdymo sprendimams ir valstybę valdyti šešėlyje. T.y. natūraliai išsivystė su Vakarų teisės tradicija nesuderinama biurokratinė ir „*blam*“ kultūra, o ilgalaikė praktika išugdė atitinkamą profesinę intuiciją bei toleranciją oportunizmui³⁰.

Atitinkamai, Vakarų teisės tradicijos reikalavimai tos kartos teisininkams yra netaikytini ne tik dėl *lex retro non agit* principo, tačiau ir dėl papildomo poreikio iš pagrindų pakeisti vidinį žmogaus pasaulį. Ši aukščiausio lygmens institucija³¹ keičiasi labai lėtai bei ilgam veikia

²⁷ Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. spalio 4 d. nutarimu Nr. 1568 "Dėl Kvalifikacinių aukštojo teisinio išsilavinimo reikalavimų asmenims, norintiems įstatymų nustatyta tvarka eiti teisėjo pareigas, patvirtinimo" patvirtintų Kvalifikacinių aukštojo teisinio išsilavinimo reikalavimų asmenims, norintiems įstatymų nustatyta tvarka eiti teisėjo pareigas, atitikties Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 51 straipsnio 1 daliai (2002 m. sausio 24 d., 2004 m. gegužės 18 d., 2006 m. birželio 1 d. redakcijos), Lietuvos Respublikos teismų įstatymo pakeitimo įstatymo įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymo 5 straipsnio 1 daliai, Konstitucinio Teismo nutarimas (2008 02 20, Nr. 19/05).

²⁸ Ten pat

²⁹ Lietuvos Respublikos Seimo nariai Irena Šiaulienė ir Evaldas Jurkevičius p. Klaipėdos miesto savivaldybės tarybą, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2010 03 29, Nr. A525-471/2010); I. J. A. J. p. Telšių rajono savivaldybę, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2012 07 26, Nr. A-858-2235-12).

³⁰ Dėl oportunizmo koncepcijos ekonominėje teisės analizėje žr. pvz. išnašą 4: Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law* (apibūdinant oportunizmą kaip kitos šalies pažeidžiamumo išnaudojimą); Oliver Williamson, "Transaction-Costs Economics: the Governance of Contractual Relations", *Journal of Law and Economics* (1979, Vol 22, No. 2); Oliver Williamson, *The Economic Institution of Capitalism* (New York, 1985) (apibūdinant oportunizmą kaip savanaudiškumą su klasta); George M. Cohen, "The Negligence-Opportunism Tradeoff in Contract Law", *Hofstra Law Review* (1992, Vol. 20), (apibūdinant oportunizmą kaip bet koki vienos šalies elgesį, kuris neatitinka kitos šalies teisėtų lūkesčių); George M. Cohen, "Interpretation and Implied Terms in Contract Law" in Boudewijn Bouckaert & Gerrit De Geest, eds., *Encyclopedia of law and economics* (Edward Elgar, 2000); ir kiti.

³¹ Žr. išnašą 13: Oliver E. Williamson.

visuomenės elgseną, tad pokyčiams neabejotinai reikia papildomo *protingo* laiko ir technologijų³². Tačiau pastebėtina, jog po nepriklausomybės atgavimo jau septintas Seimas ir šešiolikta Vyriausybė deklaruoja maksimalias pastangas Vakarų teisės tradicijomis ir rinkos ekonomika pagrįstų gebėjimų ugdymui. Dar daugiau, juk visų rūšių teisenose yra sudarytos galimybės *ex officio* pasitelkti ekspertus ar kitus specialiųjų žinių turinčius asmenis³³.

Žinoma, greitesnei konstitucinės santvarkos skvarbai į vidinį teisininko pasaulį trukdo senieji biurokratiniai įgūdžiai ir kognityvinė apatija³⁴, kuri ilgainiui tampa patogia ar net *expressis verbis* teisinama būseną. Tačiau tai ardo Konstitucinę valstybės santvarką ir dėl to net imuniteto teisei santvarkai natūraliai sukeltas šalutinis poveikis nebegali būti toleruojamas ar pateisinti mažesni rūpestingumo lygi, nei jis yra nustatytas Konstitucinio Teismo 2008 vasario 20 d. nutarime. Kitaip tariant, dėl kitokios teisės tradicijos atsiradęs žinių trūkumas nebegali pateisinti Konstitucinės pareigos atlikti ekonominio tikslingumo analizę nevykdymą, atleisti šios pareigos nevykdantį tarnautoją nuo atsakomybės ar ją sumažinti.

Požiūris į ABTĮ 3 straipsnio 2 dalį

Kaip jau minėta, pagal ABTĮ 3 straipsnio 2 dalį teismas nevertina ginčijamo administracinio akto bei veiksmų (ar neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu. Vadovaujantis šia nuostata, pasak Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (LVAT), teismas netgi *privalo* atsiriboti nuo bylai reikšmingų aplinkybių vertinimo ekonominio tikslingumo požiūriu³⁵. ABTĮ 3 straipsnio 2 dalis yra aiškinama kaip valdžių atskyrimo principo išraiška, užtikrinanti aktą priimančios administracinės institucijos diskrecijos teisę³⁶.

³² Paulius Astromskis ir Saulius Astromskis, *The Impact of Globalization Processes on the Lawyer's Duty to Facilitate Technological Development* (pranešimas Vytauto Didžiojo universiteto Teisės fakulteto tarptautinėje mokslinėje konferencijoje „Globalizacijos įtaka teisei: Visuomeninė ir profesinė teisininko atsakomybė“, Kaunas, 2012)

³³ „[F]ormulių turinio atskleidimui, teisėjų kolegijos nuomone, būtinos ir specialios ekonominio pobūdžio žinios. <...> Šiems klausimams įvertinti būtinos specialios žinios, kurių teismas gali ir neturėti, todėl specialisto ar teismo eksperto įtraukimas į bylą būtų racionalus sprendimas“ (UAB „Vilniaus energija“ p. Valstybinę kainų ir energetikos kontrolės komisiją, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2011 02 28, Nr. A-525-390-11)).

³⁴ „Teisėjų kolegija sistemškai įvertinusi prašyme skirti ekspertizę pateiktus klausimus, daro išvadą, kad iš esmės keliama klausimai yra susiję su ekonominio tikslingumo vertinimu. <...> atsižvelgdama į ABTĮ 3 straipsnio 2 dalį, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo formuojamą praktiką bei į tai, kad iš esmės ekspertinis vertinimas yra susijęs su ekonominio tikslingumo vertinimu, teisėjų kolegija konstatuoja, kad šis klausimas nepriklauso administracinių teismų kompetencijai“ (UAB „Litesko“ p. Valstybinę kainų ir energetikos kontrolės komisiją, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2011 06 14, Nr. A-261-1651-12)).

³⁵ UAB „Litesko“ p. Valstybinę kainų ir energetikos kontrolės komisiją, Druskininkų savivaldybės tarybą, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2012 02 27, Nr. A-143-306-12).

³⁶ Diskrecijos teisė yra galia, suteikianti administracinei institucijai tam tikrą veiklos laisvę priimant sprendimus, t. y. įgalinanti ją iš keleto teisiškai galimų elgesio variantų pasirinkti tą, kuris, tos institucijos nuomone, yra tinkamiausias, atsižvelgiant į visuomeninių santykių raidos prioritetus ir strategiją (Dėl administravimo subjektų diskrecinių galių įgyvendinimo, Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija (1980 03 11, Nr. R(80)2), I d.); AB „Lietuvos telekomas“ p. LR Ryšių reguliavimo tarnybą, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2006 12 18, Nr. A-415-

Diskrecijos teise yra garantuojamas politinio proceso autonomiškumas, demokratiškai formuojamų institucijų savarankiškumas pagal savo kompetenciją ir prioritetus nustatant valstybės politikos, taip pat ir ekonominės, turinį, jos vykdymo priemonės bei metodus. Atskleidamas šios teisės idėją, Konstitucinis Teismas 2006-05-31 nutarime³⁷ nurodė, kad:

įstatymų leidžiamosios valdžios institucija, ir <...> vykdomosios valdžios institucija, turi labai plačią diskreciją formuoti ir vykdyti valstybės ekonominę politiką <...> [V]alstybės ekonominės politikos turinio (inter alia prioritetų), priemonių bei metodų vertinimas (kad ir kas juos vertintų), taip pat ir pagrįstumo bei tikslingumo aspektu, net jeigu laikui bėgant paaiškėja, kad buvo ir geresnių jos pasirinktos ekonominės politikos alternatyvų <...>, savaime negali būti dingstis kvestionuoti tą (anksčiau suformuotą ir vykdytą) ekonominę politiką atitakusio ūkinės veiklos teisinio reguliavimo atitiktį aukštesnės galios teisės aktams.

Tačiau diskrecijos laisvė nėra absoliuti³⁸. Visos valdžios institucijos privalo veikti Konstitucijos suteiktose kompetencijos ribose ir žinoma - *tarnauti* žmonėms. Šių reikalavimų vykdymo kontrolė yra teismų kompetencijos dalykas. Tai yra, teismai privalo užtikrinti, jog reguliuodama visuomeninius santykius administracinė institucija nepažeistų leistinų diskrecijos ribų, jos vykdymo priemonių bei metodų.

Šiame kontekste pažymėtina ir tai, jog įsitvirtinusi su pirmąja ABTĮ redakcija dar 1999-aisiais, ši teisės taisyklė iki šiol nebuvo keista ar ginčyta. Priešingai, ji buvo naudota sprendžiant mažiausiai 867 administracines bylas LVAT³⁹. Per paskutiniuosius 3 metus⁴⁰ ekonominio tikslingumo negalia buvo panaudota net 24 skirtingų kategorijų bylose, nuo individualių klausimų (valstybės tarnybos, nuosavybės teisių atkūrimo, statybų ir pan.) iki visos valstybės gerovę įtakančių energetikos (šilumos ūkio, dujų kainų ir pan.) teisinių santykių. Tai yra, ABTĮ 3 straipsnio 2 dalis neabejotinai yra stabilios ir aktyviai visame Lietuvos ūkyje veikiančios teisėkūros pavyzdys.

2203-06); Akmenės rajono apylinkės prokuratūra p. LR Ūkio ministerija, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2007 08 02, Nr. I-444-12-07).

³⁷ Žr. išnašą 10: Konstitucinio Teismo nutarimas (2006 05 31, Nr. 42/03).

³⁸ Įgyvendinant diskreciją turi būti užtikrintas diskrecinių sprendimų teisėtumas, motyvuotumas, nešališkumas ir objektyvumas, užtikrinama asmenų, kuriuos šie sprendimai liečia, lygybė prieš įstatymus, priimamų sprendimų proporcingumas jais siekiamam tikslui, proto termino reikalavimas administracinės diskrecijos įgyvendinimo procese, kitų tinkamo administracinės diskrecijos įgyvendinimo proceso principų gerbimas (žr. išnašą 36: AB „Lietuvos telekomas“ p. LR Ryšių reguliavimo tarnybą; Europos Tarybos Ministrų Komiteto rekomendacija).

³⁹ Infolex.lt duomenų bazėje atlikus administracinių bylų paiešką pagal ABTĮ 3 straipsnio naudojimą motyvacinėje teismo procesinio dokumento dalyje su fraze „ekonominio tikslingumo“, buvo rasta 1244 šias sąlygas atitinkančių bylų, iš jų 867 - Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo bylos (<<http://www.infolex.lt>> [aplankyta 2012 12 23]).

⁴⁰ T. y. laikotarpį, kuris nepatenka į ieškinio senatį pagal LR Civilinio kodekso 1.125 str. 8 d. (LR Civilinis kodeksas (oficialus tekstas su pakeitimais iki 2012 m. birželio mėn. 19 d.) (2000 07 18, Nr. VIII-1864)).

Išskirtina šiame kontekste yra 2006-12-18 LVAT nutartis Nr. A-415-2203-06⁴¹, kurioje teismas išsamiau pasisakė dėl ABTĮ 3 straipsnio 2 dalies taikymo ribų. Teismas patvirtino, kad administracinės institucijos diskrecijos teisė turi teisinės ribas ir yra teisminės kontrolės objektas. Pasak LVAT, teismo kompetencija apima tikrinimą, ar viešojo administravimo institucija nepažeidė jai suteiktos diskrecijos išorinių ribų. LVAT taip pat patikslino, kad administracinės diskrecijos kontrolės norminės ribos negali būti tapatinamos su ekonominio tikslingumo vertinimu - teismas netikrina, ar administracinės institucijos išskirti kriterijai yra ekonomiškai pagrįsti ir racionalūs. Pasak LVAT, teisinio tyrimo objektas yra tai, ar šios institucijos surinktų ekonominių duomenų kiekybine ir kokybine prasme pakanka, kad jų pagrindu galima būtų daryti išvadą, jog išskirtieji ekonominiai kriterijai įvykdyti arba neįvykdyti⁴².

Deja, analizuojant likusias administracinės diskrecijos bylas susidaro slogus įspūdis, jog ekonominio tikslingumo negalia naudojama formaliai (arba tikslingai), kaip pretekstas išvengti ekonominio pobūdžio duomenų tyrimo ir ekonominės analizės, atitinkamų rodiklių prognozavimo, t.y. kompleksinės ir sudėtingos tiriamosios, analitinės ir vertinamojo pobūdžio veiklos⁴³. Didžiojoje dalyje šių bylų ABTĮ 3 straipsnio 2 dalis panaudota tik formaliai ją pacituojuojant bei atmetant ekonominio pobūdžio šalių argumentus, be gilesnės ekonominių kriterijų, duomenų ar sprendimų proceso analizės.

Pavyzdžiui prisidengiant ekonominio tikslingumo negalia teismai nereikšmingais laiko bylos dalyvių argumentus, susijusius su administracinio akto neigiamu poveikiu subjekto ekonominei padėčiai (net bankroto grėsme)⁴⁴; administracinio akto galima žala smulkiajam verslui bei valstybės ekonomikai⁴⁵; teritorijų planavimo sprendimų ekonominiu pagrįstumu⁴⁶; administracinio akto

⁴¹ Žr. išnašą 36: AB „Lietuvos telekomas“ p. LR Ryšių reguliavimo tarnyba.

⁴² LVAT tokį teisminės kontrolės apimtį aiškinimą parėmė Europos Bendrijų teismų praktika, pavyzdžiui: byla T-210/01, General Electric v. Komisija [2005], ETP II-05575, 62-64 p.; byla C 12/03, Tetra Laval BV v. Komisija [2005], ETP I-00987).

⁴³ Žr. išnašą 29: Lietuvos Respublikos Seimo nariai Irena Šiaulienė ir Evaldas Jurkevičius p. Klaipėdos miesto savivaldybės taryba; I.J. A.J. p. Telšių rajono savivaldybė.

⁴⁴ Žr., pvz.: UAB „Rytietiškas stilius“ p. Klaipėdos miesto savivaldybės administracija, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2010 11 29, Nr. A-525-1474-10); Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie AM Kauno teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros skyrius p. UAB „Pilainiai“, Kauno apygardos teismas (2012 09 27, Nr. I-486-423/2012); UAB „Atkirta“ p. Vilniaus apskrities viršininko administracija, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2005 03 03, Nr. A-14-242-05) ir kitos.

⁴⁵ Žr., pvz.: AB „Panevėžio statybos trestas“ ir AB „Hidrostatyba“ p. LR Konkurencijos taryba, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2002 07 24, Nr. A-02-00661-02); žr., pvz., išnašą 33: UAB „Vilniaus energija“ p. Valstybinę kainų ir energetikos kontrolės komisiją ir kitos.

⁴⁶ Žr., pvz.: Vilniaus apygardos prokuratūros prokuroras p. Nacionalinę žemės tarnybą prie Žemės ūkio ministerijos Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2012 04 30, Nr. A-261-1564-12); UAB „Pagiriai Nėsta“ p. Vilniaus rajono savivaldybės administraciją, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2012 03 22, Nr. A-438-1281-12); Klaipėdos apygardos vyriausiasis prokuroras p. Palangos miesto savivaldybės taryba, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2011 11 28, Nr. A-502-2845-11) ir kitos.

sukurtų įpareigojimų įgyvendinimo įmanomumu⁴⁷; tam tikros institucijos vidinės organizacinės struktūros projektavimo (t.y. vadybinių sprendimų) racionalumu⁴⁸; ir taip toliau.

Šiame kontekste taip pat atkreiptinas dėmesys pirmiausiai į tai, kad pagal Konstitucinio teismo 2006-05-31 ir kitus nutarimus, įstatymo leidžiamoji valdžia turi plačią diskreciją formuoti valstybės ekonominę politiką. Kadangi politika, tiek ekonomika yra du savarankiški socialiniai reiškiniai, tai politika *ir* ekonomika apima didesnę socialinės veiklos sferą, nei ekonominė politika. Ši yra tik viena iš sudedamųjų bendrosios politikos dalių ir tik dalis bendrosios ekonomikos patenka į politikos veikimo sferą. Kitaip tariant, diskrecija reguliuoti ekonominę politiką turi išorines ribas, veikiamas atskirai tiek bendrosios politikos, tiek bendrosios ekonomikos.

Kadangi net ir plačiausia diskrecija turi savo išorines ribas, apibrėžtas Konstitucijos ir įstatymų, nuspręsti ar ši riba yra peržengta įmanoma tik įvertinus administracinį aktą politinio ir ekonominio tikslingumo požiūriu bei palyginus su sprendimo priėmimo metu buvusiomis (prieinamomis) alternatyvomis. Patikra, ar administracinį aktą priėmusi institucija neperžengė šių ribų, reikalauja ne tik sprendimo priėmimo proceso, bet ir ekonominės politikos turinio (inter alia prioritetų), priemonių bei metodų vertinimo, taip pat ir pagrįstumo bei tikslingumo aspektu. Tik tokiu būdu gali būti užtikrinta pagarba diskrecijos teisės išorinėms riboms. Valdžių atskyrimo principas apriboja teismo galią kvestionuoti administracinius aktus dėl nenumatytų (laikui bėgant paaiškėjusių) aplinkybių, bei naikinti administracinius aktus, jei jie nepažeidžia išorinių diskrecijos ribų. Tačiau diskrecijos teisė nedraudžia teismui vertinti paties akto pagrįstumo ir teisėtumo, jo priėmimo motyvų, proceso ir pasekmių.

Ir pagaliau juk diskrecijos teisė neapima tų ekonominės politikos turinio elementų, kurie buvo (arba galėjo būti) išskirti, svarstyti ir priimti arba atmesti. Tai yra, diskrecijos teisė saugo valinį politiko pasirinkimą, jei buvo dėtos maksimalios pastangos ekonominėms alternatyvoms nustatyti ir buvo pasirinktas pats racionaliausias sprendimas. Tuo tarpu jei administracinio akto priėmimo procese tam tikri svarbūs kriterijai iš viso nebuvo svarstomi, (nors galėjo ir turėjo būti) arba kvestionavimas yra pagrįstas nenumatytomis aplinkybėmis, kurių nebuvo galima numatyti

⁴⁷ Žr., pvz.: V.P. p. *Prienų rajono savivaldybės tarybą*, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2012 05 18, Nr. A-662-1480-12); žr., pvz., išnašą 29: *Lietuvos Respublikos Seimo nariai Irena Šiaulienė ir Evaldas Jurkevičius p. Klaipėdos miesto savivaldybės tarybą* ir kitos.

⁴⁸ Žr., pvz.: P.B. p. *LR Vidaus reikalų ministeriją*, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2012 02 28, Nr. A-662-348-12); R.D. p. *LR Valstybinio patentų biuro direktorių*, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2008 06 04, Nr. A-556-904/2008); N.Š. p. *Lietuvos valstybę, atstovaujamą Lietuvos Respublikos valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos ir Vilniaus miesto valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos*, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2010-05-10, Nr. A-662-684/2010); K.M. p. *LR Ūkio ministeriją*, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2011-01-26, Nr. A-62-340/2011); A.M. p. *Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Šiaulių rinktinę*, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2011 06 09, Nr. A-62-1061-11); J.T. p. *Muitinės informacinių sistemų centrą*, Lietuvos vyriausiasis (2012-02-20, Nr. A-662-420-12) ir kitos.

sprendimo priėmimo metu, tai aktą priėmusi institucija neturėtų turėti imuniteto teisei ir galimybės diskrecijos teise pateisinti vertinimo klaidas.

Taigi, Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalis įpareigoja visas valdžios institucijas saugoti konstitucinę santvarką, kurios viena iš didžiųjų sudedamųjų dalių yra laisva valia ir nuosavybės teise grindžiami ekonominiai santykiai. Tačiau ši pareiga turi būti nuolatos balansuojama su atskirų valdžios institucijų turima diskrecijos teise ir demokratiniiais valdžių padalijimo principais. Šiame kontekste pažymėtina, kad vertinant ar tam tikras ekonominę ūkio subjekto elgseną įtakojantis administracinis aktas atitinka konstitucinę ūkio santvarką; ar šis aktas yra efektyvus; ar racionaliai (efektyviai) paskirstomos teisės ir įsipareigojimai (kaštai ir nauda) ir pagaliau kokių disciplinavimo priemonių gali imtis teismas neperžiangiant diskrecijos ribų, yra būtina tinkamai pasirinkti ne tik teisinių, bet ir ekonominių santykių analizės metodą.

Požiūris į ekonominius santykius

Pagrindinis rinkos ekonomikos įrankis, užtikrinantis Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalies įgyvendinimą, yra laisva asmens valia⁴⁹ mainų ribotais ištekliais ir nematerialiosiomis vertybėmis⁵⁰ (t.y. sandorio⁵¹) procese. Atitinkamai, šio proceso veiksmingumas yra ir vienas iš strateginių teisinio reguliavimo tikslų⁵². Kadangi, kaip jau minėta, sandoriai vyksta pagal *visų* valdžios institucijų⁵³ tarpfunkcinėje partnerystėje kuriamas „žaidimo“ taisykles, precedentų poveikis sandoriams neabejotinai yra ir administracinės kompetencijos teismų įtakos lauke. Dar daugiau, laikant sandorį lūkesčių garantija⁵⁴, be kurios negali būti vertybės, konstitucinę santvarką galima aiškinti kaip žmonių ir valstybės sandorį, naudojant tą pačią logiką.

Šiame kontekste pažymėtina, jog būtent sandoris tapo ta elementariąja dalele, kuri galutinai suvienijo teisės, ekonomikos ir vadybos srities tyrėjų pastangas paaiškinti žmogaus elgseną. Tarpdisciplininė sandorių kaštų teorija, pradėta Coase (1937, 1960) ir išvystyta Oliver E.

⁴⁹ Vytautas Pakalniškis, *Seimo posėdžio stenograma* (2000 07 18, Nr. 69(504); *Seimo posėdžio stenograma* (2000 09 01, Nr. 269); *Dėl Lietuvos Respublikos autorių teisių ir gretutinių teisių įstatymo (1999 m. gegužės 18 d. redakcija) 67 straipsnio 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai*, Konstitucinio Teismo nutarimas (2011 01 06, 13/2008); *Dėl Lietuvos Respublikos atominės elektrinės įstatymo 10 straipsnio 1 dalies (2008 m. vasario 1 d. redakcija) nuostatų ir 11 straipsnio (2008 m. vasario 1 d. redakcija) 1 dalies 1 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai*, Konstitucinio teismo nutarimas (2009 03 02, Nr. 28/08); *Dėl Lietuvos Respublikos komercinių bankų įstatymo 37 straipsnio pirmosios dalies 7 punkto, 39 straipsnio, 40 straipsnio pirmosios bei antrosios dalių, 45 straipsnio ir 46 straipsnio antrosios bei trečiosios dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai*, Konstitucinio teismo nutarimas (1996 04 18, Nr. 12/95) ir kiti.

⁵⁰ Žr. išnašą 4: Richard A. Posner.

⁵¹ Žr. Julija Kiršienė, Paulius Astromskis, *Sutarčių turinys ir jų aiškinimas* (straipsnis mokslo studijoje „Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas: pirmieji dešimt galiojimo metų“).

⁵² Žr. išnašą 15: Alfonsas Vaišvila, p. 463.

⁵³ Žr. išnašą 10: Konstitucinio Teismo nutarimas (2006 05 31, Nr. 42/03).

⁵⁴ Remigijus Čiegis, *Ekonominių teorijų istorija* (Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2006), p.555.

Williamson⁵⁵ nuo 1960⁵⁶, netruko išaugti iki paradigmos⁵⁷; tapti dominuojančia tema mikroekonomikos mokslo antraštėse, bei uždirbti minėtiems jos vystytojams po Nobelio premiją.

Vertinant sandorio kaštus būtina pirmiausiai akcentuoti tai, kad sandoris tėra pažadas veikti tam tikru būdu naudos gavėjo atžvilgiu. Tačiau bet koks žmogaus veiksmas reiškia pasirinkimą, kurio metu yra aukojamos alternatyvios galimybės. Žmogus visada renkasi tą elgesio variantą, kurį jis subjektyviai suvokia⁵⁸ kaip naudingiausią, t.y. labiausiai tenkinantį jo poreikį mažinti nemalonumą arba didinti malonumą⁵⁹. Dėl to atsiradus alternatyvai, kurios naudos priedas yra didesnis nei papildomi neįvykdyto pažado kaštai, žmogus gali nuspręsti duoto pažado nevykdyti arba jį vykdyti kitaip, o tai gali neatitikti naudos gavėjo lūkesčių, t.y. projektuotos naudos. Dar daugiau, dėl prievartos mechanizmo kaštų naudos gavėjas gali nuspręsti prisiimti nuostolius arba šie gali atsirasti dėl sprendėjo klaidos tikimybės. Šiame kontekste ir Konstituciją galima laikyti valdžios pažadu žmonėms, kuris yra akceptuojamas priimant pilietybę ar kita valios išraiškos forma sutinkant su jos veikimu (pvz. kertant sieną). Kadangi valdžia vykdoma per tautos išrinktus žmones, šie taip pat renkasi ar vykdyti duotus pažadus, susijusius *inter alia* su nuosavybės apsauga, ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva.

Saugodamiesi nuo rizikos, kad pažadas gali būti neįvykdytas, naudos gavėjai atlieka ikisutartinius tyrimus, investuoja į informaciją bei apsaugos mechanizmus. Tai yra, dalis sandorio kaštų yra patiriama *ex ante*. Šiame kontekste svarbu pažymėti, kad naudos gavėjų lūkesčiai yra perspektyviniai ir grindžiami prielaidomis dėl ateities. Sutarties vykdymą įtakančių ateities veiksmų numatymas ir aiškus aptarimas reikalauja laiko, žmogiškųjų ir materialinių išteklių, kurie didėja priklausomai nuo pageidaujamos prognozės tikslumo. Be abejo, kuo daugiau pastangų šalis skirs ikisutartinei rizikos analizei, tuo mažesnė bus ateities neapibrėžtumo keliama rizika.

⁵⁵ 2009 m. Nobelio premijos laureatas, kuris pripažįstamas vienu iš dažniausiai cituojamų akademikų socialiniuose moksluose (Huascar F.Pessali, "The Rhetoric of Oliver Williamson's Transaction Cost Economics", *Journal of Institutional Economics* (2006, Vol. 2, No. 01); Huascar Pessali and Ramón Fernández, "Spreading the Word: Transaction Cost Economics in the Conversation of Economics", *American Journal of Economics and Sociology*, (2012, vol. 71(2)), p. 229-253; David R. Han S., "A systematic assessment of the empirical support for transaction cost economics", *Strategic Management Journal* (2004, Vol. 25(1)), p. 39-58).

⁵⁶ Oliver E. Williamson, "The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations," *American Economic Review*, (1971, Vol. 61, No. 2), p. 112; žr. Sophia Ruester, "Recent Developments in Transaction Cost Economics", *Resource Markets Working Paper* (2010, No. RM-18).

⁵⁷ Claude Ménard, ed., *The International Library of the New Institutional Economics* (Edward Elgar Publishing, 2004), p. xv citata tekste: žr. išnašą 56: Sophia Ruester; Kersi Antia et al., "Transaction costs, opportunism, and governance: Contextual considerations and future research opportunities", *Marketing Letters* (2010, Vol. 21, No. 3).

⁵⁸ Laisvos valios išraiška yra kognityvinio proceso rezultatas (žr., pvz.: P. N. Johnson-Laird, "Mental models, deductive, reasoning, and the brain", straipsnis knygoje: M. S. Gazzaniga, ed., *Cognitive neuroscience* (Cambridge, MA: MIT Press, 1995), p. 999-1008; Douglas Hofstadter, *Gödel, Escher, Bach: An Eternal Golden Braid* (New York: Basic Books, 1979) ir kitus).

⁵⁹ Žr. išnašą 6: Remigijus Šimašius.

Vis dėlto, dėl sensorinių, motorinių ir kognityvinių žmogaus galimybių ribų⁶⁰ bei ateities neapibrėžtumo⁶¹ numatyti visus ateities rizikos veiksnius yra iš esmės neįmanoma. Tuo tarpu ikisutartinių santykių išlaidos yra neišvengiamai patiriamos, o laiko neapibrėžtumo keliamos rizikos kaštai – tik tikėtini. Tai reiškia, kad net ir didelė rizika gali nepasitvirtinti, o su tuo susiję kaštai – nepatirti. Dar daugiau, kiekvienas papildomas žodis ar simbolis turi ir papildomą hermeneutinę riziką. Dėl to absoliučiai išsami sutartis⁶² yra neekonomiška ir nesiektina⁶³.

Atitinkamai, kiekvienoje sutartyje (t.y. ir Konstitucijoje) neišvengiamai bus šalių aiškiai neaptartų sąlygų, kurių svarba, priklausomai nuo neapibrėžtos ateities įvykių, gali turėti esminės reikšmės šalių kaštų ir naudos balansui. Dėl šių priežasčių, siekdamos sumažinti ikisutartinių santykių kaštus, išvengti dėl sutarties išsamumo atsirandančių papildomų rizikos veiksnių, o tam tikrais atvejais iš viso sudaryti sutartį, šalys gali ir sąmoningai priimti ateities neapibrėžtumo riziką, kompromiso vardan susitardamos susitarti vėliau, tai yra - „susitardamos dabar nesusitarti“⁶⁴. Tai yra, kontrahentai gali derėtis ir sutartis sudaryti sąmoningai priimdami nenumatytų aplinkybių riziką, numatydami tik esminius persiderėjimo, prisitaikymo ar nutraukimo principus. Akivaizdžiu tokio kompromisinio susitarimo pavyzdžiu yra Konstitucija, kuri būdama stabilaus teksto, savo dvasia apima visus valstybėje vykstančius ir itin dinamiškus procesus.

Deja, tačiau prisitaikymas prie nenumatytų aplinkybių ir yra centrinė ekonomikos problema⁶⁵. Nepasitvirtinus projektuotam ateities scenarijui, šalies gaunama nauda ar kaštai gali neatitikti buvusių ar esamų tos šalies lūkesčių ar poreikių. Juk tos šalies veikimo lauke gali atsirasti jai naudingesnių alternatyvų, kurios gali paskatinti pažeisti savo įsipareigojimus idant ji gautų

⁶⁰ Ribotas racionalumas reiškia, kad ekonomikos dalyviai tik siekia elgtis racionaliai, tačiau yra ribojami savo galimybių (Herbert Simon, *Administrative Behavior*, Third Editon (New York: Free Press, 1976) p. xxviii). Riboto racionalumo sąvoka apima neurofiziologinius ribojimus (žmonės negali gauti, išsaugoti ir apdoroti visą informaciją be klaidos) ir kalbos ribojimus (žmonės negali išreikšti savo žinių ir informacijos aiškiai, kad ji būtų tobulai suprasta kitų). Oliver E. Williamson, *The Economics of Governance: Framework and Implications. Economics as a Process – Essays in the New Institutional Economics*, (Cambridge University Press, 1986), p. 173; taip pat žr. išnašą Nr. 6: Remigijus Šimašius.

⁶¹ Viena iš aktualiausių neapibrėžtumo formų yra elgsenos neapibrėžtumas, kuris, atsižvelgiant į oportunistinio pavojaus, kyla iš sudėtingumo numatyti kito asmens veiksmus (žr. išnašą 56: Sophia Ruester). Kadangi viena mainų šalis turi atlikti veiksmus anksčiau nei kita, savaime egzistuoja rizika, kad kita šalis gali nevykdyti savo įsipareigojimų ir taip paneigti projektuotą naudą (Richard A. Posner, “The Law & Economics of Contract Interpretation“, *American law & economics association annual meeting, paper* (2005, No. 56), p. 3).

⁶² Teisiniai sutarčių aiškinimo klausimai yra glaudžiai susiję su mikroekonominiais neišsamų sutarčių (*angl.* „Incomplete Contracts“) klausimais, kurie yra sulaukę daug juos nagrinėjančių mokslininkų dėmesio (žr., pvz.: Rasmusen, E. B., “A Model of Negotiation, Not Bargaining: Explaining Incomplete Contracts“, *Harvard Law and Economics Discussion* (2001, No. 324); Hart, O. D.; Moore, J. H., “Foundations of Incomplete Contracts“, *NBER Working Paper Series* (1998, Vol. w6726); Hill, C. A., “Bargaining in the Shadow of the Lawsuit: A Social Norms Theory of Incomplete Contracts“, *Delaware Journal of Corporate Law* (2008, Vol. 34, No. 1) ir kitus).

⁶³ Žr. išnašą 4: Richard A. Posner, p. 96.

⁶⁴ Ben-Shahar, O. 'Agreeing to Disagree': Filling Gaps in Deliberately Incomplete Contracts. *Michigan Law and Economics*, 2004, Research Paper No. 04-002.

⁶⁵ Oliver E. Williamson, “Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives“ *Administrative Science Quarterly* (1991, Vol. 36, No. 2), p. 76.

daugiau naudos iš savo pasirinkimo. Tokiu atveju pažadėto vykdymo negaunanti šalis patiria *ex post*⁶⁶ sandorio kaštus, susijusius su valstybės prievartos arba savireguliacijos mechanizmų panaudojimu tam, kad priverstų įvykdyti pažadą arba išieškotų praradimus dėl tokio nevykdymo.

Taigi, sandorio kaštus (C) sudaro *ex ante* kaštų (x) ir rizikos (y), jog bus patirti *ex post* kaštai (z), suma. Šią priklausomybę galima išreikšti tokia lygybe⁶⁷:

$$C = x + y \cdot z$$

Idealiame (utopiniame) pasaulyje visi vykdo savo pažadus ($y=0$). Tokiu atveju $y \cdot z = 0$. Nelikus poreikio saugotis nuo pažadų nevykdymo, taip pat ir $x=0$. Iš čia ir $C = 0$. Šiuo atveju sutartys tampa savirealizuojančios, išnyksta prievartos mechanizmų poreikis. Tačiau realiam pasaulyje pažadai kartais yra nevykdomi ($y>0$), o sutartys nėra savirealizuojančios. Kreditorius prievolėje visada yra skolininko sąžiningumo įkaitas. Šiuo atveju ir $y \cdot z > 0$. Esant poreikiui saugotis nuo pažadų nevykdymo, taip pat ir $x > 0$. Iš čia ir $C > 0$. Primintina, kad x ir $y \cdot z$ yra priklausomi taip, kad kuo daugiau investuojama į x , tuo mažesnis y arba z . Skirtumas (C) tarp idealaus ir realaus pasaulio yra apsaugos nuo nevykdomų pažadų bei prievartos mechanizmų kaštai.

Kitaip tariant, sandorių kaštai atsiranda dėl rizikos, jog pažadai gali būti ir nevykdomi. Turint omeny, kad sandorių kaštai yra apibūdinami kaip „ekonominės sistemos veikimo kaštai“⁶⁸ bei koncepciškai yra prilyginti trinčiai mechanikoje⁶⁹, pažadų nevykdymas yra pagrindinė konstitucinės ūkio santvarkos problema. Atitinkamai, visų valdžios institucijų tikslas, savaime suprantama, yra pasiekti, kad sandorių kaštai būtų kuo mažesni. Tam reikia valdyti riziką taip, kad pažadą duodantis subjektas (žmogus ar valstybė) būtų motyvuotas ištesėti savo pažadą. Tai gali būti pasiekama, tik kuomet pažado nevykdymo sukelti kaštai (nepatogumai) bus didesni už nevykdymo teikiamą naudą ir, svarbiausiai, bus neišvengiami.

Vietoj išvadų: ABTĮ 3 str. 2 d. vertinimas ekonominio tikslingumo požiūriu

Radikaliausiu požiūriu nuliniai ekonominės sistemos veikimo kaštai, t.y. *teisinis apibrėžtumas*, yra „chimera, infantiliu ilgesiu ir vaikišku tikėjimu, kurie baigiasi, kaip ir baigiasi tikėjimas Kalėdų seneliu ar Ozo šalies burtininku“⁷⁰. Pripažįstant absoliutaus teisinio apibrėžtumo ir

⁶⁶ Pvz. išlaidos sprendžiant ginčą; teismo ar kito ginčo sprendėjo kaštai ir klaidingo sprendimo rizikos kaštai.

⁶⁷ Žr. išnašą 61: Richard A. Posner, p.4

⁶⁸ Kenneth Arrow, „The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-Market Allocation“, *The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PBB-System*, Joint Economic Committee, 91st Cong., 1st sess., vol. 1. Washington, D.C.: Government Printing Office (1969), p. 48.

⁶⁹ Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism – Firms, Market, Relational Contracting* (New York: The Free Press, 1985), p. 19.

⁷⁰ Craig M. Bradley, „The Uncertainty Principle in the Supreme Court“, *Duke Law Journal* (1986, Vol 1986, No. 1), p. 63 mintis tekste: James R. Maxeiner, „Some Realism About Legal Certainty in the Globalization of the Rule of Law“, *Houston Journal of International Law* (2008, Vol. 31, No. 1), p. 34;

nulinių sandorių kaštų negalimumą, svarbiausias teisės uždavinys - apsaugoti individą nuo nesąžiningų ūkio subjektų ar neefektyvių valdžios veiksmų visose teisės veikimo stadijose.

Ekonominė politika, žinoma, yra administracinės institucijos diskrecijos teisės dalis. Tačiau juk pagrindinis valdžių padalijimo tikslas ekonominiu požiūriu – siekis užkirsti kelią valstybės prievartos mechanizmo monopolijai, nes monopolija gali kainuoti nepalyginamai brangiau nei kitos valdymo formos. Valdžios padalijimas sumažina politinės valdžios monopolijos grėsmę. Tai, jog įstatymų leidžiamoji, vykdomoji ir teisminė valdžios veikia sąveikaudamos, tarsi apsijunkdamos į vieną kūną, tik sudaro įspūdį, jog visi administraciniai procesai yra efektyvūs, valdžių sąveika subalansuota⁷¹.

Tačiau juk dalis institucijų veiklos bei jų veikla grindžiamų administracinių procesų teisėtumo klausimų turi ABTĮ 3 straipsnio 2 dalyje įtvirtintą imunitetą teisei, t.y. lieka neperžiūrėti ir neįvertinti. Kol bus bent vienas rinkos dalyvis, kuris šiuo imunitetu naudosis oportunistiniais tikslais, tol nuosavybė nebus neliečiama - ją reikės reguliuoti, saugoti ir ginti. O juk būtent nuosavybės teisei ir žmogaus orumui, kaip jau minėta, nei vienas rinkos dalyvis negali padaryti tokios žalos, kaip valstybės valdžios oportunizmas.

Jei administracinio akto veikiamas ūkio subjektas neturi tiesioginės galimybės panaikinti ekonomiškai neefektyvų, t.y. žalingą, netikslingą, administracinį aktą, o teisingumą vykdanči valdžia nesuinteresuota plėsti tyrimo lauką, valstybės prievartos mechanizmas tampa neprieinamas tam kontrahentui. O juk valstybės prievartos mechanizmas yra valstybės dalis, kas lemia atskyrimą nuo žmogaus kontrolės ir galimybę tuo piktnaudžiauti. Aukščiau išdėstyto požiūrio į ekonominius santykius kontekste tai reiškia, tai reiškia, kad rizikos dedamoji tampa iš esmės neprognuozuotina ir tampa arti 100% ribos. Vienai iš konstitucinės ūkio santvarkos šalių turint platų teisminį imunitetą, tik nuo tos šalies geros valios priklauso, ar ji laikysis pažado, ar ne. Tokia padėtis stipriai didina santykio riziką ir atitinkamai – *ex ante* ir *ex post* kaštus. Dar daugiau, neturint teisminės peržiūros alternatyvos, ūkio subjektui lieka tik prisitaikymo ar savireguliacijos priemonės, kurios santykiuose su valstybe, apsiriboja iš esmės tik valstybės paslaugų atsisakymu ir to ūkio subjekto laiko fondo, kuriamos pridėtinės vertės ir tėvonijos perkėlimu į kitą valstybę.

Dėl to, kaip jau minėta, svarbiausias teisės ir teismų uždavinys - apsaugoti individą nuo savavališkų ir neefektyvių valdžios veiksmų visose teisės veikimo stadijose. Tik tokiu būdu įmanoma užtikrinti ūkinės veiklos laisvę, pasitikėjimą Valstybe ir su tuo neatsiejamą saugumo ir pagarbos valdžiai jausmą, norą dirbti vardan tos Lietuvos. Atitinkamai, pasitikėjimas valstybės valdžios institucijomis, jų kontrolė, apsauga nuo valdžios oportunizmo, ir yra pagrindinė

⁷¹ Žr. išnašą 4: Richard A. Posner, p. 652-653

konstitucinės ūkio santvarkos problema. Šios problemos sprendimas taps prieinamu tik tada, kai pati Valstybė ir jos institucijos pripažins pagarbos Valstybei svarbą bei imsis priemonių ją skatinti. Atitinkamai, žalinga yra laikytina praktika, kuria *expressis verbis* yra deklaruojama, jog pagarba teismo sprendimui yra nereikšminga⁷².

Šiame kontekste pažymėtina, kad administracinės diskrecijos bylose teismo galios yra daug platesnės, nei yra faktiškai taikomos. LVAT yra aiškiai nurodęs, jog teismai turi patikrinti⁷³ (i) ar buvo laikytasi procedūrinių taisyklių⁷⁴, (ii) ar tikslios faktinės aplinkybės, kuriomis grindžiamas ginčytinas pasirinkimas, (iii) ar nepadaryta akivaizdi klaida vertinant šias aplinkybes⁷⁵, ir (iv) ar nebuvo piktnaudžiavimo įgaliojimais⁷⁶. Tačiau tai įmanoma yra tik patikrinus administraciniam aktui priimti atrinktus (priimtus ir atmestus) ekonominio tikslingumo kriterijus, sprendimo priėmimo metodiką, sprendimo procesą, prognozuojamą poveikį ūkiui, bei palyginus šias faktines aplinkybes su galimomis alternatyvomis, jei jos buvo ar turėjo būti žinomos sprendimą priimančiai institucijai. Akivaizdu, jog šis tikslas gali būti pasiektas tik po detalios ekonominės administracinio akto analizės, nustatius subjektyviai ir objektyviai ekonomiškiausią teisinio reguliavimo sąlygų reikšmę ir derinį. Atitinkamai, tik įvertinus administracinį aktą ekonominio pagrįstumo, efektyvumo ir tikslingumo požiūriais, bus galima spręsti ar nėra peržengta išorinė diskrecijos riba. Toks teismo vertinimas, net ir pripažinus diskrecijos ribas neperžengtomis, taip pat suteiktų itin vertingo *dictum* visiems ūkio subjektams, įskaitant ir tarpfunkcinius partnerius.

Dėl visų šių priežasčių darytina išvada, kad Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalis gali būti aiškinama kaip įpareigojanti teismus vertinti ne tik savo, bet ir kitų administracinių institucijų priimtus aktus ekonominio tikslingumo požiūriu. Dar daugiau, teisinio ugdymo sistema užtikrina tarpdisciplininių gebėjimų ugdymą, skatina ekonomikos ir kitų žinijos sričių skvarbą į vidinius

⁷² UAB „E5 & Co“ p. Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2012 12 05, Nr.P858-230/2012).

⁷³ Žr. išnašą 36: AB „Lietuvos telekomas“ p. LR Ryšių reguliavimo tarnyba.

⁷⁴ Teismas, tikrindamas, ar atsakovas laikėsi rinkos tyrimo procedūros, privalo patikrinti ne tik tai, ar buvo laikytasi formalių procedūrinių reikalavimų, pavyzdžiui, ar laikytasi derinimo tvarkos, bet ir tai, ar atsakovas kruopščiai ir nešališkai ištyrė visas svarbias aplinkybes, ar pakankamai motyvavo savo sprendimą. Toks aiškinimas atitinka ir naujausią Europos Pirmosios instancijos teismo (PIT) praktiką. Pavyzdžiui, 2006 m. birželio 7 d. sprendime PIT nurodė: „Be to, pažymėtina, kad tais atvejais, kai Komisija vykdydama savo funkcijas turi diskrecijos teisę, Bendrijos teisės sistemos administracinėse procedūrose suteiktų garantijų užtikrinimas turi dar didesnę svarbą. Šiomis garantijomis visų pirma yra: pareiga kompetentingai institucijai kruopščiai ir nešališkai ištirti visas nagrinėjamoje byloje susiklosčiusias svarbias aplinkybes bei pakankamai motyvuoti savo sprendimus“ (Byla T-613/97, UFEX ir kt. p. Komisiją [2006] ETP II-01531, 65 punktas).

⁷⁵ Komentuodamas akivaizdžių klaidų tikrinimo kriterijų, LVAT nurodė, kad teismas turi atlikti administracinės institucijos atliktos ekonominės analizės, ekonominių duomenų vertinimo interpretacijos kontrolę, kuri turi apimti: (i) pateiktų įrodymų materialinio tikrumo, patikimumo, nuoseklumo tikrinimą; (ii) tikrinimą, ar pateikti įrodymai atspindi visus esminius duomenis, į kuriuos turi būti atsižvelgta vertinant sudėtingą situaciją; (iii) ar pateiktų įrodymų visuma pagrindžia padarytas išvadas (žr. išnašą 36: AB „Lietuvos telekomas“ p. LR Ryšių reguliavimo tarnyba).

⁷⁶ Byla T-35/01, Shanghai Teraoka Electronic Co. Ltd p. Tarybą [2004] ETP II-03663, 49 punktas, citata tekste: žr. išnašą 36: AB „Lietuvos telekomas“ p. LR Ryšių reguliavimo tarnyba; byla T-65/96, Kish Glass p. Komisiją [2000] ETP II-01885, 64 punktas, citata tekste: žr. išnašą 36: AB „Lietuvos telekomas“ p. LR Ryšių reguliavimo tarnyba.

teisininko įsitikinimus. Atitinkamai, kadangi: (i) teismai turi visas priemones ir gebėjimus atlikti ekonominę teisės analizę; (ii) valdžios oportunizmas gali sukelti didžiausią žalą konstitucinei ūkio santvarkai; (iii) o imunitetas teisei tik didina žalos atsiradimo riziką; ABTĮ 3 straipsnio 2 dalis ekonominio tikslingumo požiūriu yra vertintina neigiamai, kadangi šios nuostatos suteikiamas imunitetas didina konstitucinės ūkio santvarkos kaštus neproporcingai teikiamai naudai.