

Kwoty mleczne jako forma reglamentowania rolniczej działalności gospodarczej

Wspólna organizacja rynku mleka i produktów mleczarskich poddana została daleko idącej reglamentacji prawnej i obok sektora mięsa wołowego i cielęciny należy do najsilniej chronionych w ramach wspólnej polityki rolnej. W ramach wspólnej organizacji rynku mleka na przestrzeni wielu lat wypracowane zostały daleko idące mechanizmy interwencji publicznej oparte na systemie wysokich cen gwarantowanych i zakupach interwencyjnych (masła, odtłuszczonego mleka w proszku i niektórych gatunków serów) w powiązaniu z systemem wspierania prywatnego przechowywania niektórych produktów mleczarskich. Wmontowane w funkcjonowanie tego rynku mechanizmy interwencji publicznej, oparte na systemie wysokich cen gwarantowanych, doprowadziły do powstania strukturalnych nadwyżek produkcyjnych¹, szczególnie kosztownych dla budżetu zarówno ze względu na rozmiary zakupów interwencyjnych, jak też wysokich kosztów subwencjonowanego eksportu².

Stąd też w 1984 r. na mocy rozporządzenia Rady WE nr 856/84 ustanowione zostały kwoty mleczne, które stały się na długie lata filarem wspólnej organizacji rynku mleka, stanowiąc swego rodzaju „bilet wstępu” producentów mleka na ten wysoce kontrolowany rynek. Podstawowe znaczenie kwot mlecznych w systemie wspólnej organizacji rynku mleka polega na tym, że tylko producenci mleka uprawnieni do kwot są objęci systemem cen gwarantowanych i mogą korzystać z prawem przewidzianym środków wspierania ich dochodów.

Zgodnie z zasadami określonymi w przepisach rozporządzenia Rady WE nr 857/84³ podstawą ustalenia wyjściowej kwoty globalnej dla całej WE był poziom

-
- 1 Według danych statystycznych w początku lat 80-tych produkcja mleka we Wspólnocie wzrastała średnio o 2,5% rocznie, podczas, gdy konsumpcja zaledwie o 0,5% rocznie.
 - 2 Wydatki przeznaczone na podtrzymywanie tego kosztownego rynku w latach 80-tych stanowiły około 30 % ogółu wydatków finansowanych ze środków Sekcji Gwarancji Funduszu Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa.
 - 3 OJ 1984 L 90/13.

produkcji mleka w 1981, powiększany corocznie o 1% (art. 2 ust. 1)⁴. Tak określona kwota rozdzielona między państwa członkowskie, które poprzez odpowiednie krajowe struktury interwencyjne dokonały dalszej dystrybucji kwot między producentów mleka⁵.

W ramach systemu kwot mlecznych wyodrębnia się dwa ich rodzaje: kwoty hurtowe (wholesale quota) stanowiące główny mechanizm dystrybucji mleka i kwoty bezpośrednie (direct quota). Kwoty hurtowe⁶ przyznawane są producentom mleka, którzy dostarczają mleko mleczarniom, innym przetwórcom lub koncesjonowanym odbiorcom mleka w celu jego dalszej odsprzedaży innym przedsiębiorstwom dokonującym przetwórstwa mleka. W istocie rzeczy pod pojęciem hurtowej kwoty mleka rozumieć należy ilość mleka jaką producent rolny może sprzedać przetwórcom mleka (głównie mleczarniom) lub innym koncesjonowanym hurtowym odbiorcom mleka w roku kontyngentowym, bez ponoszenia opłat dodatkowych⁷. Na tym tle ujawnia się skomplikowany charakter „podwójnego” podporządkowania hurtowej kwoty mlecznej. Kwota sprzedaży hurtowej mleka przyznawana jest producentom mleka, ale jednocześnie jest ona rejestrowana na konkretnego odbiorcę mleka w hurcie (jednego lub więcej). Ponieważ w praktyce hurtowy odbiorca mleka skupuje mleko od wielu producentów, pod pojęciem kwoty odbiorcy (purchaser quota) rozumieć należy sumę produktów mleczarskich w ramach dostaw hurtowych jakie może ona nabyć w ciągu roku kontyngentowego od wszystkich producentów, bez konsekwencji finansowych. Jeśli tylko sięgnąć do przykładu brytyjskiego, to okazuje się, że największym hurtowym odbiorcą mleka organizującym jego skup z gospodarstw jest Milk Marque tj. marketingowa organizacja producentów mleka, zrzeszająca około 70% producentów w Anglii i Walii⁸.

Natomiast kwoty detaliczne, zwane także kwotami sprzedaży bezpośredniej oznaczają ilość mleka i produktów mleczarskich jaka może być sprzedana w roku kontyngentowym bezpośrednio konsumentom, bez ponoszenia z tego tytułu opłat

4 Wynosił on 99, 5 mld ton mleka-rocznie. Jednakże w roku 1984/85 ustalono globalną kwotę mleka dla całej WE na poziomie 99,9 mld mleka w celu ułatwienia państwom członkowskim dostosowania się do nowego systemu.

5 Szerzej zob. G. Sgarbanti: *Le quote nel settore dello zucchero e lattiero-caseario*, (w:) L. Costato: „Compendio di diritto agrario italiano e comunitario”, Padova, CEDAM 1989, s. 464 i nast.

6 W państwach członkowskich obecnie kwota hurtowa waha się od 85 % do 98 % całkowitej kwoty narodowej, zaś kwota detaliczna stanowi od 1 do 14 % kwoty. Pozostałą część kwoty narodowej stanowi rezerwa narodowa. Zob. M. Fedak, S. Stańko: *Porównanie systemu regulacji rynku mleka w Polsce i w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Informacyjny Agencji Rynku Rolnego” 1999 nr 9.

7 W brytyjskim systemie prawnym taką definicję hurtowej kwoty mleka zawiera art. 2 ust. 2 Dairy Produce Quotas Regulations 1994, zgodnie z którym „wholesale quota means the quantity of dairy produce which may be delivered by wholesales delivery to a purchaser from a holding in a quota year without the producer in occupation of that holding being liable to pay levy”. „Statutory Instruments” 1994/672.

dodatkowych⁹. Tego typu kwoty są przyznawane producentom mleka sprzedającym mleko zakładom służby zdrowia, przedszkolom, szkołom, sanatoriom itd.

Prawo wspólnotowe nie definiuje pojęcia kwoty mlecznej, a doktryna prawa rolnego nie jest jednolita w ocenie złożonej natury kwot mlecznych. Stąd też z punktu widzenia niniejszej rozprawy szczegółowej analizy wymaga instytucja kwot mlecznych (milk quota-w języku angielskim, quotta-latte- w języku włoskim) jako forma reglamentowania działalności rolniczej ukierunkowanej na produkcję mleka. Jako wstępne założenie należy przyjąć, że pod pojęciem kwot mlecznych rozumieć należy prawo przyznane konkretnemu producentowi mleka, którego treścią jest określenie w trybie administracyjnym górnego pułapu produkcji mleka przeznaczonego do zbycia w danym roku kontyngentowym. Przekroczenie tak określonego limitu wiąże się z nałożeniem na producentów mleka dotkliwych pod względem finansowym opłat dodatkowych (additional levy). Opłaty te są tak wysokie (obecnie 115 % ceny docelowej), że wprowadzanie mleka do obrotu w ilościach ponadkontyngentowych jest ekonomicznie nieopłacalne, skutecznie zniechęcając producentów do zwiększania produkcji mleka.

Kwoty są ściśle powiązane z reżimem wspólnych cen rolnych i jednocześnie z systemem szczególnie rozbudowanych premii dla producentów mleka z różnych tytułów prawnych, których wspólnym „mianownikiem” jest zahamowanie nadprodukcji mleka.

Próbie zdefiniowania pojęcia kwot mlecznych podjął Europejski Trybunał Sprawiedliwości w znanym, wielowątkowym orzeczeniu nr 5/88 w sprawie „Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft”¹⁰, stwierdzając, że „jeśli tylko rozpatruje się naturę kwoty mlecznej z punktu widzenia producenta mleka, jest ona sui generis zezwoleniem na produkowanie określonej ilości mleka, po bardziej lub mniej gwarantowanej cenie, bez konsekwencji prawno-finansowych w postaci opłat dodatkowych”. W takim ujęciu trybunał pod pojęciem kwoty rozumie akt administracyjny właściwej władzy krajowej w różnorodnej postaci prawnej (zezwolenia, koncesji, licencji) stanowiący formę reglamentacji działalności

8 Znacznie mniejsze znaczenie ma inna organizacja podejmująca działalność w tym zakresie tj. The Camelot Milk Group. Organizacje te posiadające koncesje na przeprowadzanie badań próbek mleka, udzieloną przez brytyjską agencję interwencyjną (Intervention Board for Agricultural Produce), sprzedają zakupione mleko mleczarniom w celu przetworzenia. Szerzej zob. M. G. Rawstorne: Organizacja rynku mleka i produktów mleczarskich na przykładzie Wielkiej Brytanii, (w:) „Wspólna polityka rolna w perspektywie członkostwa Polski w Wspólnotach Europejskich”, Międzynarodowa konferencja naukowa, Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, 6-7 października 1995, Warszawa 1996, s. 89.

9 Szerzej zob. Court od Auditors: Special report nr 4/93 the implementation of the quota system intended to control milk production together with the Commission's reply, OJ 1994 C 12/01, pkt 3.21.

10 ECR 1991, 2609.

gospodarczej w zakresie produkcji i komercjalizacji mleka w znaczeniu ilościowym. W tym miejscu należy podkreślić, że w sensie czysto formalnym przedmiotem reglamentacji nie jest wolumen mleka i produktów mleczarskich wyprodukowanego w gospodarstwie, ale mleka wprowadzonego do obrotu. Kwota mleka określa bowiem górny limit mleka przeznaczonego do zbycia w roku kontyngentowym.

Ustawodawca wspólnotowy nie konkretyzuje ani w jakiej formie prawnej ma być udzielone zezwolenia na produkowanie i komercjalizację mleka, ani również nie określa procedury ich przyznawania, pozostawiając te kwestie regulacjom narodowym. O tym zatem w jakiej konkretnie formie prawnej producent mleka otrzyma kwotę mleka (zezwoenia, koncesji, licencji) przesądzą przepisy prawa krajowego z zakresu materialnego prawa administracyjnego i przepisy postępowania administracyjnego.

Na tym tle wyłania się pytanie do jakiego rodzaju aktów administracyjnych przyjętych w polskim porządku prawnym można by zakwalifikować kwoty mleczne, a przynajmniej z jakiego rodzaju aktami administracyjnymi zdają się one mieć najwięcej cech wspólnych. W polskiej doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się dwie podstawowe formy reglamentacji działalności gospodarczej (zezwoenia i koncesje), a ich wspólną cechą jest to, że przyjmują one postać aktu zgody władzy publicznej na podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej w określonej sferze działalności gospodarczej przez dany podmiot i na zasadach określonych w tym akcie i w obowiązujących przepisach prawa¹¹.

Na gruncie obowiązującego prawa brak jest legalnych definicji zezwoeń i koncesji¹², a i w praktyce orzeczniczej akty te nie wykazują większych różnic. Natomiast w doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się na różnice występujące między tymi aktami administracyjnymi¹³. Jednym z kryteriów ich rozgraniczenia jest kryterium wyłączności państwa jako przedmiotu koncesji¹⁴, które jednak z uwagi na uchYLENIE większości przepisów ustanawiających monopol państwa w zakresie działalności gospodarczej w znacznej mierze straciło na znaczeniu¹⁵. Według tak określonego kryterium koncesje oznaczają rezygnację z monopolu państwa na określoną działalność w stosunku do której państwo zastrzega sobie wyłączność ze względu na jej znaczenie lub użyteczność publiczną¹⁶, a jednocześnie przewiduje się możliwość dopuszczenia do jej wykonywania także nie-

11 Zob. C. Kosikowski: *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, PWE Warszawa 1995, s. 114-115.

12 Brak normatywnego zdefiniowania tych pojęć definicji powoduje poważne niekiedy zamieszanie w orzecznictwie, czego wymownym przykładem jest wyrok NSA z 14 grudnia 1994, II SA 1431/93, „ONSA” 1996, nr 1, poz. 16, w którym sąd ten posługuje się niejasnym terminologicznie określeniem „zezwoenie koncesyjne”.

państwowe podmioty gospodarcze. Stosując to właśnie kryterium w odniesieniu do kwot mlecznych należałoby stwierdzić, że skoro nie są one wydawane w sferach objętych monopolem państwa, a działalność rolnicza z pewnością do takich nie należy, to nie mają one charakteru koncesji. Pod tym względem wydaje się, że kwoty mleczne bliższe są zezwoleniom administracyjnym znajdującym zastosowanie w sytuacji, gdy pewna sfera działalności gospodarczej może być powszechnie dostępna dla podmiotów gospodarczych, ale z różnych względów wymaga reglamentowania przez państwo.

Poprzez koncesje państwo odstępuje innym podmiotom prawo wykonywania działalności objętej wyłącznością, co oznacza, że na mocy koncesji, „organ administracyjny nadaje podmiotowi nowe prawo, przenosząc na niego przysługujące mu kompetencje”¹⁷. Ta właśnie cecha odróżnia koncesje od zezwoleń, które nie nadają podmiotowi nowego prawa, pozwalając na korzystanie z prawa już wcześniej istniejącego tj. wolności gospodarczej. Pozwolenie jest w istocie autoryzacją prawa, bez której żadne prawo, choćby istniejące, nie może być wykonywane¹⁸. Zdaniem W. Jellinka poprzez pozwolenie jednostka uzyskuje „możność wykonywania praw, względnie wykonywania działalności zasadniczo jej przysługującej”¹⁹. Taką właśnie argumentację stosuje A. Germano, konsekwentnie broniąc poglądu, że kwota mleczna ma charakter zezwolenia administracyj-

13 Pomimo jednak wyodrębnionych w teorii różnic między zezwoleniami i koncesjami, zdaniem niektórych autorów w obecnym stanie prawnym nie ma wyraźnych materialno-prawnych podstaw do precyzyjnego ich rozgraniczenia, gdyż występujące między nimi różnice nie dotyczą kwestii merytorycznych, a jedynie proceduralnych. Tak właśnie m.in. B. Jaworska-Dębska: Spór wobec modelu polskiej regulacji alkoholowej. Zagadnienia administracyjno-prawne, Łódź 1995, s. 85, A. Krzyżak: Koncesja nową formą reglamentacji działalności przedsiębiorstw państwowych w zakresie handlu zagranicznego, „Wybrane zagadnienia administracyjne i finansowe przedsiębiorstw państwowych”, Katowice 1983, s. 79. Podobnie S. Biernat, którego zdaniem rozgraniczenie między koncesjami i zezwoleniami na gruncie polskiego prawa należałoby traktować jako postulat *de lege ferenda*. Zob. tegoż autora: Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej - wolność gospodarza *de lege lata* i *de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1994 nr 9, s. 13. Skrajnie zdanie w tym zakresie prezentuje Z. Kowalewski, według którego wprowadzenie równoległych pojęć techniczno-prawnych (zezwoleń i koncesji) świadczy o niekonsekwencji ustawodawcy a zarazem o braku należytej koherencji naszego systemu prawa. Zob. tego autora: „Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Ewolucja i kierunki przemian”, Bydgoszcz 1992, s. 102.

14 Kryterium to jednak nie jest do końca precyzyjne, ponieważ np. w przypadku gier liczbowych i loterii pieniężnych objętych monopolem państwa, działalność gospodarza jest prowadzona na podstawie zezwolenia.

15 Dotyczy to w szczególności poszukiwania i wydobywania kopaliny, wytwarzania wyrobów tytoniowych, spirytusu, wódek.

16 Szerzej na temat różnic między koncesjami i zezwoleniami wypowiada się S. Biernat: *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej...*, op. cit., s. 13; C. Kosikowski: *Wolność gospodarza w prawie polskim*, op. cit., s. 141 i nast.

17 Zob. M. Waligórski: *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*. *Ars boni et aequi*, Poznań 1998, s. 256.

18 *Ibidem*, s. 214 i 223.

19 Zob. W. Jellinek: *Verwaltungsrecht*, Berlin 1928, wyd III, 1966, s. 381.

no-prawnego na komercjalizację mleka bez sankcji prawno-finansowych²⁰. Zdaniem A. Germano przydział kwoty nie tworzy nowego prawa, a jedynie zapewnia wcześniej istniejącą wolność produkowania mleka, gwarantując producentowi mleka wysokie ceny na produkty mleczarskie i zwolnienie od obowiązku płacenia opłat dodatkowych. Według A. Germano kwota mleczna stanowi rodzaj zezwolenia o charakterze zbliżonym do dawnej licencji handlowej obowiązującej w ustawodawstwie włoskim²¹, która zawierała wykaz określonych produktów przeznaczonych do sprzedaży²².

Wychodząc z definicji zezwoleń rozumianych w doktrynie jako uchylenie ogólnego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej ustanowionego z uwagi na ochronę życia, środowiska, bezpieczeństwa i porządku publicznego, pojawić się może pytanie, czy istotnie kwoty mleczne mieszczą się w ramach tak określonej definicji²³. W doktrynie prawa administracyjnego podkreśla się, że konstrukcja zezwoleń polega na generalnym zakazie prowadzenia działalności gospodarczej z możliwością uchylenia go w drodze indywidualnego aktu prawnego, co odpowiada konstrukcji zakazu z zastrzeżeniem zezwolenia (Verbot mit Erlaubnisvorbehalt)²⁴. Jak przy tym podkreśla S. Biernat „wolność gospodarcza doznaje w tych sytuacjach warunkowego, prewencyjnego wyłączenia, o ile danemu podmiotowi nie zostanie udzielone zwolnienie z tego zakazu”²⁵. Jeśli odnieść te rozważania do analizowanych tutaj kwot mlecznych, to nasuwa się oczywisty wniosek, że w rolnictwie wspólnotowym nie ma przecież generalnego zakazu prowadzenia działalności rolniczej, w tym także w zakresie produkcji mleka, a sama konstrukcja kwoty mlecznej bynajmniej nie wprowadza zakazu produkowania mleka ponad administracyjnie ustalone limity²⁶. Z prawnej natury kwot mlecznych wynika, że skoro określają one górny pułap produkcji i komercjalizacji mleka w roku gospodarczym bez opłat dodatkowych, to tym samym z punktu widzenia prawnego dopuszczalne jest produkowanie mleka w ilościach przekraczających kwotę pod rygorem okre-

20 Zob. A. Germano: *L'azienda agraria ed i suoi nuovi beni. Le quote di produzione ed il diritto di reimpianto dei vigneti*, „Il diritto dell'agricoltura” 1995, nr 1, s. 11-12. Zob. także L. Costato: *Le quote-latte e l'anomala applicazione di esse in Italia*, „Rivista di diritto agrario” 1992 nr 1, s. 146.

21 Odmiennie L. Tortolini: *Considerazioni sulla negoziazione delle quote latte*, „Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente” 1995 nr 1, s. 15, którego zdaniem kwoty mleczne należałoby raczej zakwalifikować jako koncesje.

22 Zob. w tym zakresie A. Germano: *Kwoty produkcyjne*, „Prawo Rolne” 1995, z. 1, 29-30.

23 W doktrynie prawa administracyjnego można również spotkać się z inną nieco koncepcją ujmowania zezwoleń jako warunku podejmowania w sposób legalny określonej działalności gospodarczej. Zob. B. Walawski: *Pozwolenia i koncesje administracyjne*, Wilno 1939, s. 16 i nast.

24 Konstrukcję taką stworzył O. Mayer: *Deutsches Verwaltungsrecht*, III wyd. Munchen-Leipzig, 1924.

25 Tak właśnie S. Biernat: *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej...*, op. cit., s. 13.

26 R. Barents: *The Agricultural Law of the EC*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer-Boston 1994, s. 139 i nast.

ślonych konsekwencji prawno-finansowych. Więcej, z formalno-prawnego punktu widzenia dopuszczalne jest w ogóle produkowanie mleka dla potrzeb własnych bez przyznanej kwoty. Wynika więc z tego jednoznacznie, że koncepcja zezwoleń jako aktów uchylających zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej nie do końca odpowiada prawnej konstrukcji kwot mlecznych, jako aktów administracyjnych wydawanych w sferze działalności rolniczej nie objętej generalnym zakazem podejmowania działalności gospodarczej. Co najwyżej można by rozważyć koncepcję ujmowania kwot mlecznych w kategoriach aktów prawnych uchylających przeszkody natury ekonomicznej, co pozwala producentom mleka prowadzenie ekonomicznie opłacalnej produkcji mleka.

Konfrontacja kwot mlecznych z zezwoleniami administracyjnymi, wyraźnie dowodzi, że mimo pewnych podobieństw, istnieją między nimi poważne różnice, zwłaszcza w zakresie wywoływanych przez nie skutków prawnych. W tradycyjnych zezwoleniach naruszenie warunków zezwolenia w konsekwencji niewłaściwej realizacji przyznanych uprawnień pociąga za sobą cofnięcie uprawnień w całości lub części, bądź też rodzi odpowiedzialność karno-skarbową. Dobrym tego przykładem są przepisy polskiej ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o rybołówstwie morskim²⁷, w świetle których poławianie organizmów morskich bez wymaganego zezwolenia albo wbrew jego warunkom, zagrożone jest karą pieniężną do wysokości nie przekraczającej dwudziestokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej za rok poprzedzający, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (art. 42 ust. 1 pkt. 7). Naruszenie warunków zezwolenia polegać może na przekroczeniu wielkości przyznanej konkretnemu rybakowi kwoty połowowej rozumianej jako część ogólnego dopuszczalnego połowu udostępnianego do odłowienia posiadaczowi licencji połowowej. Kwoty połowowe kwalifikowane w polskim piśmiennictwie jako zezwolenia²⁸ są przyznawane w trybie administracyjnym podmiotom indywidualnym (rybakom) na określony statek rybacki w trybie przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 12 lutego 1997 r. w sprawie trybu wydawania licencji połowowych, ich wzoru, okresu ich ważności oraz wysokości opłat za licencje połowowe²⁹. Innego przykładu dostarczają przepisy ustawy z 3 stycznia 1985 r. o zapobieganiu narkomanii³⁰, które wprowadzają system zezwoleń na uprawę maku i konopi w ramach określonego arealu gruntów. Naruszenie warunków zezwolenia, w tym także polegające na przekroczeniu wielkości uprawowych, z uwagi na ko-

27 Dz.U. nr 34, poz. 145 z 1996 r.

28 Tak właśnie C. Kosikowski: *Zezwolenia na działalność gospodarczą w prawie polskim*, PWE, Warszawa 1997, s. 93.

29 Dz.U. nr 16, poz. 88 z 1997 r.

30 Dz.U. nr 4, poz. 15.

nieczność przeciwdziałania narkomanii zagrożone jest surowymi sankcjami prawnymi³¹. Tymczasem prawne skutki przekroczenia wielkości przyznanej producentowi rolnemu kwoty mlecznej są całkowicie odmienne. W świetle przepisów prawa wspólnotowego przekroczenia wielkości kwoty mlecznej nie należy traktować jako naruszenia warunków zawartych w decyzji administracyjnej w tym zakresie, a „jedynym”, choć trzeba przyznać, bardzo radykalnym w sensie ekonomicznym, skutkiem przekroczenia kwoty jest obowiązek ponoszenia opłat dodatkowych. Pod tym względem kwoty mleczne wykazują znacznie większe podobieństwo do obowiązujących w polskim systemie prawnym kwot cukrowych, co wydaje się zrozumiałe, gdyż funkcje obu tych instytucji prawnych są zbliżone. W przepisie art. 4 ust. 5 ustawy z 26 sierpnia 1994 r. o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym³² przewidziano opłaty sankcyjne do producentów cukru wprowadzających na rynek krajowy cukier ponad limit ustalony w ramach kwoty A i kwoty B. Wysokość tych opłat wynosi 100 % wartości cukru sprzedanego na rynku krajowym ponad ten limit. Oznacza to zatem, że opłaty sankcyjne w sektorze cukru stanowią swego rodzaju odpowiednik opłat odpowiedzialności stosowanych w sektorze mleka.

Z charakteru kwot mlecznych jako formy reglamentowania działalności gospodarczej według kryterium ilościowego, zdaje się wynikać, że pod tym względem są one znacznie bliższe kontyngentom niż zezwoleniom. W tym miejscu należy zauważyć, w polskim systemie prawnym kontyngenty nie stanowią odrębnej od zezwoleń i koncesji formy reglamentowania działalności gospodarczej, mimo ich ewidentnej specyfiki polegającej na wprowadzaniu przez organy państwowe ograniczeń ilościowych dotyczących wytwarzania określonych produktów lub też obrotu nimi. Differentiam specificam kontyngentów jest to, że dotyczą one rozdziału ograniczonych liczbowo dóbr, co oznacza, że zasadniczym kryterium przydziału kontyngentów jest kryterium ilościowe, tak jak ma to miejsce w przypadku kwot mlecznych. Tymczasem przydział lub odmowa zezwoleń i koncesji co do samej zasady nie jest uzależniona od przesłanek ilościowych (liczbowych) tj. od tego, czy już wcześniej udzielono w tym zakresie określonej liczby zezwoleń lub koncesji³³. Z uwagi na tę specyficzną cechę kontyngentów, przesądzającą o ich odrębności S. Biernat sformułował postulat *de lege ferenda* rozgraniczenia kontyngentów od zezwoleń i koncesji oraz unormowania ich bytu prawnego w odrębnej regulacji prawnej, gdyż w obowiązującym stanie prawnym są one niezbyt precyzyjnie kwalifikowane jako zezwolenia lub koncesje, w zależności od przedmiotu regulacji

31 Ustawa ta przewiduje kary pozbawienia wolności dla osób, które bez zezwolenia uprawiają mak i konopie lub zbierają mleczko makowe, opium, słomę makową, ziele konopi, a także wprowadzają je do obrotu.

32 Dz.U. nr 98, poz. 473 z 1994 r., z późn. zm. w Dz.U. nr 152, poz. 724 z 1996 r..

33 Zob. S. Biernat: *Procedura rozdziału kontyngentów i kryteria rozdziału de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1993 nr 8, s. 9.

prawnej. Spośród trzech wyodrębnionych przez S. Biernata form kontyngentów³⁴, kwoty mleczne zdają się być najbliższe kontyngentom dotyczącym takiej sfery działalności gospodarczej, która z samej swej istoty nie jest objęta zakazem podejmowania działalności, jednakże warunki jej prowadzenia i rozmiar tej działalności - z różnych przyczyn - doznają ograniczeń wskutek ustanowienia kontyngentów. Do takiej kategorii kontyngentów zaliczyć należy m.in. kontyngenty celne, polegające na zastosowaniu preferencyjnych stawek celnych (niekiedy zerowych)³⁵. W wyniku przyznania takiego kontyngentu podmiot gospodarczy uzyskuje korzystniejsze niż inni warunki gospodarcze. Z identyczną sytuacją mamy do czynienia w przypadku kwot mlecznych, które stwarzają jej adresatowi znacznie korzystniejszą pod względem finansowym sytuację prawną. Dzięki przyznanej kwocie stanowiącej swoisty „bilet wstępu” na rynek mleka, producenci rolni mają zapewnione nie tylko wysokie ceny gwarantowane na mleko i produkty mleczarskie wraz z pakietem świadczeń finansowych towarzyszących systemowi kwot, ale także są zwolnieni z obowiązku płacenia restrykcyjnych opłat dodatkowych z tytułu wprowadzania mleka do obrotu w ilościach administracyjnie zakreślonych. W sensie czysto ekonomicznym można zatem postrzegać kwotę w kategoriach *sui generis* przywileju producenta mleka, wyraźnie odróżniającego *in plus* status posiadacza kwoty od sytuacji nieuprzywilejowanych podmiotów na rynku mleka.

Natomiast z punktu widzenia zasady wolności gospodarczej kwota mleczna stanowi niewątpliwie formę ograniczenia swobody działania producenta mleka, poprzez stosowanie swego rodzaju „przymusu ekonomicznego” skutecznie zniechęcając producentów mleka do zwiększania produkcji mleka. Wyraźnie antyprodukcyjny charakter kwot mlecznych powoduje „zamrożenie” produkcji mleka na pewnym z góry ustalonym w trybie administracyjnym poziomie.

Argumentem dodatkowym przemawiającym za zakwalifikowaniem kwot do kontyngentów jest geneza ich ustanowienia. Tradycyjne zezwolenia i koncesje od początku swego funkcjonowania postrzegane jako instrument nadzoru państwa nad działalnością gospodarczą typu policyjnego³⁶ są stosowane głównie w celu zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego³⁷, z coraz szerszym uwzględnieniem potrzeb ochrony środowiska naturalnego. Tymczasem u podstaw wprowadzenia kontyngentów leżą zupełnie inne przesłanki, związane z ograniczo-

34 Autor ten m.in. wyodrębnia decyzje, łączące w sobie elementy koncesji (zezwoleń) i kontyngentów (np. zezwolenia na handel alkoholem).

35 Zob. wykaz kontyngentów wynikających z umów międzynarodowych, zamieszczony w obwieszczeniu Ministra Współpracy Gospodarki z Zagranicą, MP 1992 nr 3, poz. 17.

36 Tak właśnie M. Waligórski: *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej*, op. cit., s. 224.

37 W okresie Polski Ludowej ze względów ustrojowych zezwolenia stały się instrumentem zarządzania gospodarką narodową jako forma reglamentacji przedsiębiorczości prywatnej i były wydawane w oparciu o kryteria ekonomiczne. Szerzej zob. M. Waligórski: *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej*, s. 215 i nast.

nością pewnych dóbr lub też - co częstsze - przesłanki natury ekonomicznej lub politycznej, mające na celu ochronę rynku wewnętrznego państw lub regionalnych wspólnot gospodarczych, utrzymanie poziomu cen lub też ograniczenie konsumpcji pewnych dóbr.

W odniesieniu do kwot mlecznych należy zauważyć, że u podstaw ich wprowadzenia leży względy natury ekonomicznej (ograniczenie nadprodukcji mleka) i finansowe (zmniejszenie wydatków budżetowych), a w pewnej mierze również wzgląd na ochronę środowiska. Za pomocą regulacji prawnych ustawodawca ustala wielkość produkcji mleka w danym roku kontyngentowym w ramach cen gwarantowanych, intensywnie w ten sposób ingerując w procesy makroekonomiczne. Z punktu widzenia genezy ustanowienia kwot mlecznych, upodobniają się one do kwot cukrowych. Inaczej sprawa się przedstawia z kwotami połowowymi, które, choć także wprowadzone ze względów ekonomicznych, nie mają przecież na celu ograniczania nadprodukcji, tylko taki rozdział kontyngentów między rybaków, który byłby zgodny z ustaloną przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej wielkością nakładu połowowego³⁸ oznaczającego operacje połowowe na danym akwenu, uwzględniające łączny ich czas, liczbę statków i narzędzi połowu oraz ich zdolności łowcze. Jak przy tym wynika z przepisów ustawy o rybołówstwie morskim Minister Transportu i Gospodarki Morskiej może określić w drodze rozporządzenia ogólny dopuszczalny połów przez co rozumieć należy wielkość określającą jaka część stada jednego gatunku może być wyłowiona z danego akwenu w określonym czasie (art. 2 ustawy)³⁹.

W doktrynie prawa włoskiego dominuje pogląd, że kwoty mleczne kwalifikowane jako zezwolenia administracyjno-prawne, mieszczą się w pojęciu gospodarstwa rolnego ukierunkowanego na produkcję mleka, stanowiąc jego składniki niematerialne (*bene immateriale*) o dużym znaczeniu ekonomicznym⁴⁰. Zdaniem bodaj najbardziej konsekwentnie broniącego tego poglądu A. Germano, kwota jest tworem wspólnotowego systemu kontyngentowania mleka, które ze względu na jego „bezciesność” należałoby zaliczyć do dóbr niematerialnych⁴¹, stanowiących przedmiot ochrony prawnej. Może ono zostać sprzedane lub wydzierżawione na rynku kwot w celu rozszerzenia dotąd prowadzonej przez producenta działalności mleczarskiej lub też w celu rozpoczęcia takiej działalności przez nowych producentów⁴². W orzecznictwie włoskim również dominuje pogląd, że kwota stano-

38 Zob. C. Kosikowski: *Zezwolenia na działalność gospodarczą w prawie polskim*, PWE, op. cit., s. 94.

39 Dostrzec tutaj można pewną analogię z występującą w prawie łowieckim tzw. pojemnością wyżywieniową łowiska, na podstawie której określa się wielkość odstrzałów zwierzyny w danym łowisku.

40 Szerzej zob. A. Germano: *L'azienda agraria ed i nuovi beni*, op. cit., s. 11-12.

41 Zob. A. Germano: *Kwoty produkcyjne*, op. cit., s. 30.

42 Zob. także A. Germano: *Manuale di diritto agrario*, G. Giappichelli Editore, Torino 1995, s. 180-181.

wi dobro niematerialne. W takim duchu wypowiedział się Trybunał w Parmie w orzeczeniu z 16 grudnia 1993, który *expressis verbis* stwierdził, że kwotę mleczną należy traktować na równi z innymi dobrami niematerialnymi, przeznaczonymi do sprzedaży lub dzierżawy⁴³.

Poglądu takiego można by bronić na gruncie polskiej doktryny prawa administracyjnego, zdaniem której koncesje i zezwolenia mieszczą się w pojęciu przedsiębiorstwa rozumianego przedmiotowo, stanowiąc niematerialny składnik przedsiębiorstwa⁴⁴. W świetle przepisu art. 55 kodeksu cywilnego w skład przedsiębiorstwa wchodzi nie tylko składniki materialne, ale także niematerialne. Takim składnikiem niematerialnym przedsiębiorstwa mogą być właśnie zezwolenia i koncesje, wchodzące w skład jego tzw. „good will”⁴⁵. Wprawdzie art. 55 kodeksu cywilnego nie wymienia *expressis verbis* zezwoleń i koncesji obok patentów, wzorów użytkowych i zdobniczych⁴⁶, ale z użytego w tym przepisie sformułowanie „w szczególności” wynika, że wyliczenie z art. 55 kodeksu cywilnego ma charakter jedynie przykładowy. Za takim stanowiskiem przemawia przedwojenna interpretacja art. 40 kodeksu handlowego, zgodnie z którą uprawnienia niematerialne nabyte przez zbywcę przedsiębiorstwa w związku z jego prowadzeniem przechodziły na nabywcę⁴⁷. Pogląd taki znajdował uzasadnienie w braku taksatywnego wyliczenia w tym przepisie elementów składających się na przedsiębiorstwo. W konsekwencji tego stwierdzono, że „na nabywcę przechodzi także kontyngent produkcji lub sprzedaży produktów, przyznany nabywcy przez kartel, w skład którego wchodzi”⁴⁸. Argumentację taką wzmacniają także poglądy doktryny państw o rozwiniętej gospodarce rynkowej, które pod wpływem realiów praktyki opowiadają się za koncepcją koncesji i zezwoleń jako części przedsiębiorstwa.

Diametralnie odmienne w tym zakresie zajmuje doktryna brytyjskiego prawa rolnego, według której kontyngent mleka nie może być ujmowany w kategoriach dobra niematerialnego. Zgodnie z wyrokiem sądu brytyjskiego z dnia 12 grudnia 1991 wydanym w sprawie „Faulks v. Faulks”⁴⁹ kwota mleczna jest niczym innym

43 Podobnie w treści orzeczenie wydał Trybunał w Rzymie w dniu 5 kwietnia 1995 w sprawie Az. Agr. cortazza c/o AIMA. Zob. także O. Cinquetti: *Rassegna di giurisprudenza italiana sulle quote latte*, (w:) „I quantitativi di riferimento del settore lattiero (quote-latte) nel diritto comunitario e nell’ordinamento italiano”, *Associazione Italiana Cultori Diritto Agrario*, Crema 1994, s. 177.

44 Zob. m.in. A. Szumański: *Problem przekształcenia spółki cywilnej w spółkę kapitałową*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1995 nr 8, s. 10; M. Waligórski: *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej...*, op. cit., s. 371.

45 Zob. A. Szumański: *Problem przekształcenia spółki cywilnej w spółkę kapitałową*, op. cit., s. 10.

46 Szerzej zob. M. Późniak-Niedzielska: *Dobra niematerialne przedsiębiorstwa państwowego*, PWN, Warszawa-Łódź 1990.

47 M. Allerhand: *Kodeks handlowy, Komentarz*, Lwów 1935, teza 18 do art. 40 kh., s. 86.

48 Tamże, s. 86.

49 „Estates Gazette” z dnia 18 kwietnia 1992 r.

jak tylko instrumentem zarządzania rynkiem mleka i produktów mleczarskich pod tym pojęciem należy rozumieć wyłącznie prawo ściśle związane z gruntami rolnymi służącymi dla celów chowu krów mlecznych i bez których nie może istnieć⁵⁰. Jednakże określenie kwoty jako prawa ściśle związanego z gruntami rolnymi o specyficznym charakterze związanym z koniecznością zarządzania skomplikowanym rynkiem mleka zupełnie nie wyjaśnia złożonej natury prawnej kwot mlecznych.

System kwot mlecznych nie mógłby należycie funkcjonować, gdyby ustawodawca wspólnotowy nie wkomponował w jego ramy mechanizmów prawnych pozwalających na obrót kwotami mlecznymi. Zasada przenoszenia kwot mlecznych została sformułowana w art. 7 ust. 1 rozporządzenia Rady WE nr 3950/92 stanowiącym, że kwota mleczna może być przenoszona między producentami rolnymi tylko w razie sprzedaży gospodarstwa lub jego części, dzierżawy gospodarstwa rolnego lub w drodze jego dziedziczenia. W świetle tych przepisów istnieje możliwość przenoszenia kwot tylko w powiązaniu z transferem gospodarstwa i to wyłącznie w drodze określonych czynności *inter vivos* oraz *mortis causa*. Ponadto w wyjątkowych przypadkach określonych przepisami art. 8 tego rozporządzenia istnieje możliwość sprzedaży kwot, bez konieczności jednoczesnej sprzedaży gospodarstwa, pod warunkiem wszakże, że taki transfer przyczyni się do restrukturyzacji produkcji mleka lub też ma na celu ochronę środowiska naturalnego.

Ustawodawca wspólnotowy nie pozostawił w tym zakresie żadnych wskazówek dla legislacji krajowych, z czego można wnosić, że regulacje krajowe mogą wyznaczyć właściwym w tym zakresie organom różnorodne możliwości wpływania na następstwo prawne, w szczególności przez udzielenie zgody na dokonanie takich czynności. Jeśli sięgnąć do rozwiązań dotyczących kwot połowowych, to w świetle przepisów polskiej ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o rybołówstwie morskim przewidziano możliwość zbywania licencji połowowych w całości lub części dopiero po uzyskaniu zezwolenia organu, który wydał licencję połowową⁵¹. Nie jest natomiast wymagana zgoda Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej na zbycie przez cukrownie przyznaných im administracyjnie kwot cukrowych. W świetle przepisów art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 26 sierpnia 1994 r. o regulacji rynku cukru i przekształceniach własnościowych w przemyśle cukrowniczym w takim przypadku istnieje obowiązek niezwłocznego zawiadomienia o tym Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Wprowadzony w ramy ustawodawstwa wspólnotowego mechanizm cyrkulacji kwot mlecznych ewidentnie uwidacznia ich walor ekonomiczny jako istotnego

50 Tak właśnie m.in. J. R. Moss: *EC quotas: aspects of experience in England and Wales*, London 1995, Maszynopis powielony; M.G. Rawstorne: *Organizacja rynku mleka i produktów mleczarskich*, op. cit., s. 99.

51 Zob. C. Kosikowski: *Zezwolenia na działalność gospodarczą w prawie polskim*, op. cit., s. 93.

czynnika gospodarstwa ukierunkowanego na produkcję mleka. Z punktu widzenia ekonomicznego kwota mleczna ma istotną wartość dla gospodarstwa mleczarskiego i jest znaczącym czynnikiem jego aktywów. Na tę właśnie cechę kwot mlecznych wskazał Europejski Trybunał Sprawiedliwości w przytoczonej już sprawie Wachauf, stwierdzając, że na „zamrożonym” przez wprowadzenie kwot rynku mleka, nabycie kwoty (w sposób pierwotny lub pochodny) jest związane z uzyskaniem pewnej, znaczącej wartości ekonomicznej⁵². Z punktu widzenia ekonomicznego kwota reprezentuje znaczącą wartość majątkową w zespole dóbr zorganizowanych w gospodarstwo o kierunku mleczarskim⁵³. W kwestii ekonomicznego waloru kwoty wypowiedział się sąd włoski (Tribunale di Piazenza) w orzeczeniu z 23 marca 1995 r., stwierdzając, że kwoty mleczne tworzące przedmiot wolności kontraktowej między podmiotami prywatnymi reprezentują wszystkie elementy dobra ekonomicznego, stanowiącego przedmiot negocjacji i praw majątkowych⁵⁴.

Niezależnie od mechanizmu cyrkulacji kwot, który w sposób ewidentny ujawnia ich walor ekonomiczny, kwoty mleczne ujmowane w kategoriach praw do produkowania reprezentują walor ekonomiczny w tym również aspekcie, że zapewniają producentowi rolnemu ceny gwarantowane na mleko wraz z całym katalogiem świadczeń finansowych wspierających jego dochody⁵⁵. Pogląd ten wzmacniają także rozwiązania prawne przewidujące rekompensaty finansowe dla tych producentów, którzy w trybie przepisów art. 4 rozporządzenia Rady nr 857/84 przystąpili do programów definitywnego zaprzestania produkcji mleka. Skoro zatem ustawodawca wspólnotowy, kierując się potrzebą limitowania produkcji mleka, przyznał producentowi wycofującemu się z produkcji mleka rekompensaty finansowe z tego tytułu, to tym samym uznał walor ekonomiczny kwot.

Na tle przeprowadzonych rozważań nasuwa się generalny wniosek, że kwoty mleczne będące ewidentnym przejawem interwencjonizmu publicznego w stosunki prawno-rolne, stanowią formę reglamentacji działalności mleczarskiej o „mieszanym” charakterze prawnym. W ich konstrukcji prawnej zawarte są bowiem pewne cechy właściwe dla zezwoleń, a jednocześnie typowe dla kontyngentów, co w powiązaniu z elementami prawa cywilnego (obrot kwotami mlecznymi), dodatko-

52 O tym jak ogromne znaczenie ekonomiczne dla producenta ma kwota mleczna świadczy wyliczenie dokonane przez M. G. Rawstorna: „jeśli krowa produkuje 6000 litrów mleka rocznie, dobro to (kontyngent mleczny) przy cenie 50 pensów za litr ma wartość 3000 funtów na jedną krowę, a przy dzierżawie i 10 pensach za litr - wartość 600 funtów na krowę. Na sto krow potrzebny kontyngent na 600 000 litrów mleka, co przy cenie 50 pensów za litr, daje wartość 300 000 funtów”. Zob. M.G. Rawstorne: Organizacja rynku mleka i produktów mleczarskich na przykładzie Wielkiej Brytanii, op. cit., s. 99.

53 Zob. I Canfora: La quota latte come bene giuridico, „Rivista di diritto agrario” 1996, nr 1, s. 57.

54 Zob. O. Cinquetti: Rassegna di giurisprudenza italiana sulle quote latte, op. cit., s. 175.

55 Zwraca na to uwagę A. Ianarelli: Origini, motivazioni ed evoluzione del regime delle quote latte, (w:) „I quantitativi di riferimento del settore lattiero (quote-latte) nel diritto comunitario e nell’ordinamento italiano”, Associazione Italiana Cultori Diritto Agrario (A.I.D.A.), Crema 1994, 26.

wo jeszcze wpływa na złożoność tej instytucji prawnej. Podstawowa trudność w określeniu prawnej istoty kwot mlecznych polega na tym, że nie da się ich ująć w ramy tradycyjnych kategorii prawnych, nawiązujących do powszechnie znanych w ustawodawstwie, orzecznictwie i w doktrynie prawa rolnego instytucji prawnych. „Mieszany” charakter kwot mlecznych, łączących w sobie elementy prawa publicznego i prywatnego, sprawia, że stanowią one instytucję nowej generacji w systemie wspólnotowego prawa rolnego, określaną w doktrynie prawa włoskiego jako „nuovi beni”, kształtując nowy typ zobowiązań, jakie przyjmują na siebie rolnicze podmioty gospodarcze.