

## FINANSOWANIE DZIAŁALNOŚCI PKP POLSKIE LINIE KOLEJOWE S.A. PO WYROKU EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI Z 30 MAJA 2013 ROKU

**Juliusz Engelhardt**

prof. dr hab., Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania I Ekonomiki Usług, Kierownik Katedry Ekonomiki Przedsiębiorstw, Kierownik Zakładu Transportu Kolejowego, tel. służb. 91 4333 205

**Streszczenie.** *Przedmiotem rozważań w artykule jest system finansowania działalności zarządcy publicznej infrastruktury kolejowej, tj. spółki Polskie Linie Kolejowe SA (PLK S.A.) i jego ewolucja w ostatnich latach. Wskazano na system kalkulacyjny stawek dostępu do infrastruktury kolejowej obowiązujący w latach 2002 – 2005, a następnie w latach 2006-2013. Drugą część artykułu stanowią rozważania związane z nowym systemem kalkulacyjnym stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, który musiał zostać wdrożony w Polsce, w związku z Wyrokiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 30 maja 2013 roku.*

**Słowa kluczowe:** *PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., stawki dostępu do infrastruktury kolejowej, wyrok ETS.*

Jedną z cech specyficznych polskiego zarządcy publicznie dostępnej infrastruktury kolejowej, czyli spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., była trwale utrzymująca się od początku jej istnienia, tj. od 2001 roku, strata bilansowa, wynosząca w zależności od roku, od kilkudziesięciu do kilkuset mln zł (rys. 1).



Rys. 1. Strata netto spółki Polskie Linie Kolejowe S.A. w latach 2002 – 2012

Źródło: Raporty roczne PLK S.A.

Skumulowana strata bilansowa PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. na koniec 2012 roku wyniosła 4 732,9 mln zł, przy czym w kolejnych latach wskaźnik ten będzie nadal wzrastał. Pomimo tak wysokich strat bilansowych, bilans PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. nie wykazuje ujemnych kapitałów, ponieważ zgodnie z przepisami ustawowymi Skarb Państwa, corocznie podnosi kapitał zakładowy spółki o równowartość dotacji budżetowych przydzielanych spółce na finansowanie inwestycji. Ponadto, poprzednio większościowy a obecnie mniejszościowy właściciel spółki, czyli PKP S.A.<sup>1</sup> w przeszłości kilkakrotnie podnosił kapitał zakładowy PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w formie wnoszenia aportów rzeczowych, co również miało wpływ na zachowanie dodatniej wartości kapitałów własnych PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Zjawisko trwale utrzymującej się straty bilansowej w spółce prawa handlowego, co do zasad głoszonych przez ekonomię ma konotację negatywną, a Kodeks Spółek Handlowych (KSH) zawiera kierunkowy przepis mówiący o konieczności, a nawet obowiązku pokrywania strat spółki przez jej właścicieli.

Straty bilansowe spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. od początku jej istnienia, to między innymi pokłosie nierozwiązania niektórych problemów systemowych w ramach reformy podziałowej byłego przedsiębiorstwa państwowego PKP oraz efekt obciążenia utworzonej wówczas spółki różnymi dodatkowymi kosztami, które nie miały pokrycia w przychodach ze sprzedaży (jak np. koszty Straży Ochrony Kolei, albo tylko częściowe pokrycie, jak np. koszty utrzymania pionu inwestycyjnego), ani też w dotacji budżetowej. Tego rodzaju koszty nie były uwzględniane w kalkulacjach stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, co oznacza, że w istocie były finansowane w ciężar strat PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Można też dodać, że sytuacja występowania permanentnych strat bilansowych PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. była przedmiotem sporu pomiędzy Rządem RP a Komisją Europejską, która w w październiku 2010 roku wniosła do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu skargę przeciwko Polsce o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, między innymi w zakresie naruszenia obowiązków wynikających z art. 6, ust. 1 dyrektywy 2001/14<sup>2</sup>, w związku z art. 7, ust. 3 i 4 dyrektywy 91/440<sup>3</sup>. Ogólnie biorąc, przywołane przepisy dyrektyw wskazują na konieczność zapewnienia zarządcom infrastruktury kolejowej takich warunków, by ich zestawienia rachunkowe bilansowały: „z jednej strony dochody z opłat za infrastrukturę, nadwyżki z innych rodzajów działalności handlowej oraz finansowanie przez państwo, a z drugiej strony wydatki na infrastrukturę”.<sup>4</sup>

1 Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 roku spółka PKP SA posiadała 27% akcji w PLK SA i 46% głosów na Walnym Zgromadzeniu Akcjonariuszy tej spółki, natomiast Skarb Państwa posiadał odpowiednio 73% akcji i 54% głosów – zob. Raport roczny PLK SA 2012. W kolejnych latach proporcje te będą nadal ulegać zmianom na korzyść Skarbu Państwa wskutek kolejnych ustawowych podwyższeń kapitału zakładowego PLK SA, jako ekwiwalent udzielanych dotacji na finansowanie inwestycji.

2 Dyrektywa 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 75 z 15.3.2001, z późniejszymi zmianami.

3 Dyrektywa Rady 91/440/EWG z dnia 26 lipca 1991 r. w sprawie rozwoju rozwoju kolei wspólnotowych – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 237 z 24.8.1991, z późniejszymi zmianami.

4 Art. 6, ust. 1 dyrektywy 2001/14.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 30 maja 2013 roku<sup>5</sup>, wprawdzie oddalił zarzut Komisji przeciwko Polsce w tej sprawie, przypuszczalnie ze względu na zaślony terminologiczno-prawnicze przepisów dyrektyw, ale jednocześnie Trybunał stwierdził, że „obowiązek ustanowiony w art. 6, ust. 1 dyrektywy 2001/14 należy interpretować w ten sposób, że dotyczy on równowagi rachunkowej rachunku zysków i strat zarządcy infrastruktury.” Wynika stąd wnioski, że co do zasady państwa członkowskie powinny „w normalnych warunkach działalności gospodarczej” i „w stosownym czasie” zapewnić równowagę rachunku zysków i strat zarządcy infrastruktury, jakkolwiek w Polsce takiej równowagi w przeszłości nie zapewniono.

Trudne do praktycznego rozwiązania problemy z finansowaniem działalności spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. istniały od początku jej założenia i istnieją nadal, jakkolwiek zasady finansowania tej spółki przeszły już dużą ewolucję. Zasady te dotyczą dwóch sfer działalności PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., tj.: 1) finansowania działalności operacyjnej spółki, 2) finansowania działalności inwestycyjnej spółki w zakresie infrastruktury kolejowej.

W działalności operacyjnej PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. wyróżnia się działalność związaną z udostępnianiem infrastruktury kolejowej przewoźnikom kolejowym oraz pozostałą działalność, w tym np. utrzymywanie Straży Ochrony Kolei.

W zakresie działalności związanej z udostępnianiem infrastruktury kolejowej, z punktu widzenia zasad finansowania tej działalności, można wyróżnić trzy okresy:

- lata 2002-2005, w tym okresie budżet państwa nie wspierał finansowo działalności udostępniania infrastruktury kolejowej,
- lata 2006-2013, budżet państwa finansował częściowo koszty udostępniania infrastruktury kolejowej w celu obniżania stawek dostępowych dla przewoźników kolejowych,
- lata 2014 i dalsze, budżet państwa na mocy wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 30 maja 2013 roku przejął całkowicie finansowanie kosztów PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., które bezpośrednio nie są związane z udostępnianą infrastrukturą kolejową, natomiast koszty związane bezpośrednio z prowadzeniem ruchu pociągów są finansowane ze stawek dostępu do infrastruktury.

W latach 2002-2005 wynik finansowy PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. ze świadczenia usług dostępu do infrastruktury kolejowej można było określić przy pomocy następującego wzoru:

$$Wf_{DOST}^{INFR2005} = (P_{DOST}^{MIN} + P_{DOST}^{URZ} + P_{USL}^{DOD} + P_{USL}^{POM}) - (K_{INFR}^{MIN} + K_{URZ} + K_{POZ}) \quad (1)$$

Natomiast w latach 2006-2013 ten sam wynik finansowy określał wzór:

$$Wf_{DOST}^{INFR2013} = (P_{DOST}^{MIN} + P_{DOST}^{URZ} + P_{USL}^{DOD} + P_{USL}^{POM}) + D_{BUD}^{UTRZ} - (K_{INFR}^{MIN} + K_{URZ} + K_{POZ}) \quad (2)$$

5 Publikacja ogłoszenia o Wyroku: Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 225/03 z 03.8. 2013, pełny tekst: [www.curia.europa.eu/juris/document](http://www.curia.europa.eu/juris/document).

gdzie:

$Wf_{DOST}^{INFR}$  - wynik finansowy zarządcy infrastruktury na działalności związanej ze świadczeniem usług dostępu do infrastruktury, odpowiednio do 2005 roku i do 2013 roku,

$P_{DOST}^{MIN}$  - przychody bezpośrednie ze świadczenia usług minimalnego dostępu do infrastruktury,

$P_{DOST}^{URZ}$  - przychody bezpośrednie ze świadczenia usług dostępu do urządzeń związanych z obsługą pociągów,

$P_{USL}^{DOD}$  - przychody ze świadczenia usług dodatkowych,

$P_{USL}^{POM}$  - przychody ze świadczenia usług pomocniczych,

$K_{DOST}^{MIN}$  - koszty całkowite usług minimalnego dostępu do infrastruktury,

$K_{DOST}^{URZ}$  - koszty całkowite usług dostępu do urządzeń związanych z obsługą pociągów,

$K_{USL}^{DOD}$  - koszty całkowite usług dodatkowych i pomocniczych,

$D_{BUD}^{UTRZ}$  - dotacja budżetowa na remonty i utrzymanie infrastruktury.

Zastosowane w powyższych formułach wyróżnienie rodzajów przychodów i odpowiadających im kosztów, ma związek z rodzajami usług udostępniania infrastruktury kolejowej, które zostały ujęte w ustawie o transporcie kolejowym. Z punktu widzenia zasad prowadzenia przedsiębiorstwa, ale też uwzględniając publiczny charakter swojej działalności, zarządca infrastruktury kolejowej powinien - w latach obowiązywania omawianego systemu - dążyć do sytuacji, w której wynik finansowy określony formułami (1) lub (2) kształtowałby się na poziomie w przedziale od 0 do kwoty, będącej marżą zysku.<sup>6</sup> Podana formuła pokazuje wprawdzie, że wynik finansowy na działalności związanej ze świadczeniem usług dostępu do infrastruktury miał dość złożoną strukturę i zależny był od kilku odrębnych pozycji przychodowo-kosztowych oraz od dotacji budżetowej w formule (2), ale decydujący udział w jego tworzeniu miały początkowo dwa elementy wzoru (1), czyli koszty całkowite usług minimalnego dostępu do infrastruktury  $K_{DOST}^{MIN}$  oraz przychody bezpośrednie ze świadczenia usług minimalnego dostępu do infrastruktury  $P_{DOST}^{MIN}$ . Dopiero w formule (2) dochodzi trzeci najważniejszy czynnik w postaci dotacji budżetowej na remonty i utrzymanie infrastruktury kolejowej  $D_{BUD}^{UTRZ}$ . W systemie prawnym obowiązującym w latach 2006-2013 wymienione wyżej trzy elementy były ze sobą ściśle współzależne.

Przychody ze świadczenia usług minimalnego dostępu do infrastruktury można było zapisać analitycznie za pomocą następującego wzoru:

$$P_{DOST}^{MIN} = pockm^{PAS+TOW} \times St_{PRZEC}^{PAS+TOW} \quad (3)$$

gdzie:

$pockm^{PAS+TOW}$  - sprzedana kolejowym przewoźnikom pasażerskim i towarowym, w danym okresie praca eksploatacyjna (długość sprzedanych tras), w pociągokilometrach,

<sup>6</sup> Obowiązujące do końca 2013 roku przepisy regulacyjne wyznaczały maksymalny pułap marży zysku zarządcy infrastruktury na poziomie 10% kosztów – Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Dz. U. z 2009 r., nr 35, poz. 274.).

$St_{PRZEC}^{PAS+TOW}$  - przeciętna stawka dostępu do infrastruktury, dla pociągów pasażerskich i towarowych.

Stawkę przeciętną za dostęp do infrastruktury kolejowej obliczano w przeszłości następująco:

- w latach 2002-2005, bez dotacji na remonty i utrzymanie infrastruktury kolejowej:

$$St_{PRZEC}^{PAS+TOW} = \frac{K_{DOST-PLAN}^{MIN}}{pockm_{PLAN}^{PAS+TOW}} \quad (4)$$

- w latach 2006-2013 z uwzględnieniem dotacji na remonty i utrzymanie infrastruktury kolejowej:

$$St_{PRZEC}^{PAS+TOW} = \frac{K_{DOST-PLAN}^{MIN} - D_{BUD-PLAN}^{UTRZ}}{pockm_{PLAN}^{PAS+TOW}} = \frac{K_{DOST-PLAN}^{MIN-KALK}}{pockm_{PLAN}^{PAS+TOW}} \quad (5)$$

gdzie: indeks dodatkowy  $PLAN$  oznacza wartości, jak w poprzednich wzorach. ujęte w kalkulacji stawki, jako wartości planowane,

$K_{DOST-PLAN}^{MIN-KALK}$  - planowane koszty całkowite usług minimalnego dostępu do infrastruktury pomniejszone o planowaną na dany okres dotację na remonty i utrzymanie infrastruktury kolejowej, czyli tzw. koszty kalkulacyjne.

System kalkulacyjny stawek dostępu do infrastruktury kolejowej obowiązujący do 2013 roku miał bezpośredni związek z rentownością zarządcy infrastruktury, w zakresie działalności polegającej na jej udostępnianiu. Należy w nim dostrzegać w szczególności, dwa parametry planistyczne rzutujące na wartość zrealizowanych w danym roku obrotowym przychodów bezpośrednich ze świadczenia usług minimalnego dostępu do infrastruktury  $P_{DOST}^{MIN}$ , które w momencie kalkulacji cen usług na rok następny (stawek dostępu) wiązały się z dużym ryzykiem gospodarczym. Terminarz kontroli i zatwierdzania stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, określony w ustawie o transporcie kolejowym, wymagał przedkładania Prezesowi UTK projektów cenników zarządcy infrastruktury w lutym lub w marcu każdego roku, przy czym cenniki obowiązywały od grudnia danego roku. Zarządca infrastruktury brał, więc na siebie ryzyko trafnego oszacowania planowanych na rok następny kosztów całkowitych usług minimalnego dostępu do infrastruktury  $K_{DOST-PLAN}^{MIN}$ <sup>7</sup> i jeszcze trudniejszego do oszacowania parametru na rok następny, w postaci planowanej do sprzedania w roku następnym pracy eksploatacyjnej,

7 Zgodnie z załącznikiem do Ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1594, z późniejszymi zmianami) minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej obejmuje:

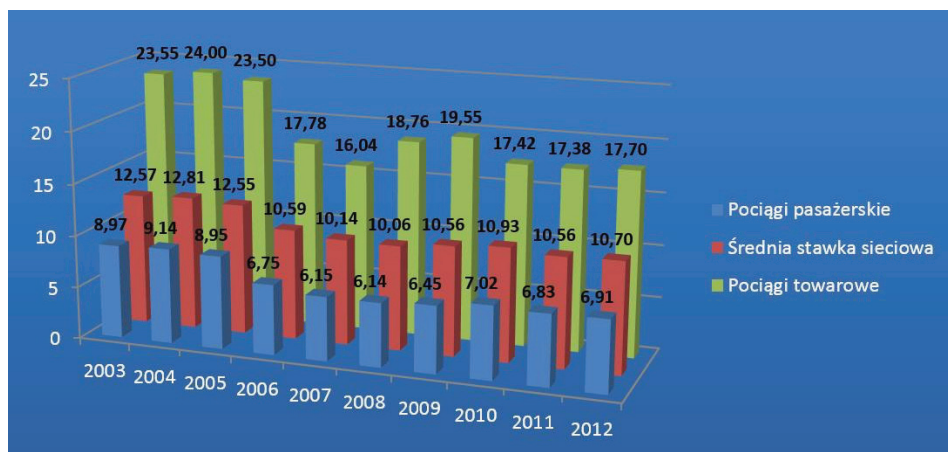
- 1) obsługę wniosku o przyznanie zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej;
- 2) prawo użytkowania przyznanej infrastruktury kolejowej;
- 3) korzystanie z rozjazdów i węzłów kolejowych w zakresie koniecznym dla przejazdu pociągu po przyznanej trasie;
- 4) sterowanie ruchem pociągów, w tym sygnalizację, kontrolę, odprawianie i łączność oraz dostarczanie informacji o ruchu pociągów;
- 5) udostępnienie informacji wymaganej do wdrożenia lub prowadzenia przewozów, dla których została przyznana zdolność przepustowa infrastruktury kolejowej;
- 6) udostępnienie urządzeń sieci trakcyjnej, jeżeli są one dostępne.

w pociągokilometrach  $pockm_{PLAN}^{PAS+TOFF}$ . Bezpośredni wpływ obydwu parametrów planistycznych na późniejszą rentowność zarządcy infrastruktury był taki, że przy danych kosztach całkowitych usług minimalnego dostępu i ewentualnym przeszacowaniu wielkości planowanej do sprzedaży pracy eksploatacyjnej, stawka przeciętna była zbyt niska, by pokryć koszty usług minimalnego dostępu i odwrotnie. Jednakże organ regulacyjny zawsze czuwał nad tym, by do ewentualnego niedoszacowania wielkości pracy eksploatacyjnej nie doszło, ponieważ w takim przypadku dynamika stawek dostępu byłaby zbyt wysoka. Podobnie oddziaływała na przyszłą rentowność zarządcy wartość planowanych kosztów usług minimalnego dostępu, przy danej pracy eksploatacyjnej. Ewentualne niedoszacowanie tych kosztów na etapie kalkulacji stawek powodowało zbyt niski ich poziom i w przyszłym okresie brak przychodów na pełne pokrycie tych kosztów, natomiast przeszacowanie kosztów prowadziło do zbyt wysokich stawek, na co regulator na ogół nie wyrażał zgody. W tej sytuacji zapewnienie pożądanej rentowności usług minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej było zadaniem dość trudnym i w praktyce często nieosiąganym. Nietrafność danych planistycznych na etapie kalkulacji i procedury zatwierdzania stawek dostępu do infrastruktury kolejowej była, zatem kolejnym ważnym czynnikiem powodującym utrzymującą się deficytowość zarządcy infrastruktury kolejowej.

Jak już wspomniano, w latach 2002-2005 państwo w ogóle nie wspierało dotacyjnie działalności zarządcy infrastruktury, co skutkowało bardzo wysokimi stawkami dostępu do infrastruktury kolejowej w tamtym okresie, które były kalkulowane na bazie pełnych kosztów zarządcy związanych z udostępnianiem infrastruktury kolejowej. Od 2006 roku przepisy ustawy o transporcie kolejowym zostały zmienione i wprowadzono możliwość dotowania zarządcy infrastruktury kolejowej, poprzez następujące zapisy: „Minister właściwy do spraw transportu może dofinansować z budżetu państwa lub Funduszu Kolejowego koszty remontu i utrzymania infrastruktury kolejowej w celu zmniejszenia kosztów i wysokości opłat za korzystanie z niej, jeżeli infrastruktura ta jest udostępniana przez zarządcę na zasadach określonych w ustawie.”<sup>8</sup> oraz „Zarządca, ustalając stawki jednostkowe opłaty podstawowej, pomniejsza wysokość planowanych kosztów udostępniania infrastruktury kolejowej przewoźnikom kolejowym o przewidywaną dotację na remonty i utrzymanie infrastruktury kolejowej pochodzącą z budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego oraz o przewidywane środki pochodzące z Funduszu Kolejowego”.<sup>9</sup>

8 Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz. U. z 2003 r., nr 86, poz. 789 z późniejszymi zmianami.

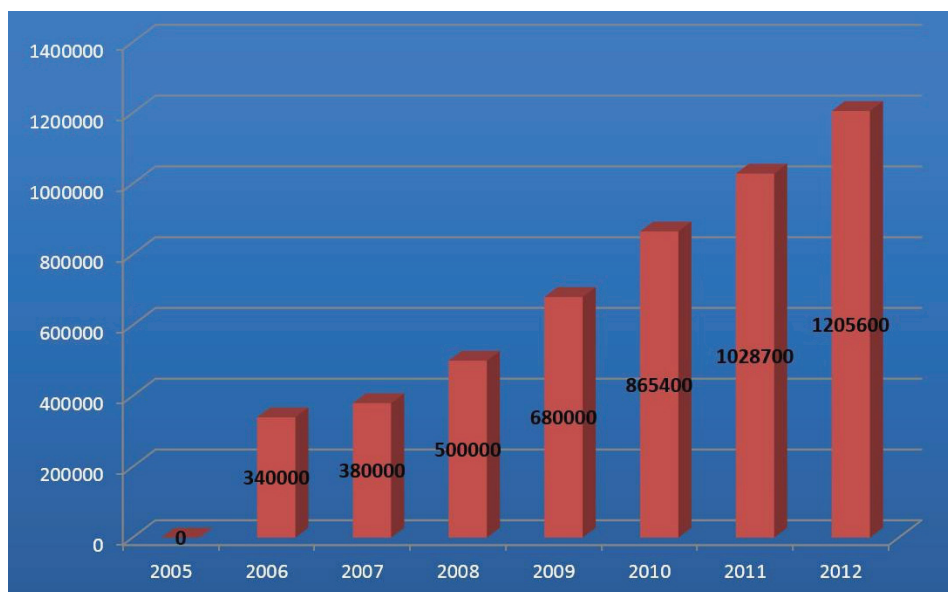
9 Tamże.



zł/pockm

Rys. 2. Przeciętne stawki dostępu do infrastruktury PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w latach 2003-2012

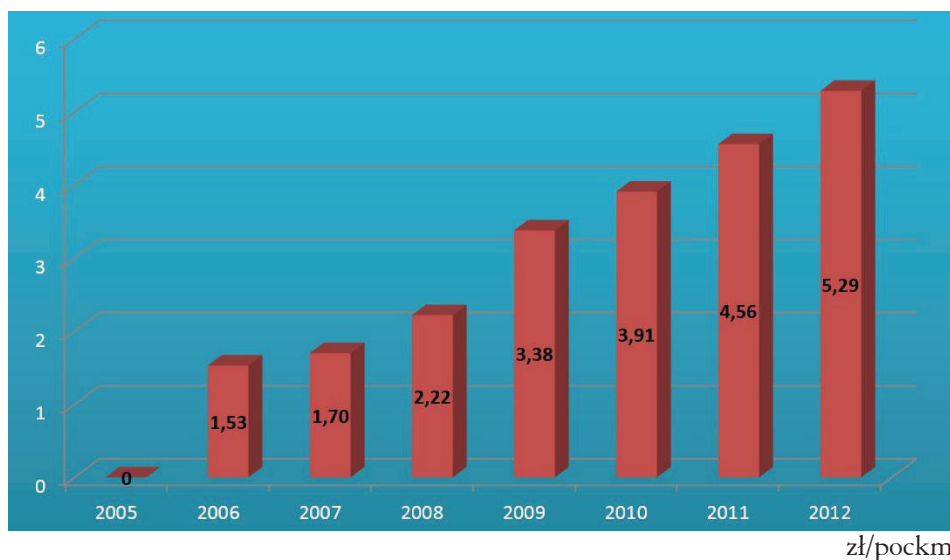
Źródło: Funkcjonowanie rynku transportu kolejowego w 2011 roku, UTK, Warszawa, wrzesień 2012, s. 82.



tys. zł.

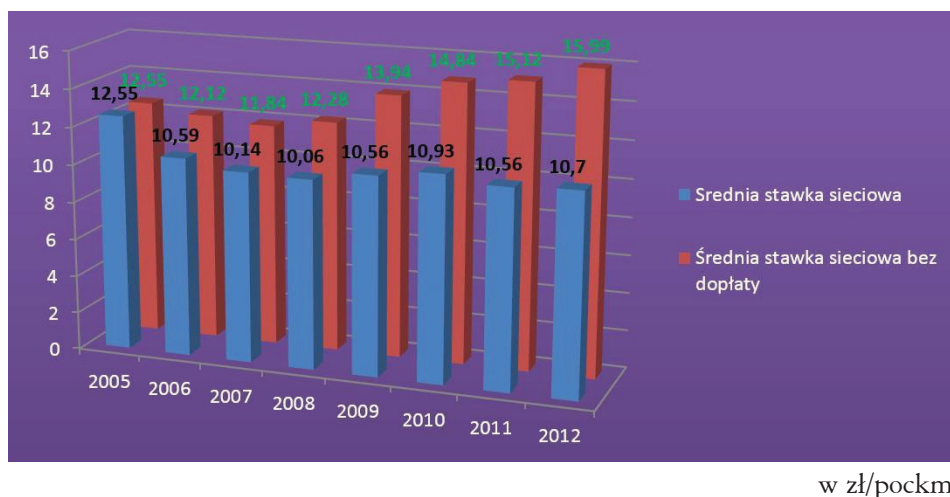
Rys. 3. Dopłaty budżetu państwa do kosztów infrastruktury kolejowej w latach 2005-2012 w celu obniżania opłat za dostęp do infrastruktury

Źródło: UTK 2012.



Rys. 4. Stawki jednostkowe dopłaty budżetu państwa do kosztów infrastruktury kolejowej w latach 2005-2012

Źródło: UTK 2012.



Rys. 5. Przeciętne stawki jednostkowe z dopłatami i bez dopłat z budżetu państwa do kosztów infrastruktury kolejowej w latach 2005-2012

Źródło: UTK 2012.

Wprowadzenie dotacji dla PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. miało na celu stabilizowanie i obniżanie stawek. Efekty polityki państwa w tym zakresie można krótko scharakteryzować w oparciu o dane prezentowane na kolejnych rysunkach.

Jak widać na rys. 2 w 2006 roku efektem przyznania pierwszej dotacji dla PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w kwocie 340 mln zł, był skokowy spadek sieciowej



stawki przeciętnej i odpowiednio stawki przeciętnej dla pociągów pasażerskich i towarowych. W kolejnych latach kwoty dotacji tzw. utrzymaniowej dla PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w celu obniżania stawek dostępu do infrastruktury kolejowej sukcesywnie wzrastały osiągając w 2012 roku poziom ponad 1,2 mld zł – zob. rys. 3. Widać jednak, że w całym okresie następnym lat 2007-2012 stawki przeciętne, pomimo istotnych kolejnych przyrostów dotacji, nie uległy istotnemu obniżeniu, a nawet były okresy, np. w latach 2008-2009, kiedy znacznie wzrastały. Rosnące dopłaty z budżetu państwa do kosztów infrastruktury kolejowej dawały jednak przewoźnikom kolejowym wymierne korzyści i były one w istocie formą pomocy publicznej dla tej grupy przedsiębiorstw, udzielanej przez budżet państwa pośrednio. Skalę tej pomocy w latach 2006-2012 obrazuje rys. 4. Dotacja utrzymaniowa dla PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. na obniżanie opłat za dostęp do infrastruktury łatwo daje się przeliczyć na stawkę jednostkową dopłaty do 1 pockm pracy eksploatacyjnej. Każdy przewoźnik kolejowy w Polsce korzystający z usług PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. otrzymywał więc pośrednio pomoc publiczną z budżetu państwa, której kwotę można ustalić mnożąc pracę eksploatacyjną zamawianą i wykonywaną w PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. przez danego przewoźnika przez stawkę jednostkową dopłaty z budżetu, która w 2012 roku osiągnęła poziom 5,29 zł/pockm. Jednakże analiza danych zaprezentowanych na rys. 2 do 4, prowadzi do ogólnego wniosku, że dotacja utrzymaniowa pomimo znacznego, wręcz skokowego jej przyrostu w latach 2006-2012, nie była instrumentem prowadzącym do istotnego obniżenia poziomu stawek przeciętnych oferowanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., lecz służyła bardziej pokryciu rosnących pod wpływem inflacji kosztów zarządcy infrastruktury. Jest, bowiem oczywiste, że gdyby budżet państwa nie dotował stawek dostępu do infrastruktury kolejowej ich poziom musiałby być znacznie wyższy. Przykładowo, według danych UTK podawanych za PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., w 2012 roku, stawka przeciętna bez dotacji (15,99 zł/pockm) byłaby o ponad 49% wyższa od stawki obowiązującej w tym roku (10,70 zł/pockm) – zob. rys. 5.

Warto zauważyć, że przy regulacjach prawnych obowiązujących do końca 2013 roku dotacja budżetowa na remonty i utrzymanie infrastruktury kolejowej była elementem tylko dalece pośrednio wpływającym na rentowność zarządcy infrastruktury, poprzez oddziaływanie na wskazaną wyżej ogólną obniżkę stawek, co potencjalnie mogło wpływać na zwiększony popyt przewoźników kolejowych w zakresie usług dostępu do infrastruktury kolejowej, a tym samym na zwiększone przychody bezpośrednie zarządcy z tytułu świadczenia usług dostępowych. Czynnikiem popytu na kolejowe usługi przewozowe jest jednak znacznie więcej i wobec tego trudno jest uchwycić związek korelacyjny pomiędzy wzrostem lub spadkiem stawek dostępu do infrastruktury kolejowej a wzrostem lub spadkiem przewozów kolejowych. W ujęciu bezpośrednim dotacja z budżetu państwa finansowała i niejako „zastępowała” część kosztów własnych zarządcy infrastruktury, a zatem określała bardzo ważną kategorię kosztów nazwaną kosztami kalkulacyjnymi (zob. wzór (5)) ale jednocześnie nie była – w przeciwieństwie do rekompensat udzielanych kolejowym przewoźnikom pasażerskim – czynnikiem wpływającym,

czy regulującym rentowność zarządcy infrastruktury. Co więcej, obowiązujący mechanizm udzielania tej dotacji nie był doskonały. Zarządca infrastruktury podpisywał bowiem umowę z ministrem właściwym ds. transportu i musiał ją w okresach rocznych „rozliczać” z budżetem, dokumentując szczegółowo poniesione koszty remontów i utrzymania infrastruktury (faktury, dokumentacja różnych wydatków, w tym płacowych). Ten system nie mobilizował do obniżki kosztów i prowadził jedynie do prostego zastępowania kosztów dotacją. Wobec tego dotacja tylko utrzymywała i konserwowała stan istniejący w zakresie poziomu jakości infrastruktury.

System kalkulacyjny stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, jaki utrwalił się w latach 2006–2013, czyli po wprowadzeniu możliwości udzielania zarządcy infrastruktury dotacji budżetowej na remonty i utrzymanie infrastruktury kolejowej, można określić, jako system kalkulacji wynikowej. W systemie tym punktem wyjściowym kalkulacji stawek dostępu były koszty całkowite świadczenia usług dostępu do infrastruktury, od których odejmowano kwotę dotacji budżetowej „zastępującej”, a konkretnie finansującej część tych kosztów, określając w ten sposób tzw. koszty kalkulacyjne, czyli tą część kosztów, która później była dzielona przez pracę eksploatacyjną, w celu wyznaczenia poziomu stawek jednostkowych.

30 maja 2013 roku polski system kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej został zakwestionowany przez cytowany już Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu.<sup>10</sup> Postępowanie przed Trybunałem w tej sprawie zasadzało się na zarzucie Komisji Europejskiej, że Polska nie wdrożyła zasady wynikającej z dyrektywy 2001/14 zgodnie, z którą „opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do torów w celu obsługi urządzeń zostaną ustalone po koszcie, który jest bezpośrednio ponoszony, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami”<sup>11</sup>. Zdaniem Komisji zacytowany przepis odwołuje się do pojęcia „kosztów krańcowych”, które oznacza jedynie koszty, jakie powstają wskutek faktycznego przewozu pociągami, a nie koszty stałe, które obejmują oprócz kosztów związanych z przewozem pociągami, również koszty ogólnego funkcjonowania infrastruktury, ponoszone nawet, jeśli przewóz pociągami nie następuje. W ramach toczącego postępowania strona polska argumentowała, że ustawa o transporcie kolejowym zawiera przepis dokładnie odzwierciedlający zapis dyrektywy 2001/14.<sup>12</sup> Natomiast twierdzenie Komisji, że „koszt, bezpośredni ponoszony, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami” jest „kosztem krańcowym” uznała za bezpodstawne, a przy braku definicji unijnej tego pierwszego pojęcia, państwa członkowskie mają pewną swobodę w zakresie określenia, co wchodzi w skład takiego kosztu bezpośredniego i oparcia na nim wysokości opłat za dostęp.

Rzecznik Generalny Trybunału nie podzielił stanowiska Komisji Europejskiej w sprawie restrykcyjnego – jego zdaniem – poglądu, co do równości kategorii „kosztów krańcowych” i „kosztów bezpośrednich ponoszonych, jako rezultat wy-

<sup>10</sup> Pełny tekst Wyroku: [www.curia.europa.eu/juris/document](http://www.curia.europa.eu/juris/document).

<sup>11</sup> Art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14.

<sup>12</sup> Chodzi o przepis art. 33, ust. 2 Ustawy o transporcie kolejowym, brzmiący: „Opłata podstawowa za korzystanie z infrastruktury kolejowej ustalana jest przy uwzględnieniu kosztów, jakie bezpośrednio poniesie zarządca, jako rezultat wykonywania przez przewoźnika kolejowego przewozów pociągami.”

konywania przewozów pociągami”. Co więcej, wyraził pogląd, że próba podania dokładnego znaczenia prawnego tego pojęcia prawa Unii jest zbędna, gdyż chodzi o pojęcie z zakresu nauk ekonomicznych, którego stosowanie wywołuje poważne trudności w praktyce. Uznał też prawidłowość polskich przepisów ustawowych odnośnie kalkulacji stawek. Jednakże Rzecznik podniósł inną argumentację. Zakwestionował określenie, w przepisach wykonawczych do ustawy o transporcie kolejowym, bazy wyjściowej do kalkulacji stawek, która - pomocniczo do ustawy - została zapisana w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury<sup>13</sup>, oraz stwierdził, że te przepisy w nieunikniony sposób prowadzą do uwzględnienia przy ustaleniu opłaty pobieranej za minimalny pakiet dostępu oraz za dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów, kosztów, które w wyraźny sposób nie mogą być uznane za koszty bezpośrednio ponoszone, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. W szczególności – zdaniem Rzecznika - koszty utrzymania lub prowadzenia ruchu kolejowego wymienione w przepisach wykonawczych tylko częściowo mogą być uznane za koszty bezpośrednio ponoszone, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, gdyż obejmują koszty stałe, jakie musi ponieść zarządca po dopuszczeniu do ruchu odcinka sieci kolejowej, nawet jeśli, przejazd pociągiem nie następuje, natomiast bez związku z wykonywaniem przewozów pociągami pozostają koszty finansowe. Podsumowaniem stanowiska Rzecznika Generalnego było stwierdzenie, że Rzeczpospolita Polska naruszyła art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14.

Trybunał Sprawiedliwości orzekł ostatecznie, że „umożliwiając, przy obliczaniu opłaty za minimalny pakiet dostępu i dostęp do urządzeń związanych z obsługą pociągów, uwzględnienie kosztów, które nie mogą być uznane za bezpośrednio ponoszone, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 7 ust. 3 dyrektywy 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej oraz przyznawania świadectw bezpieczeństwa, zmienionej dyrektywą 2004/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r.”

Warto przytoczyć również pewne wskazówki dla konstrukcji systemu kalkulacyjnego stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, jakie wynikają z uzasadnienia Wyroku. Według Trybunału:

- 1) koszty związane z sygnalizacją, prowadzeniem ruchu, utrzymaniem i naprawami mogą różnić się, przynajmniej częściowo, w zależności od natężenia ruchu i w rezultacie mogą być uznane za koszty, które są w części bezpośrednio ponoszone, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami,

<sup>13</sup> Par. 8.1., pkt. 1 - 4 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej, op.cit., miał brzmienie: „1. Do kalkulacji stawek, dla planowanej do udostępniania infrastruktury kolejowej, zarządca przyjmuje: 1) koszty bezpośrednie obejmujące: a) koszty utrzymania, b) koszty prowadzenia ruchu kolejowego, c) amortyzację; 2) koszty pośrednie działalności obejmujące pozostałe uzasadnione koszty zarządcy infrastruktury, inne niż wymienione w pkt 1 i 3; 3) koszty finansowe związane z obsługą kredytów zaciągniętych przez zarządcę na rozwój i modernizację udostępnianej infrastruktury”.

- 2) w zakresie, w jakim obejmują one koszty stałe związane z dopuszczeniem do ruchu odcinka sieci kolejowej, jakie musi ponieść zarządca nawet, jeśli przejazd pociągiem nie następuje, koszty utrzymania lub prowadzenia ruchu kolejowego ... powinny być uznane za koszty tylko częściowo bezpośrednio ponoszone, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami,
- 3) koszty pośrednie i koszty finansowe ... nie mają w oczywisty sposób żadnego bezpośredniego związku z wykonywaniem przewozów pociągami,
- 4) w zakresie, w jakim amortyzacja nie jest dokonywana na podstawie rzeczywistego zużycia infrastruktury wynikającego z ruchu kolejowego, lecz zgodnie z zasadami rachunkowości, również nie może być ona uznana za wynikającą bezpośrednio z wykonywania przewozów pociągami.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości ma charakter ostateczny<sup>14</sup>, stąd poświęcono mu więcej miejsca. Zmienia on, bowiem dotychczasowy system kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, określony wcześniej mianem kalkulacji wynikowej, opisany syntetycznie formułą [5]. W świetle Wyroku obowiązującą obecnie formułę kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, można w sposób ogólny zapisać następująco:

$$St_{PRZEC}^{PAS+TOW} = \frac{K_{BEZP-PLAN}^{CZ} + A_{BEZP}^{PAS+TOW}}{pockm_{KALK}} \quad (6)$$

gdzie:

$K_{BEZP-PLAN}^{CZ}$  - koszty związane z sygnalizacją, prowadzeniem ruchu, utrzymaniem i naprawami, które są w części bezpośrednio ponoszone, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami,

$A_{BEZP}^{PAS+TOW}$  - koszty amortyzacji bezpośredniej dokonywanej na podstawie rzeczywistego zużycia infrastruktury, wynikającego z ruchu kolejowego,

$pockm_{KALK}^{PAS+TOW}$  - praca eksploatacyjna w pociągokilometrach, uwzględniana w kalkulacji stawek dostępu.

Można zauważyć, że zasada ogólna nowego systemu kalkulacyjnego stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, wyrażona formułą (6), całkowicie abstrahuje od kwot dotacji budżetowych udzielanych zarządcy infrastruktury. Należy więc uznać, że koszty uwzględniane w kalkulacji stawek, ich rodzaj i zakres, to zupełnie autonomiczna kwestia w stosunku do dotacji budżetowej. Ta ostatnia powinna być udzielana zarządcy na odrębnych zasadach, przy czym prawo unijne nie wprowadza tu większych ograniczeń<sup>15</sup>, wskazując jedynie, że państwo powinno zawierać z zarządcą infrastruktury umowy obejmujące okresy nie krótsze niż trzy lata, przewidujące finansowanie ze strony państwa<sup>16</sup>, przy czym, w umowach takich obligatoryjnie mają znajdować się również tzw.

<sup>14</sup> Nie można złożyć apelacji.

<sup>15</sup> Zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy 91/440 „Państwa członkowskie mogą ... przyznać zarządzającemu infrastrukturą, w poszanowaniu przepisów art. [73 WE], [87 WE] i [88 WE], finansowanie zgodnie z zadaniami, wielkością i wymogami finansowymi, w szczególności na pokrycie kosztów nowych inwestycji”.

<sup>16</sup> Art. 6., ust. 3 dyrektywy 2001/14.

zachęty do zmniejszania kosztów zapewniania infrastruktury i wielkości opłat za dostęp<sup>17</sup>.

W związku z powyższym, można stwierdzić, że Wyrok Trybunału poprzez zerwanie zależności pomiędzy wysokością dotacji udzielanych zarządcy ze środków publicznych a efektywnością jego działalności operacyjnej, wprowadza dla tej grupy przedsiębiorstw, w istocie **dwie różne ekonomie** lub **два różne wymiary działalności**: jeden oparty na kalkulacji stawek i generowanych na ich podstawie przychodach zarządcy oraz drugi oparty na środkach publicznych wspierających działalność zarządcy infrastruktury, jakkolwiek obowiązywać one mają w jednym podmiocie. Zgodnie z Wyrokiem, wspomniane dwa wymiary są całkowicie niezależne od siebie w sensie prawnym, chociaż w sensie ekonomicznym pozostają nadal wysoce współzależne. Zaliczenie lub niezaliczenie pewnych kategorii kosztów zarządcy infrastruktury do kosztów, które są w części bezpośrednio ponoszone, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami powoduje, bowiem odpowiedni wzrost lub spadek kwoty dotacji niezbędnej do sfinansowania pozostałej działalności zarządcy infrastruktury. Element ten nie pozostaje bez znaczenia z punktu widzenia ogólnej polityki gospodarczej i realnych możliwości dotacyjnego finansowania działalności zarządcy infrastruktury<sup>18</sup>.

Zupełnie innego spojrzenia analitycznego wymaga też rentowność przedsiębiorstwa zarządcy infrastruktury po wdrożeniu zasad wynikających z Wyroku. Wspomniana wyżej **ekonomii tego przedsiębiorstwa**, powoduje konieczność

17 Art. 6., ust. 2 dyrektywy 2001/14 – w cytowanym Wyroku Trybunał podzielił również stanowisko Komisji Europejskiej, że Polska nie wdrożyła właściwych „**środków zachęcających zarządcę infrastruktury kolejowej do zmniejszenia kosztów zapewnienia infrastruktury i wielkości opłat za dostęp do niej**”, przy czym nie wskazał, jaką formę mają mieć te środki (zachęty).

18 W związku z omawianym Wyrokiem ETS w kwietniu 2014 roku dokonano nowelizacji art. 38a Ustawy o transporcie kolejowym, który otrzymał następujące brzmienie:

„1. Minister właściwy do spraw transportu może dofinansować z budżetu państwa lub z Funduszu Kolejowego:

- 1) koszty remontu i utrzymania infrastruktury kolejowej, jeżeli infrastruktura ta jest udostępniana przez zarządcę na zasadach określonych w ustawie;
- 2) działalność zarządcy, która nie może być sfinansowana z opłat za korzystanie z infrastruktury kolejowej.
2. Zadania i działalność, o których mowa w ust. 1, realizowane są na podstawie umowy zawartej, na okres

krótszy niż 5 lat, pomiędzy ministrem właściwym do spraw transportu a zarządcą.

3. Umowa, o której mowa w ust. 2, określa w szczególności:

- 1) wskazanie zadań i działalności, o których mowa w ust. 1;
- 2) obowiązki zarządcy;
- 3) wielkość dofinansowania, w tym na zmniejszenie opłat za korzystanie z infrastruktury; umowa może określać wielkość dofinansowania na cele, o których mowa w art. 33 ust. 5c;
- 4) zasady rozliczenia dofinansowania;
- 5) zachęty do zmniejszania kosztów udostępniania infrastruktury i poziomu opłat za dostęp;
- 6) mechanizmy motywujące polegające na uwzględnieniu w kosztach zarządcy infrastruktury nagród i premii dla załogi za właściwą realizację celów jakościowych wskazanych w umowie oraz za optymalizację kosztów udostępniania infrastruktury i poziomu opłat za dostęp;
- 7) kary za nieutrzymanie poziomu kosztów założonych w umowie.”

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2014 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym, ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz ustawy o Funduszu Kolejowym – Dz. U z 2014 r., nr 2, poz. 644

obliczania dwóch wyników finansowych jego działalności, które będą później konsolidowane na poziomie rachunku zysków i strat, tj. rentowności usług dostępu opłacanej przez przewoźników kolejowych ze stawek oraz rentowności opłacanej bezpośrednio przez budżet państwa.

W związku z powyższym rentowność zarządcy infrastruktury określają następujące formuły:

I. wynik finansowy usług udostępniania infrastruktury;

$$Wf_{DOST}^{INFR} = P_{MIN}^{PAS+TOW} - K_{BEZP}^{CZ} - A_{BEZP} + Wf_{DOST}^{URZ} + Wf_{USL}^{DOD-POM} \quad (7)$$

II. wynik finansowy pozostałej działalności zarządcy;

$$Wf_{POZ} = D_{BUD} - K_{POZ} - A_{POZ} \quad (8)$$

gdzie:

$Wf_{DOST}^{INFR}$  - wynik finansowy zarządcy infrastruktury na działalności związanej ze świadczeniem usług dostępu do infrastruktury, finansowanej bezpośrednio ze stawek dostępu,

$P_{MIN}^{PAS+TOW}$  - przychody ze świadczenia usług minimalnego dostępu do infrastruktury kolejowej

$K_{BEZP}^{CZ}$  - koszty związane z sygnalizacją, prowadzeniem ruchu, utrzymaniem i naprawami, które są w części bezpośrednio ponoszone, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, bez amortyzacji,

$A_{BEZP}$  - koszty amortyzacji bezpośredniej dokonywanej na podstawie rzeczywistego zużycia infrastruktury, wynikającego z ruchu kolejowego,

$Wf_{DOST}^{URZ}$  - wynik finansowy ze świadczenia usług dostępu do urządzeń związanych z obsługą pociągów,

$Wf_{USL}^{DOD-POM}$  - wynik finansowy ze świadczenia usług dodatkowych i pomocniczych,

$Wf_{POZ}$  - wynik finansowy z pozostałej działalności zarządcy infrastruktury (nieobjętej finansowaniem ze stawek dostępu),

$D_{BUD}$  - dotacja budżetowa na sfinansowanie pozostałej działalności zarządcy infrastruktury,

$K_{POZ}$  - pozostałe koszty zarządcy infrastruktury, bez amortyzacji,

$A_{BEZP}$  - pozostałe koszty amortyzacji, nieujęte w kalkulacji stawek dostępu.

W ramach nowego systemu kalkulacyjnego stawek dostępu do infrastruktury kolejowej oraz nowego podejścia do zasilenia dotacyjnego, bardzo trudno będzie zapewnić dodatnią rentowność zarządcy infrastruktury kolejowej, jak również – patrząc szerzej – jego równowagę finansową. Należy, bowiem zwrócić uwagę na kilka istotnych elementów tego systemu. Po pierwsze, na wynik finansowy określony formułą (7) rzutować będzie wielkość pracy eksploatacyjnej, uwzględnianej w kalkulacji stawek dostępu według formuły (6). Mogą to być zarówno wielkości historyczne tej pracy, jak też wielkości planowane, ale zawsze istnieć będzie ryzyko, że faktycznie wykonana praca eksploatacyjna w danym roku obrotowym będzie

dzie mniejsza lub większa od uwzględnionej w kalkulacji, co będzie miało wpływ na poziom realizowanych przychodów. Po drugie, bardzo ważnym elementem jest uwzględnienie lub nie uwzględnienie w kosztach kalkulacyjnych amortyzacji bezpośredniej dokonywanej na podstawie rzeczywistego zużycia infrastruktury, wynikającego z ruchu kolejowego. Wyrok Trybunału wskazuje jednoznacznie na możliwość uwzględnienia tej kategorii kosztów w kalkulacji stawek, co oczywiście może powodować ich wyższy poziom, w stosunku do kalkulacji bez amortyzacji. Jeżeli zarządca infrastruktury podejmie decyzję o kalkulacji stawek bez uwzględnienia amortyzacji bezpośredniej, co niewątpliwie spotkałoby się z aprobatą rynku (niższe stawki), to jednocześnie pozbawi się możliwości realizacji dodatniej nadwyżki finansowej  $CF$  z działalności udostępniania infrastruktury kolejowej, a to będzie oznaczać, że nie będzie generował jakichkolwiek, nawet minimalnych środków własnych na odtwarzanie majątku infrastruktury kolejowej<sup>19</sup>. Z tego względu wydaje się konieczne, by zarządca infrastruktury korzystał jednak z możliwości wskazanej przez Trybunał w zakresie włączenia amortyzacji bezpośredniej i to tym bardziej, że nie ma żadnej pewności, iż budżet państwa w ramach dotacji pokryje również tę kategorię kosztów.

Dotacja budżetowa dla zarządcy infrastruktury kolejowej – wzór (8) – nie jest w nowym systemie elementem całkowicie pewnym, co do konkretnej kwoty. Jest w dużym stopniu elementem uznaniowo - przetargowym, związanym z polityką gospodarczą, możliwościami budżetu, itp. Można nawet stwierdzić, że dotacja jest najbardziej „niesystemowym” elementem nowego systemu finansowania działalności zarządcy infrastruktury kolejowej w Polsce, jakkolwiek zgodnie z literą Wyroku Trybunału, powinna pokrywać wszystkie pozostałe koszty działalności zarządcy infrastruktury kolejowej nieujmowane w kalkulacji stawek, łącznie z kosztami np. Straży Ochrony Kolei.

Pewną niewiadomą, dość nieprecyzyjnie określoną w Wyroku Trybunału, jest kategoria  $K_{BEZP}^{CZ}$  ze wzoru (7), czyli kategoria ekonomiczna kosztów związanych z sygnalizacją, prowadzeniem ruchu, utrzymaniem i naprawami, które są w części bezpośrednio ponoszone, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Trybunał – z natury swoich kompetencji – zajmował się przepisami prawa i unikał zajęcia stanowiska w sprawach ekonomicznych zarządców infrastruktury, nie mniej jednak, nie do końca mógł odejść od problematyki ekonomicznej. Odrzucił wprawdzie lansowaną przez Komisję Europejską kategorię „kosztów krańcowych”, jako bazę do kalkulacji stawek, ale w to miejsce wprowadził jednak kategorię ekonomiczną „kosztów stałych” ponoszonych, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, które nie mogą być włączane do kalkulacji stawek oraz pozostałych kosztów ponoszonych, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, które mają być

19 Nadwyżka finansowa to wskaźnik rentowności bezwzględnej, który można obliczać z całokształtu działalności przedsiębiorstwa, jako sumę wyniku finansowego netto i amortyzacji. Natomiast na poziomie działalności operacyjnej oblicza się wskaźnik EBITDA, który jest wynikiem działalności operacyjnej przed kosztami amortyzacji, kosztami odsetek i wydatkami z tytułu podatku dochodowego. Ujemna wartość tego wskaźnika oznacza, że przedsiębiorstwo nie generuje środków własnych nawet na proste odtwarzanie swojego majątku.

podstawą kalkulacji stawek. Tym samym Trybunał – wprawdzie pośrednio – wskazał na kategorię „kosztów zmiennych” ponoszonych, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, jako bazę do kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej. Natomiast fakt, że w ekonomii teoretyczne pojęcie „kosztu krańcowego” rozumianego, jako przyrost kosztów całkowitych wynikających z przyrostu produkcji o jednostkę, jest równoznaczne z praktyczną kategorią występującą w przedsiębiorstwach w postaci „jednostkowego kosztu zmiennego” produkcji, to już zupełnie inna sprawa. Warto, więc zaprezentować wyprowadzenie na poparcie tej tezy. W klasycznej ekonomii koszt krańcowy  $k_{KR}$ , przy oznaczeniu indeksem (1) wielkości bieżącej oraz indeksem (0) wielkości poprzedniej, można zapisać następująco:

$$k_{KR} = \frac{\Delta K}{\Delta P} = \frac{K_1 - K_0}{P_1 - P_0} \quad (9)$$

gdzie:

$\Delta K$  - przyrost kosztów całkowitych produkcji o jednostkę,

$\Delta P$  - przyrost produkcji o jednostkę,

$K, P$  - z indeksami 1 lub 0, odpowiednio wielkość bieżąca i poprzednia kosztów i produkcji.

Należy zauważyć, że w powyższym obliczeniu mianownik wzoru (9) ma zawsze wartość 1, ponieważ:

$$P_1 - P_0 = P_0 + 1 - P_0 = 1 \quad (10)$$

i dlatego w dalszej analizie można go pominąć.

Koszty całkowite ze wzoru (9) można zapisać analitycznie w sposób następujący:

$$K = K_{ZM}^C + K_{ST}^C = (k_{ZM}^{JEDN} \times P) + K_{ST}^C \quad (11)$$

gdzie:

$K_{ZM}^C$  - koszty całkowite zmienne,

$K_{ST}^C$  - koszty całkowite stałe,

$k_{ZM}^{JEDN}$  - koszt jednostkowy zmienny,

Wykorzystując teraz wprowadzone indeksy wielkości bieżącej i poprzedniej oraz pomijając zapis mianownika wzoru (9), sprowadzający się do 1, można zapisać, że:

$$k_{KR} = \left[ (k_{ZM1}^{JEDN} \times P_1) + K_{ST1}^C \right] - \left[ (k_{ZM0}^{JEDN} \times P_0) + K_{ST0}^C \right] \quad (12)$$

Ze względu na krótkookresowy charakter analizy przyjmuje się, że  $K_{ST1}^C = K_{ST0}^C$  i wobec tego, po redukcji wzór (12) ma postać:

$$k_{KR} = (k_{ZM1}^{JEDN} \times P_1) - (k_{ZM0}^{JEDN} \times P_0) \quad (13)$$



i dalej

$$k_{KR} = [k_{ZM1}^{JEDN} \times (P_0 + 1)] - (k_{ZM0}^{JEDN} \times P_0) \quad (14)$$

można teraz zapisać, że:

$$k_{KR} = k_{ZM1}^{JEDN} + (k_{ZM1}^{JEDN} \times P_0) - (k_{ZM0}^{JEDN} \times P_0) \quad (15)$$

Zgodnie z teorią ekonomii, w analizie krótkookresowej przyjmuje się, że jednostkowy koszt zmienny jest dla każdej jednostki produkcji taki sam wartościowo<sup>20</sup>, czyli można zapisać, że:

$$k_{ZM1}^{JEDN} = k_{ZM0}^{JEDN} \quad (16)$$

i wobec tego:

$$k_{KR} = k_{ZM1}^{JEDN} \quad (17)$$

Na podstawie powyższego wyprowadzenia można stwierdzić, że kategoria teoretyczna ekonomii określana, jako „koszt krańcowy”, to w praktyce funkcjonowania przedsiębiorstw wielkość równoznaczna kategorii „jednostkowego kosztu zmiennego” rozpatrywanego w krótkim okresie czasu. Ponieważ zmiana kosztów całkowitych w krótkim okresie może być spowodowana tylko zmianą kosztów zmiennych całkowitych, dlatego też koszty krańcowe (marginalne) można określić, jako przyrost kosztów zmiennych całkowitych o jednostkę<sup>21</sup>.

W związku z wprowadzeniem (pośrednio) zasady kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej w oparciu o kategorię kosztów zmiennych bezpośrednich ponoszonych, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, będących w istocie kosztami krańcowymi (marginalnymi), można przewidywać pojawienie się pewnych trudności merytorycznych z prawidłową implementacją nowych zasad kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej według Wyroku Trybunału, nie tylko w Polsce, ale też w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej, o ile Komisja Europejska będzie dążyć do powszechnego stosowania tych zasad. W praktyce, żaden kraj Unii Europejskiej, prawdopodobnie oprócz Szwecji, nie stosuje w pełni zasad kalkulacji stawek określonych literalnie w Wyroku Trybunału wobec Polski. Jest też znamienne, że Trybunał poprzestał na bezpośrednim lub pośrednim, ale bardzo ogólnym wskazaniu kategorii kosztowych, które mogą i nie mogą być uwzględniane w kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, nie określając przy tym, o jakie konkretnie grupy pozycji kosztów chodzi. Oparcie kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej na koszcie krańcowym ponoszonym, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami, oznaczałoby finansowanie pozostałych kosztów zarządcy infrastruktury z budżetu państwa, co jest

20 Jest to rodzaj analizy określanej w teorii ekonomii mianem analizy statycznej.

21 Por.: T. Zalega, Mikroekonomia, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 160.

mało realistyczne. Należy, bowiem wziąć pod uwagę, że w działalności zarządców infrastruktury niewiele kosztów ma charakter rzeczywiście zmienny (marginalny), zależny od wielkości ruchu pociągów. Należałoby w tej sprawie przeprowadzić szczegółowe badania, które najprawdopodobniej wykazałyby, że co najwyżej 5% do 10% kosztów ogółem zarządców infrastruktury wykazuje zależność od wielkości pracy eksploatacyjnej. Bezpośrednią zależnością od ruchu pociągów mogą wykazywać się jedynie niektóre pozycje kosztów utrzymania infrastruktury kolejowej, np. koszt zużycia nawierzchni zależny od liczby wykonanych bruttotonokilometrów na linii, koszty zużycia sieci trakcyjnej zależne od liczby pociągokilometrów i kilka innych. Pozostałe pozycje kosztów utrzymania linii, a także koszty prowadzenia ruchu mają charakter względnie stały. Jak dotychczas, żadnego kraju Unii Europejskiej, oprócz wspomnianej Szwecji, nie było stać na wprowadzenie dofinansowania bieżącego zarządcy infrastruktury kolejowej na poziomie 90%-95% kosztów i wydaje się, że w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej taki system nie będzie powszechnie wdrożony. Należy, zatem przyjąć, że do momentu, kiedy na poziomie całej Unii Europejskiej nie zostanie ujednolicone pojęcie „kosztów, które są bezpośrednio ponoszone w wyniku prowadzenia ruchu pociągów” nadal będą utrzymywały się systemy kalkulacyjne stawek dostępu, deklaratywnie oparte na kosztach bezpośrednich, ale kształtowane indywidualnie w zależności od wewnętrznej polityki danego kraju i możliwości finansowych pokrycia dotacjami pozostałych, niepokrytych ze stawek kosztów działalności operacyjnej zarządców infrastruktury.

W sytuacji nieodwołalności Wyroku Trybunału i konieczności jak najszybszego wdrożenia zasad w nim określonych, z jednej strony, oraz faktu istnienia nadal wielu niejasności merytorycznych, co do konkretnego zakresu kosztów, jaki ma być ujmowany w kalkulacji stawek dostępu, z drugiej strony, zarządca infrastruktury kolejowej – spółka PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., przyjęła, przy uwzględnieniu zasad ogólnych wynikających z Wyroku, własny wykaz pozycji kosztowych do nowych kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury. Wykaz ten obejmuje koszty bezpośrednio ponoszone, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami w poszczególnych kategoriach kosztów dla minimalnego dostępu do infrastruktury – tabela 1. W tabeli uwzględniono dwie jednorodne grupy kosztów, tj. koszty utrzymania infrastruktury kolejowej oraz koszty prowadzenia ruchu pociągów. Dla każdej z tych grup został ustalony współczynnik przeliczeniowy, na podstawie, którego wyznaczono wartość kosztów bezpośrednio ponoszonych, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami. Dla potrzeb ustalenia współczynników wykorzystano takie parametry, jak okres eksploatacji elementów drogi kolejowej, struktura kosztów budowy 1 km drogi kolejowej, minimalny koszt utrzymania 1 km toru drogi kolejowej, współczynnik zużycia elementów srk w zależności od natężenia ruchu kolejowego, liczba jednostek technicznych dla potrzeb utrzymania i koszty budowy sieci trakcyjnej, czas użytkowania sieci trakcyjnej przy minimalnym natężeniu ruchu<sup>22</sup>.

22 M. Pyciarz, Zasady kalkulacji stawek jednostkowych za korzystanie z infrastruktury kolejowej po Wyroku Trybunału Sprawiedliwości, w: Projektowanie, budowa i utrzymanie infrastruktury w transporcie szynowym, materiały konferencji „Infraszyn 2014”, Zakopane 9 – 11 kwietnia 2014 r. s. 188.

Tabela 1. Koszty bezpośrednio ponoszone, jako rezultat wykonywania przewozów pociągami w poszczególnych kategoriach kosztów dla minimalnego dostępu do infrastruktury

Lp.	Pozycja kosztów	Klasyfikacja wg celu poniesienia
<b>A.</b>	<b>GRUPA: UTRZYMANIE</b>	
1.	Akcja zima	Inne
2.	Budynki związane z ruchem kolejowym	Eksplatacja, konserwacja i diagnostyka Remonty bieżące
3.	Kolejowe ratownictwo techniczne	Inne
4.	Koszty zużycia energii	Inne
5.	Linie transmisyjne urządzeń srk i dsat	Eksplatacja, konserwacja i diagnostyka
6.	Maszyny, środki transportu kolejowego i urządzenia do robót torowych	Inne
7.	Mosty i wiadukty	Remonty bieżące i awaryjne Eksplatacja, konserwacja i diagnostyka
8.	Przejazdy	Eksplatacja, konserwacja i diagnostyka Remonty bieżące i awaryjne Remonty główne
9.	Rozjazdy w torach głównych	Eksplatacja, konserwacja i diagnostyka Remonty bieżące i awaryjne Remonty główne
10.	Sieć trakcyjna	Eksplatacja, konserwacja i diagnostyka Remonty bieżące i awaryjne Remonty główne
11.	Tory główne zasadnicze	Eksplatacja, konserwacja i diagnostyka Remonty bieżące i awaryjne Remonty główne
12.	Tory główne dodatkowe	Eksplatacja, konserwacja i diagnostyka Remonty bieżące i awaryjne Remonty główne
13.	Urządzenia liniowe	Eksplatacja, konserwacja i diagnostyka
14.	Urządzenia stacyjne	Eksplatacja, konserwacja i diagnostyka
15.	Urządzenia zabezpieczenia ruchu na przejazdach	Eksplatacja, konserwacja i diagnostyka Remonty bieżące i awaryjne Remonty główne
16.	Zespół szybkiego usuwania usterek i awarii	Inne
<b>B.</b>	<b>GRUPA: PROWADZENIE RUCHU KOLEJOWEGO</b>	
1.	Prowadzenie ruchu pociągów (dyżurny ruchu, nastawniczy, zwrotniczy)	Inne
2.	Dróżnicy przejazdowi	Inne
3.	Personel i wydatki Centrum Zarządzania Ruchem Kolejowym	Inne

Źródło: M. Pyciarz, *Zasady kalkulacji stawek ...*, op. cit., s. 187 – 188. (20)

Tabela 2. Średnie stawki jednostkowe przed i po Wyroku Trybunału Sprawiedliwości

Rodzaje pociągów	Stawki jednostkowe w zł/pocmk według cennika:			Zmiana w %	
	Przed Wyrokiem	Po Wyroku		2014/2013	2015/2014
		2012/2013	2013/2014		
Pasażerskie	7,28	6,33	6,51	-13,0%	2,8%
Towarowe	11,90	13,70	13,47	-23,5%	-1,7%
<b>Ogółem</b>	<b>11,21</b>	<b>8,92</b>	<b>8,91</b>	<b>-20,4%</b>	<b>-0,1%</b>

Źródło: M. Pyciarz, *Zasady kalkulacji stawek ...*, op. cit., s. 191. (20)

Przyjęta w PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. nowa metodyka wyznaczania stawek dostępu do infrastruktury kolejowej spowodowała znaczne obniżenie ich poziomu w kolejnych latach, co ilustruje tabela 2. Warto też podkreślić dwa elementy. Po pierwsze, w cennikach na lata 2014 – 2015 zrezygnowano z możliwości uwzględnienia przy wyliczaniu stawek, kosztów bezpośrednich amortyzacji, które zgodnie z Wyrokiem mogły być uwzględnione i po drugie, jako parametr eksploatacyjny uwzględniany w kalkulacjach zastosowano średnioroczną wielkość pracy eksploatacyjnej w pociągokilometrach z ostatnich pięciu lat, a nie, jak dotychczas wielkość tej pracy planowaną na rok następny. Ten ostatni element jest o tyle istotny, że przy danych kosztach uwzględnianych w kalkulacji i malejącym szeregu czasowym pracy eksploatacyjnej z ostatnich pięciu lat, stawki dostępu będą rosły, i odwrotnie, przy rosnącym szeregu czasowym, stawki będą malały.

Jak wyżej wskazano, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. przyjęła nową metodykę kalkulacji stawek, nie posiadając szczegółowej wykładni podstawowych kategorii kosztów, które należało w niej uwzględnić, co niesie za sobą pewne ryzyko związane ze stanowiskiem Komisji Europejskiej w tej sprawie, ponieważ ta ostatnia uważała, że kalkulację stawek należy opierać na koszcie krańcowym, a Wyrok Trybunału jest wprawdzie pośrednio, ale zbliżony ze stanowiskiem Komisji Europejskiej. Pewną nadzieję na ostateczne zharmonizowanie pojęcia „kosztów, które są bezpośrednio ponoszone w wyniku prowadzenia ruchu pociągów” na poziomie całej Unii Europejskiej daje dyrektywa 2012/34 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego<sup>23</sup>. Dyrektywa ta zawiera kilka postanowień, które muszą wejść do polskiego ustawodawstwa i które – być może – doprecyzują, obecnie niejasne elementy w systemie kalkulacyjnym stawek dostępu do infrastruktury. Do tych elementów zaliczyć można między innymi:

- zapowiedź ustanowienia do połowy 2015 roku zasad obliczania kosztów, które są bezpośrednio ponoszone w wyniku prowadzenia ruchu pociągów, i które są podstawą do kalkulacji opłat za minimalny pakiet dostępu do infrastruktury,
- wskazanie na elementy systemu zachęt dla zarządców infrastruktury do zmniejszania kosztów i opłat za dostęp, które mają być określane w umowach pomiędzy rządem a zarządcą na okresy, co najmniej pięcioletnie,
- wprowadzenie obowiązku opracowania przez zarządcę infrastruktury metody alokacji kosztów do poszczególnych kategorii usług oferowanym przedsiębiorstwom kolejowym z wymogiem uprzedniego zatwierdzenia tej metody przez organ regulacyjny,
- możliwość uwzględniania w opłatach za dostęp do infrastruktury kosztów skutków dla środowiska, w tym również kosztów skutków hałasu.

W świetle podniesionych wcześniej uwag dotyczących systemu kalkulacyjnego stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, pełne wdrożenie zaleceń i zapowiedzi zawartych w dyrektywie 2012/34 byłoby bardzo korzystne, jakkolwiek nie nastąpi

23 Dz. U. Unii Europejskiej, z 14.12.2012 L.343/32.

to zbyt szybko, ponieważ w tej samej dyrektywie przewidziano okresy pięcioletnie na dostosowanie się do tych zaleceń i ich wdrożenie.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 20 maja 2013 roku w sprawie zasad kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej skutkuje nie tylko określonymi zmianami w tym systemie, ale może mieć również – rozważając całkowicie hipotetycznie - ujemne skutki dla budżetu państwa. Przewoźnicy kolejowi zapowiedzieli, bowiem wystąpienie wobec Skarbu Państwa z roszczeniami o nienależnie poniesione, zbyt wysokie opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej, pod rządami systemu kalkulacyjnego, który obowiązywał do 2013 roku. Tęgo rodzaju spór sądowy będzie miał niewątpliwie bezprecedensowy charakter w całej Unii Europejskiej, a jego wynik w momencie przygotowywania niniejszego artykułu był niewiadomy. Nie wiadomo również jak sądy podejną do sprawy ewentualnego przedawnienia się roszczeń, a więc nie można określić zakresu czasowego potencjalnych roszczeń. Spośród wielu niewiadomych, potencjalnie związanych z roszczeniami przewoźników kolejowych wobec Skarbu Państwa, jest również sposób podejścia do rozliczenia dotacji budżetowej na remonty i utrzymanie infrastruktury kolejowej udzielanej zarządcy infrastruktury w latach 2006-2013 roku. W rysującym się sporze tylko jedno jest wiadome, a mianowicie to, że dużymi jego beneficjentami będą kancelarie prawnicze stojące, bądź to po stronie przewoźników, bądź po stronie Skarbu Państwa.

Podsumowując referat można wrócić do jego tytułu mówiącego, że jest jedna spółka, tj. PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. z trzema ekonomiami. Na dwie z nich już wskazano w tekście artykułu. Pierwsza oparta jest na zasadach kalkulacji stawek dostępu do infrastruktury kolejowej, druga na dotacji budżetowej, która powinna sfinansować całą pozostałą działalność PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. nieobjętą finansowaniem ze stawek dostępowych. Natomiast trzecim wymiarem ekonomii w PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. jest działalność inwestycyjna tej spółki i jej finansowanie. Problematyka ta jest jednak na tyle szeroka, że wymagałaby omówienia w odrębnym artykule.

