



Dorota A. Hałaburda

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku  
Katedra Finansów i Rachunkowości  
dorota.halaburda@wse.edu.pl

## Dylematy stosowania leasingu zwrotnego jako formy finansowania jednostek samorządu terytorialnego

**Kody JEL:** G23, H63, H74

**Słowa kluczowe:** jednostki samorządu terytorialnego, leasing zwrotny, leasing operacyjny, wskaźnik zadłużenia

**Streszczenie.** Celem artykułu jest scharakteryzowanie leasingu zwrotnego, wskazanie przyczyn jego stosowania przez jednostki samorządu terytorialnego (JST), a także płynących z tego korzyści. Leasing operacyjny zwrotny umożliwia samorządom pozyskanie środków finansowych, a równocześnie wpływa korzystnie na indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ). Może też być alternatywą dla sprzedaży samorządowego majątku. W opracowaniu posłużono się metodą opisową, a wnioski oparto na analizie raportów Najwyższej Izby Kontroli (NIK) i regionalnych izb obrachunkowych (RIO) oraz literatury, a także przepisów dotyczących finansów publicznych.

### Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego, których dochody nie pozwalają na realizację wszystkich zadań, a już szczególnie inwestycyjnych, stale poszukują nowych form finansowania swojej działalności. Jedną z nich jest leasing zwrotny, tj. pozyskanie środków finansowych poprzez uwolnienie kapitału zamrożonego w majątku jednostki samorządu przy jednoczesnej gwarancji jego odzyskania (odkupu) po określonym w umowie okresie. Stosując tę formę finansowania, samorządy mogą też zwiększyć swoją zdolność kredytową. Przeszkodą w korzystaniu z leasingu zwrotnego na szeroką skalę mogą być jednak niejasne i rozproszone przepisy dotyczące tego rodzaju umów.

Celem artykułu jest scharakteryzowanie leasingu zwrotnego, wskazanie przyczyn jego stosowania przez jednostki samorządu terytorialnego, a także odnoszonych z tego korzyści. W opracowaniu posłużono się metodą analizy opisowej. Przedstawione wnioski oparto na przeglądzie raportów NIK i RIO oraz literatury, a także na analizie obowiązujących przepisów z dziedziny finansów publicznych.

## 1. Charakterystyka leasingu zwrotnego

W praktyce można wyróżnić trzy podstawowe rodzaje leasingu, tj. leasing finansowy, operacyjny i zwrotny, choć przepisy Kodeksu cywilnego dotyczą wyłącznie leasingu finansowego w rozumieniu prawa bilansowego i podatkowego. Określono tam, że „przez umowę leasingu finansujący zobowiązuje się, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, nabyć rzecz od oznaczonego zbywcy na warunkach określonych w tej umowie i oddać tę rzecz korzystającemu do używania albo używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony, a korzystający zobowiązuje się zapłacić finansującemu w uzgodnionych ratach wynagrodzenie pieniężne równe co najmniej cenie lub wynagrodzeniu z tytułu nabycia rzeczy przez finansującego” (Ustawa, 1964). Na potrzeby rozliczeń finansowych umowa leasingu została doprecyzowana przepisami prawa bilansowego, które narzucają konieczność ujawnienia umów leasingowych w aktywach przedsiębiorstwa, jeśli spełniony jest przynajmniej jeden z warunków wskazanych w treści art. 3 ust. 4 ustawy o rachunkowości (Ustawa, 1994). W pozostałych przypadkach umowa leasingu traktowana jest po stronie korzystającego jako zobowiązanie. Analogicznie przepisy ustaw o podatkach dochodowych wyróżniają tzw. leasing operacyjny, który objęty jest szczególną regulacją, związaną z możliwością zaliczenia całości raty leasingowej do kosztów uzyskania przychodów oraz obniżenia ceny wykupu przedmiotu takiego leasingu poniżej jego wartości rynkowej (Biernacki, 2016, s. 14).

Obowiązujące przepisy nie definiują zatem jednoznacznie i rozłącznie leasingu finansowego i leasingu operacyjnego. Charakter konkretnej umowy leasingowej zależy od przyjętych w jej treści rozwiązań, wśród których szczególne znaczenie ma kwestia odpisów amortyzacyjnych. Należy przy tym zauważyć, że w praktyce gospodarczej oraz w literaturze te pojęcia funkcjonują, co bez wątplenia ułatwia rozróżnianie poszczególnych typów umów (Gwizdała, 2012, s. 328).

Porównanie przepisów prawa podatkowego i bilansowego pozwala wskazać podstawowe różnice między umową leasingu operacyjnego a umową leasingu finansowego, a ustawa o podatku od towarów i usług zaznacza z kolei – nie odnosząc się do samych umów – że leasing finansowy stanowi dostawę towarów, zaś operacyjny – świadczenie usług (Ustawa, 2004).

Ciekawy przykład stanowią umowy dotyczące gruntu. Generalnie są to umowy leasingu finansowego, ale dla celów bilansowych mogą być traktowane jako umowy leasingu operacyjnego, o ile nie zapewniają przeniesienia własności na korzystającego. Z kolei umowy, których przedmiotem są budynki lub budowle, mogą być odmiennie kwalifikowane dla celów podatkowych (tzn. podatku dochodowego, a w ślad za nim VAT) i bilansowych w zależności od warunków (Gwizdała, 2012, s. 328).

Leasing zwrotny, będący rodzajem leasingu operacyjnego, jest jednym ze sposobów zewnętrznego finansowania inwestycji, zarówno nieruchomości, jak i urządzeń, ich zespołów, czy nawet całych linii produkcyjnych. Przedmiotem takiej operacji jest najczęściej nieruchomość komunalna będąca własnością samorządu, ale mogą to być również sieci wodociągowe, gazowe czy inne aktywa. Zobowiązania z jego tytułu nie są klasyfikowane jako tytuły dłużne, a ponadto umowy te nie podlegają reżimowi finansów publicznych ograniczającemu zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego (KR RIO, 2016, s. 22).

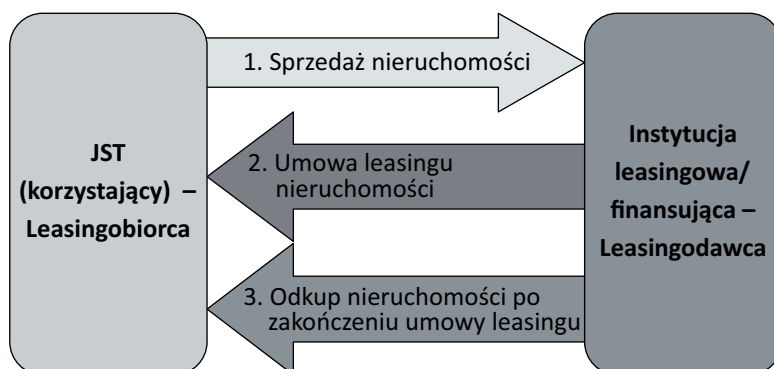
Leasing zwrotny jest transakcją, na którą składają się dwie umowy: umowa sprzedaży określonych składników aktywów oraz umowa oddania tych składników w leasing przez nabywcę (Cichocki, Moser, 2016, s. 150). Umowę sprzedaży reguluje art. 535, a umowę leasingu art. 709 Kodeksu cywilnego (Ustawa, 1964). Po zakończeniu umowy leasingu znów podpisywana jest umowa sprzedaży. A zatem użytkownik przedmiotu nie ulega zmianie, zmienia się jedynie jego właściciel.

Można zatem zakwalifikować leasing zwrotny jako formę pozyskania środków finansowych bez utraty składników majątkowych niezbędnych do prowadzenia działalności, czyli wykonywania zadań jednostki samorządu terytorialnego. W zamian za to korzystający z rzeczy musi w ustalonych terminach płacić kupującemu wynagrodzenie w ratach (tzw. raty leasingowe). Po zakończeniu umowy korzystający może odkupić przedmiot umowy za cenę z góry ustaloną w umowie (Wołowicz, 2017, s. 60).

Samorządy korzystają z tej formy finansowania głównie dlatego, że nie w każdym przypadku leasing zwrotny jest traktowany jako tytuł dłużny. Zależy to od tego, czy jest realizowany w formie leasingu finansowego (zaliczanego do tytułów dłużnych), czy leasingu operacyjnego (niezaliczanego do tytułów dłużnych).

Leasing operacyjny zwrotny składa się więc z trzech równych sobie elementów – sprzedaży majątku, oddania go sprzedającemu do użytkowania w formie leasingu operacyjnego oraz jego odkupu po upływie okresu użytkowania (Kluza, 2015, s. 55).

W przypadku umowy leasingu zwrotnego dotyczącego nieruchomości schemat działania wygląda tak jak na rysunku 1.



Rysunek 1. Schemat leasingu operacyjnego zwrotnego nieruchomości

Źródło: opracowanie własne.

Umowa leasingu zwrotnego może być zawarta bezpośrednio przez jednostkę samorządu terytorialnego lub też nieruchomość może być wniesiona przez samorząd aportem do spółki celowej (SPV, ang. *Special Purpose Vehicle*) utworzonej na potrzeby transakcji lub spółki już istniejącej, w której samorząd ma 100% udziałów. W tym przypadku spółka SPV musi mieć zapewnione źródło spłaty rat leasingowych, np. z przychodów z tytułu najmu JST lub jednostkom jej podległych.

Aktualne regulacje prawne zobowiązują samorządy, by przy zawieraniu umowy leasingu zwrotnego zabezpieczyły interes publiczny i zwróciły szczególną uwagę na te zapisy, które gwarantują im prawo do odkupu nieruchomości będącej przedmiotem transakcji. Jest to niezwykle istotne dla oceny tego typu transakcji i pozwala uniknąć wątpliwości związanych z uszczuplaniem mienia samorządu. Niewątpliwą korzyścią takiej umowy jest jednorazowy wpływ środków (bezpośrednio do budżetu lub poprzez SPV) do budżetu JST, co pozwala zachować płynność finansową i daje możliwość realizacji zadań bieżących lub inwestycyjnych.

Leasing zwrotny jest również podstawą operacji, której celem nie jest pozyskanie dodatkowych środków finansowych, ale produktu finalnego, np. obiektu użyteczności publicznej. Firma leasingowa może wziąć na siebie zarówno ryzyko finansowania projektu, jak i ryzyko techniczne w okresie realizacji inwestycji. Podział ryzyka między partnera publicznego i prywatnego pozwala traktować ten rodzaj transakcji jako jeden z modeli partnerstwa publiczno-prywatnego (Langer, 2014, s. 80).

## 2. Dylematy prawne dotyczące procedury leasingu zwrotnego

Ze względu na obowiązujące w Polsce regulacje prawne większość przeprowadzonych przez JST transakcji leasingu zwrotnego dotyczyła nieruchomości. Procedura obejmuje w takim wypadku umowę sprzedaży, w której wynikiem właścicielem nieruchomości staje się finansujący, umowę leasingu, na podstawie której samorząd może używać nieruchomości, oraz umowę dzierżawy nieruchomości gruntowej. Po ich podpisaniu samorząd uzyskuje uzgodnioną sumę, a za korzystanie z przedmiotu leasingu płaci raty leasingowe. Prawidłowo skonstruowana umowa powinna zabezpieczać prawo JST do wykupu nieruchomości, tj. prawo żądania przeniesienia własności nieruchomości po upływie okresu leasingu i dzierżawy.

Najważniejszą decyzją, jaką należy podjąć przy zawieraniu umowy leasingu zwrotnego, jest decyzja dotycząca ustawowego trybu wyłonienia finansującego: można w tym przypadku zastosować ustawę o gospodarce nieruchomościami (Ustawa, 1997), określającą między innymi tryb sprzedaży nieruchomości komunalnych, lub ustawę prawo zamówień publicznych, regulującą sposób wyboru wykonawcy usług zamawianych przez JST (Ustawa, 2004). Zastosowanie obu ustaw jednocześnie mogłoby doprowadzić do wyboru dwóch różnych podmiotów, co uniemożliwiłoby dokonanie transakcji. To właśnie ta kwestia zniechęca JST do wykorzystywania leasingu zwrotnego i sprawia, że jak dotąd niewiele takich umów zostało zrealizowanych. Trzeba jednak podkreślić, że

art. 4 ustawy prawo zamówień publicznych, który może tu być brany pod uwagę, nie stosuje się do zamówień, których przedmiotem jest nabycie własności nieruchomości oraz innych praw do nieruchomości, w szczególności dzierżawy i najmu (Ustawa, 2004). Stąd wybór leasingodawcy w leasingu zwrotnym powinien odbywać się zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami.

Wybór trybu z ustawy o gospodarce nieruchomościami potwierdził wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie (Wyrok, 2010). Art. 13 ustawy określa, że każda jednostka samorządu terytorialnego ma prawo zawrzeć umowę mieszaną dotyczącą jej nieruchomości, w tym umowę mieszaną zawierającą świadczenia charakterystyczne dla umowy sprzedaży, leasingu oraz dzierżawy (Ustawa, 1997). Sprzedaż nieruchomości należącej do JST, w tym sprzedaż poprzedzająca umowę leasingu, powinna być przeprowadzona w myśl przepisów zawartych w art. 37–42 ustawy o gospodarce nieruchomościami i zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Rozporządzenie, 2004). Ponadto art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje na konieczność zastosowania formuły przetargu, w której podstawowym kryterium wyboru ofert jest cena zakupu nieruchomości (Ustawa, 1997). Drugim kryterium wyboru jest koszt pozyskiwanego finansowania, tj. wysokość marży odsetkowej.

Zawarcie umowy leasingu następuje na okres minimum pięciu lat. W umowie leasingu operacyjnego powinna być zawarta informacja o wartości wykupu nieruchomości na koniec trwania umowy. Zgodnie z obowiązującym prawem przy umowie pięcioletniej jest to 67% ceny zakupu, a przy 10-letniej – 46% ceny wykupu. Zakup nieruchomości po zakończeniu umowy leasingu zaliczany jest do wydatków majątkowych.

Ponadto przy umowie leasingu operacyjnego zwrotnego można zastosować opłatę wstępną – do 30% wartości umowy – co umożliwi zmniejszenie podstawy naliczania odsetek i kwoty wykupu. W celu uzyskania tańszego finansowania i niewydatkowania jednorazowej znacznej ceny wykupu stosuje się kaucję o charakterze przedpłat kapitału, która opłacana jest równolegle z ratami (Kluza, 2015, s. 56).

Przygotowanie do przeprowadzenia procedury leasingu operacyjnego powinno obejmować dwa etapy: wybór nieruchomości i audyt nieruchomości. W pierwszym etapie należy porównać nieruchomości pod kątem uwarunkowań prawnych (np. sprawdzić, czy budynki nie zostały wyremontowane ze środków unijnych, co uniemożliwiłoby przeprowadzenie transakcji), ekonomicznych (wartość budynku) oraz technicznych (np. czy nie wymagają znacznych remontów). W drugim z kolei powinny zostać przeprowadzone szczegółowy audyt prawny i techniczny oraz wycena. Dopiero wówczas samorząd może określić warunki ekonomiczno-finansowe leasingu – takie jak oczekiwana cena, marża, kwota wykupu nieruchomości, okres leasingu – które zostaną ujęte w ogłoszeniu o przetargu. Niezbędne jest również wskazanie warunków i trybu wyboru wykonawcy zgodnie z obowiązującym prawem oraz weryfikacja prawna przedmiotu leasingu i ocena wpływu transakcji na finanse publiczne.

### 3. Przyczyny i skutki stosowania umów leasingu zwrotnego przez jednostki samorządu terytorialnego

W latach 2013–2015 regionalne izby obrachunkowe oraz Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziły w jednostkach samorządu terytorialnego kontrolę wykorzystywania niestandardowych instrumentów finansowych, w tym leasingu zwrotnego. Wyniki zostały przedstawione w raportach, z których wynika, że główne powody stosowania niestandardowych umów, w tym leasingu zwrotnego, to rosnące zadłużenie samorządów, konieczność zachowania relacji spłaty zobowiązań i potrzeba pozyskania środków finansowych pozwalających na absorpcję środków europejskich (KR RIO, 2016, s. 6).

Wykorzystaniu leasingu zwrotnego przez JST sprzyja ponadto konstrukcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ), wprowadzonego ustawą o finansach publicznych. Wskaźnik ten oparty jest o nadwyżkę operacyjną i obowiązuje od 2014 roku (Ustawa, 2009). IWZ określa, że w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem budżetu JST nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. IWZ oblicza się według wzoru:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} \left( \frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - WB_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right),$$

gdzie:

- $R$  – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych,
- $O$  – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych, spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- $D$  – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,
- $Db$  – dochody bieżące,
- $Sm$  – dochody ze sprzedaży majątku,
- $Wb$  – wydatki bieżące,
- $n$  – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- $n-1$  – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- $n-2$  – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,
- $n-3$  – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Stosując leasing zwrotny, samorzady mogą poprawić IWZ poprzez rozłożenie spłaty zobowiązań na dłuższy okres i wieloletnie karencje w spłacie długu, a w konsekwencji – zwiększyć dopuszczalny poziom zadłużenia (Jastrzębska, 2016, s. 188). Ponadto pozwala to również zwiększyć zdolność kredytową dzięki ujęciu w budżecie dochodów ze sprzedaży majątku. Umowy leasingowe umożliwiają więc uwolnienie środków finansowych

i realizację nowych inwestycji. Ich stosowanie jest jak najbardziej uprawnione i świadczy o umiejętności wykorzystywania różnorodnych instrumentów w procesie zarządzania długiem lokalnym przez władze samorządowe, tym bardziej że wzrost zadłużenia samorządów wynika głównie z ich aktywności inwestycyjnej, ograniczonej stabilności i wydajności dochodów oraz z nakładania na nie kolejnych zadań. Aktywność inwestycyjna samorządów jest zjawiskiem korzystnym, gdyż pozwala poprawić jakość infrastruktury lokalnej oraz usług publicznych (Poniatowicz, 2011, s. 210).

W raporcie regionalnych izb obrachunkowych wskazano jednak również negatywne skutki stosowania leasingu zwrotnego przez JST. Wykorzystanie takich umów może mieć na celu obejście obowiązujących przepisów i nieoszczędne dysponowanie środkami publicznymi, a w dodatku często dotyczy majątku niezbędnego samorządom do wykonywania zadań (KR RIO, 2016, s. 73). NIK natomiast podkreślał, że umowy leasingu zwrotnego są zgodne z obowiązującym prawem, jednak kreują ryzyko związane z powstaniem „ukrytych” zobowiązań długoterminowych (NIK, 2016, s. 11). W obu raportach można znaleźć informację, że transakcje leasingu zwrotnego są droższe od kredytu czy pożyczki. Należy przy tym zaznaczyć, że stosowanie tych umów nie było powszechne – regionalne izby obrachunkowe zidentyfikowały tylko dwa przypadki leasingu zwrotnego.

Władze jednostek samorządu terytorialnego planujące podpisać umowy leasingu zwrotnego muszą zatem zastanowić się, czy zasadne jest stosowanie takiej formy finansowania zadań, i wziąć pod uwagę zagrożenia wynikające ze skomplikowanej procedury oraz możliwość narażenia się na zarzut nieoszczędnego gospodarowania środkami publicznymi.

Tabela 1. Zestawienie umów leasingu zwrotnego nieruchomości JST

Jednostka samorządu terytorialnego	Rok transakcji	Wartość transakcji (w mln zł)	Przedmiot transakcji
Wrocław	2012	82,3	siedziba urzędu miasta
powiat kluczborski	2013	33,3	powiatowy ośrodek rehabilitacji, budynek szpitalny
Łazy	2014	18,3	basen
Stalowa Wola	2015	2,0	budynki szkolne
Trzebnica	2017	10,0	stadion miejski, targowisko

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji zamieszczanych w BIP.

W przypadku nieruchomości przedmiotem leasingu operacyjnego zwrotnego może być wyłącznie budynek – na użytkowanie gruntu strony zawierają umowę dzierżawy. Stosowanie takiego rozwiązania wynika również z uwarunkowań podatkowych. Jako pierwszy w Polsce umowę leasingu operacyjnego zwrotnego podpisał w 2012 roku Wrocław – jej przedmiotem były nieruchomości urzędu miasta (siedziba). Pozyskano w ten sposób 82 mln zł (tabela 1), które pozwoliły ustabilizować budżet miasta po dużych inwestycjach na Euro 2012. Sprzedaż budynków nie miała wpływu na funkcjonowanie poszczególnych wydziałów i pracę urzędników. Drugi był powiat kluczborski, którego umowa leasingu zwrotnego dotyczyła Powiatowego



Centrum Rehabilitacji oraz budynku, w którym obecnie funkcjonuje Kluczborskie Regionalne Centrum Chorób Serca i Naczyń. Leasing zwrotny nie stał się jednak powszechnie stosowaną formą finansowania, jak do tej pory JST podpisano prawdopodobnie tylko pięć takich umów, choć należy dodać, że nie ma dokładnych statystyk na ten temat (tabela 1).

Z biuletynów informacji publicznej wynika, że głównym powodem przeprowadzenia transakcji było nadmierne zadłużenie i chęć poprawy wskaźnika IWZ (zgodne z zaleceniami raportów regionalnych izb obrachunkowych i NIK). Wskazywane przez NIK wyższe koszty pozyskania środków finansowych w przypadku leasingu zwrotnego niż w przypadku kredytu czy pożyczki wynikają głównie z tego, że te jednostki samorządowe nie miały zdolności kredytowej.

Wydaje się przy tym, że leasing zwrotny należy raczej porównywać ze sprzedażą niż z kredytem czy pożyczką. Umowa taka jest korzystniejsza od umowy sprzedaży ze względu na to, że JST nie traci majątku, gdyż może go odkupić po zakończeniu umowy leasingu. Sprzedaż majątku komunalnego, choć zyskowna, prowadzi do nieodwracalnej utraty tytułów prawnych do sprzedanych ruchomości lub nieruchomości. Ponadto analiza transakcji leasingowych wskazuje, że wykorzystujące je samorządy starały się w ten sposób zabezpieczyć interes publiczny. We Wrocławiu wybór leasingu zwrotnego – a nie sprzedaży – wynikał z niskich cen rynkowych nieruchomości w tamtym okresie, natomiast powiat kluczborski nie znalazł nabywcy po ogłoszeniu przetargu na sprzedaż nieruchomości. Trzeba też podkreślić, że zarówno samorząd we Wrocławiu, jak i samorząd w powiecie kluczborskim zmniejszyły zadłużenie i odzyskały płynność finansową. A zatem zrealizowane zostały cele, jakie założyły sobie władze samorządowe, planując podpisanie umów leasingowych.

Tak więc leasing zwrotny może być korzystną formą finansowania JST, należy tylko w umowie odpowiednio zabezpieczyć prawo odkupu nieruchomości oraz wybrać taką firmę leasingową, w której przypadku ryzyko upadłości jest niewielkie.

#### 4. Korzyści wynikające z umowy leasingu zwrotnego

Z uwagi na regulacje prawne dotyczące IWZ nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego mają odpowiednią zdolność kredytową, by pozyskać środki finansowe na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych w formie kredytu lub pożyczki. W tej sytuacji poszukuje się nowych form finansowania inwestycji, do których należy zaliczyć również leasing zwrotny.

Do najważniejszych korzyści, jakie mogą odnieść jednostki samorządu terytorialnego, które zdecydują się na wykorzystanie leasingu zwrotnego, zalicza się:

1. możliwość pozytywnej zmiany indywidualnego wskaźnika zadłużenia;
2. zwiększenie dochodów jednostki samorządu terytorialnego, co poprawia zdolność absorpcji środków unijnych;
3. możliwość spłaty znacznej części zobowiązania na koniec okresu leasingu, a tym samym zmniejszenie bieżących obciążeń finansowych; płatność związana z wy-

kupem traktowana jest jako wydatek majątkowy, który nie ma wpływu na wskaźnik IWZ (Cichocki, Mosner, 2016, s. 151).

Leasing zwrotny może zatem być korzystną formą finansowania inwestycji samorządowych przez JST, gdyż pozwala na uwolnienie środków pieniężnych zamrożonych w składniku majątkowym i dalsze jego użytkowanie. W przypadku leasingu operacyjnego istotne jest to, że płatności ratalne nie są zaliczane do długu. Dzięki temu przez trzy lata po transakcji wskaźnik IWZ układa się korzystniej. Ponadto wykup nieruchomości po zakończeniu okresu leasingu klasyfikowany jest jako wydatek majątkowy i również nie obciąża wskaźnika. Kaucja na poczet wykupu końcowego ma charakter zwrotny i również jest zaliczana do wydatków majątkowych (Kluza, 2015, s. 58)

Poprawa IWZ umożliwi jednostkom samorządu terytorialnego zaciągnięcie kredytu i uzyskanie korzystniejszych warunków spłaty zobowiązań – w odróżnieniu od sprzedaży zwrotnej, która zakłada nabycie przez instytucję finansową od JST nieruchomości, przy jednoczesnym zawarciu przez strony przedwstępnej umowy sprzedaży tej nieruchomości, na mocy której JST zobowiązuje się ją nabyć ponownie po cenie sprzedaży; do tego momentu nieruchomość jest przez instytucję finansową udostępniana na rzecz JST na podstawie umowy dzierżawy – w leasingu przy odkupie nieruchomości część raty leasingowej pomniejsza kapitał do spłaty. Leasing zwrotny umożliwia też pozyskanie środków na inwestycje dofinansowywane z programów unijnych, gdyż raty leasingowe oraz opłata wstępna są tzw. kosztem kwalifikowanym, bądź na programy społeczne realizowane przez samorząd terytorialny.

Należy dodać, że w użycie leasingu finansowego nie daje takich korzyści. Cała rata leasingowa stanowi wówczas rozchód finansowy i jest uwzględniana po lewej stronie wskaźnika IWZ. Nie jest to więc dobre rozwiązanie dla jednostek samorządu terytorialnego, które są znacznie zadłużone. Z kolei w przypadku leasingu finansowego nie ma regulacji dotyczących minimalnego okresu leasingu oraz minimalnej kwoty wartości wykupu.

Nieruchomości stanowiące przedmiot leasingu zwrotnego są wybierane ze względu na stosunkowo dużą wartość finansową, która może zostać w ten sposób uwolniona, zwiększając płynność budżetową JST. Również jedynie w przypadku nieruchomości można zastosować wyłącznie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, z wyłączeniem przepisów o zamówieniach publicznych.

Z uwagi na niejasne uwarunkowania prawne i długą procedurę przygotowania do transakcji leasing zwrotny jest rzadko wykorzystywany przez samorządy – znacznie rzadziej niż sprzedaż zwrotna, która o wiele bardziej obciąża budżet samorządu, gdyż ponoszone z tytułu czynszu dzierżawnego koszty nie zmniejszają wartości odkupu nieruchomości.

## Podsumowanie

Niejasne i rozproszone regulacje prawne dotyczące stosowania leasingu zwrotnego oraz ustawowego trybu wyboru instytucji finansującej powodują, że władze samorządowe obawiają się stosowania tego typu umów. Leasing zwrotny może być jednak korzystną formą finansowania zadań JST. Prawidłowo przygotowana i przeprowadzona transakcja

pozwala poprawić na jakiś czas IWZ i płynność finansową, zapewnia prawo wykupu nieruchomości po zakończeniu okresu leasingu, a w jego trakcie użytkowanie nieruchomości na dotychczasowych zasadach.

Żeby dostrzec zalety stosowania leasingu zwrotnego, powinno się porównywać go ze sprzedażą nieruchomości, a nie z kredytem czy pożyczką, chociażby dlatego, że samorządy najczęściej planują taką operację, nie mając zdolności kredytowej. Przy sprzedaży JST również na pewien czas poprawia swoją sytuację finansową oraz wskaźnik IWZ, ale zarazem traci majątek.

Dotychczas jednostki samorządu terytorialnego podpisały niewiele umów leasingu zwrotnego. Głównym powodem przeprowadzenia transakcji było nadmierne zadłużenie, chęć poprawy wskaźnika IWZ, a w dłuższej perspektywie również zmniejszenie zadłużenia i należy dodać, że władze samorządowe osiągnęły cele, jakie sobie założyły.

## Literatura

- Biernacki, K. (2016). Podatkowe uwarunkowanie finansowania inwestycji leasingiem operacyjnym lub finansowym. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 4 (82/1), 13–21.
- Budzeń, D. (2016). Refinansowanie długu lokalnego w Polsce. *Studia BAS*, 3 (47), 197–219.
- Cichocki, H., Moser, K. (2016). Leasing zwrotny jako forma finansowania JST. *Kontrola Państwowa*, 1 (61), 144–159.
- Gwizdała, J. (2012). Leasing jako alternatywne źródło finansowania inwestycji w nieruchomości. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego. Zarządzanie i Finanse*, 1, 327–335.
- Jastrzębska, M. (2016). Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w parabankach – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 187–200.
- Jastrzębska, M. (2017). Dług ukryty jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H – Oeconomia*, 4, 125–132.
- Kluza, K. (2015). Innowacje finansowe w jednostkach samorządu terytorialnego na skutek wejścia w życie art. 243 ustawy o finansach publicznych. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 238, 53–64.
- KR RIO (2016). Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*. Pobrane z: [https://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/kr\\_rio\\_20160122\\_niestandard\\_instr\\_finans\\_potrz\\_jst.pdf](https://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/kr_rio_20160122_niestandard_instr_finans_potrz_jst.pdf) (18.05.2018).
- Langer, M. (2014). Ukryte formy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – próba oceny zjawiska. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 2 (4), 75–86.
- NIK (2016). Najwyższa Izba Kontroli, *Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową. Informacja o wynikach kontroli*. Pobrane z: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,12184,vp,14566.pdf> (18.05.2018).
- Poniatowicz, M., Salachna, J., Perło, D. (2010). *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Poniatowicz, M. (2011). Ukrywanie długu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – problem realny czy marginalny. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 76, 203–216.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z 14.09.2004 w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości. Dz.U. 2004, nr 207, poz. 2108, z późn. zm.
- Ustawa z 23.04.1964 Kodeks cywilny. Dz.U 1964, nr 16, poz. 93, z późn. zm.
- Ustawa z 29.09.1994 o rachunkowości. Dz.U. 1994, nr 121, poz. 591, z późn. zm.
- Ustawa z 21.08.1997 o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. 1997, nr 115, poz. 741, z późn. zm.
- Ustawa z 29.01.2004 Prawo zamówień publicznych. Dz.U. 2004, nr 19, poz. 177, z późn. zm.
- Ustawa z 11.03.2004 o podatku od towarów i usług. Dz.U. 2004, nr 54, poz. 535, z późn. zm.
- Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2013, poz. 885, z późn. zm.
- Wołowicz, T. (2017). Kredyt konsolidacyjny i finansowanie gminnych inwestycji przez pozabankowe instytucje finansowe. *Biuletyn Uzdrowiskowy*, 2 (61), 49–65.
- Wyrok SO w Szczecinie z 9.07.2010 r. II Ca 661/10.

## DILEMMAS OF USING SALE AND LEASEBACK OPERATIONS AS A FORM OF FINANCING LOCAL GOVERNMENT UNITS

**Keywords:** local government units, sale and leaseback, operating lease, deficit servicing

**Summary.** The aim of this paper is to analyse reasons and benefits to use sale and leaseback operations by local government units. The main method to discuss the chosen topic is descriptive method. Sale and leaseback operations are products that allow obtaining financial resources for local government units and at the same time have a positive impact on the debt limits in art. 243 of the Public Finance Act. Sale and leaseback may be an attractive alternative form of financing compared to the sale of assets by local governments. The paper lists the RIO, NIK reports and the literature on the subject and analyses the existing legal framework concerning public finance.

*Translated by Dorota A. Halaburda*

### Cytowanie

- Halaburda, D. (2018). Dylematy stosowania leasingu zwrotnego jako formy finansowania jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (133/1), 137–147. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-11.