

Warszawa, dnia 07.06.2023 r.

**Rzecznik Praw Obywatelskich
dr hab. Marcin Wiącek prof. UW**

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Al. Solidarności 77, 00-090 Warszawa
biurorzecznika@brpo.gov.pl

**APEL W SPRAWIE
TOTALNEGO MONOPOLU NA USŁUGI TELEFONICZNE W ZAKŁADACH KARNYCH**

Szanowny Panie Rzeczniku,

jesteśmy ogólnopolską izbą gospodarczą, która od lat aktywnie działa na rzecz powszechnego dostępu do nowoczesnej i konkurencyjnej telekomunikacji w Polsce. Zwracamy się do Pana Rzecznika z niezwykle niepokojącą sprawą, jaką jest **planowane wykluczenie wszystkich prywatnych operatorów telekomunikacyjnych z jednostek penitencjarnych i zastąpienie ich jednym – państwowym monopolistą o kontrowersyjnej przeszłości, nominowanym przez Ministra Sprawiedliwości.**

W dniu 1 stycznia 2023 r., z inicjatywy Ministra Sprawiedliwości do Kodeksu Karnego Wykonawczego (KKW) wprowadzono zapisy, zgodnie z którymi zapewnienie infrastruktury telekomunikacyjnej dla osadzonych można powierzyć przywieziennemu zakładowi pracy wskazywanemu przez tego właśnie ministra w drodze decyzji administracyjnej (nowo dodane: art. 105b § 4-5 oraz art. 217c § 5-6 KKW). Decyzję taką wydano 28 lutego 2023 r. – jej mocą, do powyższego zadania wyznaczono Polską Grupę SW Przedsiębiorstwo Państwowe z siedzibą w Warszawie, w skrócie: PGSW (znane z działalności jako IGB Mazovia, którą przejęło). **PGSW nie ma jednak nic wspólnego z telekomunikacją, a zajmuje się m. in.: produkcją okien i drzwi, praniem ubrań, szyciem galanterii, prowadzeniem tartaku, naprawą i myciem samochodów, czy „organizacją wesel, potańcówek, wieczorków karaoke i innych uroczystości”** (oferta ze strony internetowej). **Również w rejestrze KRS brak jest jakichkolwiek danych, które pozwoliłyby przypisać temu przedsiębiorstwu jakiejkolwiek doświadczenie, czy choćby same teoretyczne kompetencje do świadczenia usług telefonicznych.**

Już 26 maja 2023 r. PGSW ogłosiło konkurs na utworzenie we wszystkich polskich jednostkach penitencjarnych infrastruktury telekomunikacyjnej (w tym zainstalowanie aparatów samoinkasujących) oraz (wbrew ustawie i decyzji Ministra Sprawiedliwości (!) – także świadczenie usług telefonicznych dla osadzonych. Wartość tego konkursu jest ogromna. Szacowane przez organizatora same tylko prace instalacyjne to nie mniej niż 20 milionów złotych. A do tego dochodzi jeszcze przecież wartość ogromnej ilości połączeń telefonicznych dla osadzonych.

Razem możemy więcej!

Warunki tego konkursu budzą nasze poważne zastrzeżenia, gdyż:

1. PGSW zamierza świadczyć (a ściślej podzlecić) usługi telekomunikacyjne w jednostkach penitencjarnych – pomimo, że decyzja Ministra Sprawiedliwości upoważnia ją tylko i wyłącznie do samej tylko instalacji infrastruktury niezbędnej do świadczenia takich usług.
2. Zakłada się wyeliminowanie z jednostek penitencjarnych wszystkich pozostałych operatorów telekomunikacyjnych, co skutkować będzie pozostawieniem PGSW absolutnego monopolu na telekomunikację w tych jednostkach – z oczywistą szkodą dla użytkowników końcowych. Zgodnie z warunkami konkursu, jednostki penitencjarne mają bowiem wypowiedzieć umowy o współpracę wszystkim konkurentom PGSW (§ 4 pkt 5) projektu umowy).
3. PGSW zastrzega sobie prawo do faktycznego decydowania o cenach usług telefonicznych dla osadzonych, co budzi bardzo poważne zastrzeżenia i obawy o wzrost cen w świetle docelowego monopolu PGSW. Zwłaszcza jeżeli uwzględnić niemal pewny naszym zdaniem wzrost cen z powodu konieczności pokrycia marży/prowizji dla PGSW (§ 6 ust. 9 i nast. projektu umowy).
4. Drugim najważniejszym kryterium wygrania konkursu przez podwykonawcę jest wysokość marży/prowizji zadeklarowanej przez niego na rzecz PGSW. Co w praktyce musi naszym zdaniem oznaczać, że im wyższa cena za usługę telefoniczną dla osadzonego, tym większe szanse na zwycięstwo w konkursie!

Wszystko to w praktyce oznacza, że:

1. Przepisy powstałe z inicjatywy Ministra Sprawiedliwości zapewniły mu możliwość arbitralnego wybrania podmiotu, który będzie miał wyłączność we wszystkich polskich jednostkach penitencjarnych.
2. Minister Sprawiedliwości wybrał na takiego monopolistę przedsiębiorstwo państwowe nie posiadające żadnego znanego nam doświadczenia ani kompetencji do świadczenia usług telekomunikacyjnych.
3. Wybrane przedsiębiorstwo budzi bardzo poważne kontrowersje – w prasie opisywano bowiem potencjalne nieprawidłowości związane z uprzednią, nieudaną instalacją sieci telefonicznych w więzieniach, a także potencjalne niepożądane powiązania osobowe z politykami współpracującymi z Ministrem Sprawiedliwości¹.
4. Wybrany podmiot – PGSW wbrew treści decyzji Ministra Sprawiedliwości ogłosił warunki konkursu, w których zamierza nie tylko zrealizować instalację infrastruktury telekomunikacyjnej w jednostkach penitencjarnych, ale także świadczyć tam usługi!
5. Wybrany podmiot już teraz podejmuje działania, które skutkować muszą zapewnieniem mu pełnego monopolu we wszystkich jednostkach penitencjarnych (a to poprzez wypowiedzenie przez te jednostki umów wszystkim konkurentom PGSW) – co musi przełożyć się na niekorzyść odbiorców końcowych.
6. Wybrany podmiot uzależnił przyznanie uprawnienia do świadczenia usług telefonicznych od stosowania narzuconej przez niego polityki cenowej, a co szczególnie niepokojące: od zaoferowania maksymalnej prowizji na rzecz PGSW. Co praktyce musi naszym zdaniem przełożyć się na wyższą cenę dla osadzonych.

Niewątpliwie jest to bezprecedensowy przykład tego, w jaki sposób władza publiczna, pod osłoną przepisów, które sama wprowadza – zapewnia totalny monopol wybranemu przez siebie, kontrowersyjnemu przedsiębiorcy i umożliwia mu absolutną maksymalizację zysków. Z kluczową szkodą dla osadzonych obywateli, którzy nie mają żadnego innego wyjścia, jak tylko zapłacić wyższą cenę za kontakt z rodziną.

Jakkolwiek świadczenie usług telefonicznych w jednostkach penitencjarnych nie jest łatwe i wymaga kosztów – wielu przedsiębiorców zdecydowało się na to trudne zadanie. Dzięki temu mamy szereg wyspecjalizowanych przedsiębiorców, którzy dedykują swoją działalność właśnie osobom osadzonym

¹ <https://oko.press/patryk-jaki-wiezienia>

w zakładach karnych (m. in. ██████████, ██████████, ██████████, ██████████, ██████████, czy ██████████. – i inni). Mnogość ofert zapewniała konkurencję, dzięki czemu nawet na tym trudnym i kosztownym rynku - możliwa była minimalizacja cen i maksymalizacja parametrów jakościowych. Tam, gdzie panuje konkurencja trzeba zabiegać o klienta – możliwie niską ceną i możliwie najlepszą jakością.

Wprowadzenie totalnego monopolu dla jednego podmiotu - na warunkach określonych konkursem - bardzo szybko te wypracowywane latami korzyści z konkurencji zniszczy. Z warunków konkursu jasno wynika przecież, że istotna jest maksymalizacja prowizji dla PGSW, a to przełoży się w końcu naszym zdaniem na cenę dla osadzonego obywatela. Jako przedsiębiorcy telekomunikacyjni dobrze wiemy bowiem, że takich usług telefonicznych nie da się świadczyć poniżej określonego progu – który i tak musiał być wręcz obniżany wobec konkurencji panującej na rynku. Teraz, kiedy na rynku tym zapanuje monopol – cena dla użytkowników najpewniej będzie musiała zostać podniesiona. Dostawca działający na zlecenie PGSW oprócz konieczności pokrycia własnych kosztów i wygenerowania zarobku dla siebie (na to się składa obecnie cena usług telefonicznych dla osadzonych), będzie przecież musiał jeszcze zarobić na prowizję dla PGSW (tego elementu w cenie dla osadzonych obecnie nie ma). Która to jak najwyższa prowizja w świetle wymogów konkursu – jest jednym z kluczowych czynników decydujących o wyborze! Dokumentacja konkursowa w pełni odzwierciedla nasze podejrzenia – warunki konkursu stanowią, że ceną wyjściową usług (od której ma być liczona prowizja dla PGSW) ma być obecna średnia cena połączeń. Oznacza to, że (w uproszczeniu) cena usług z samego założenia powinna wzrosnąć średnio o wysokość prowizji należnej PGSW, pomimo całkowicie nieistotnego udziału PGSW w jakiegokolwiek faktycznej działalności telefonicznej. Udział ten zresztą nie może być istotny, z uwagi na brak jakiegokolwiek istotnego doświadczenia tego podmiotu w realizacji usług telefonicznych (nie licząc kontrowersji opisywanych przez prasę, na które wskazujemy wyżej). A co warte podkreślenia – podwyżka ta byłaby przecież całkowicie zbędna, gdyby do zadania od razu wyznaczono podmiot wyspecjalizowany, a nie PGSW, która musi zadanie to podzlecać podmiotowi trzeciemu, najpewniej z niekorzyścią dla obywatela!

Istotne jest także to, że PGSW została upoważniona w decyzji Ministra Sprawiedliwości tylko i wyłącznie do zapewnienia: „w zakładach karnych i aresztach śledczych systemu służącego realizacji uprawnień skazanych i tymczasowo aresztowanych do korzystania z samoinkasującego aparatu telefonicznego” (co koresponduje z art. 105b §4-5 i art. 217c § 4-5 KKW). Tymczasem warunki konkursu wprost zakładają, że oprócz powyższego, PGSW zamierza również świadczyć usługi telekomunikacyjne na tak zapewnionym systemie, co jest skrajnie drastycznym wyjściem poza upoważnienie, jakie nadał jej Minister Sprawiedliwości oraz przepisy KKW! **Powyższe jest o tyle niepokojące, że warunki konkursu zakładają wyeliminowanie z jednostek penitencjarnych wszystkich pozostałych operatorów, co w praktyce zapewni PGSW totalny monopol. Jakkolwiek być może z aparatów telefonicznych zainstalowanych przez PGSW będzie można wykonywać połączenia realizowane przez innych dostawców, tak z bardzo dużą dozą prawdopodobieństwa przypuszczamy, że nie będzie to wyłączało opłaty za połączenie dla PGSW. W konsekwencji obywatele nie będą zainteresowani korzystaniem z usług dostawców zewnętrznych, ponieważ będzie to zwyczajnie dużo droższe niż skorzystanie z usług samej PGSW.**

Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie był już zaangażowany w ochronę uprawnień osób osadzonych do realizacji rozmów telefonicznych w jednostkach penitencjarnych. Z tego też względu uznaliśmy, że jest Pan Rzecznik kluczowym organem, do którego powinniśmy skierować apel w niniejszej sprawie. Apelujemy więc o podjęcie stosownej interwencji w sprawie z wykorzystaniem wszelkich środków pozostających w gestii Pana Rzecznika, w tym o skierowanie niezbędnych wystąpień do Ministra Sprawiedliwości, samej PGSW, Ministra Cyfryzacji oraz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Wskazujemy, że zastrzeżenia do tych bulwersujących regulacji już na etapie

legislacyjnym zgłaszał sam Prezes UOKiK, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, czy Senat RP². Niestety – bez efektu. Bardzo liczymy na zaangażowanie również i Pana Rzecznika w sprawę. Z naszej strony deklarujemy wszelką niezbędną współpracę w tym zakresie, włącznie z osobistym zreferowaniem problemu.

Z uwagi na pilny charakter sprawy (**termin zgłoszeń o dopuszczenie do udziału w konkursie mija już 19 czerwca 2023 r.**), fotokopię niniejszego pisma przesyłamy także drogą elektroniczną na adres biurorzecznika@brpo.gov.pl. Załączamy także podsumowanie dodatkowych wątpliwości odnośnie omawianych regulacji, które ustaliliśmy po zleceniu stosownych analiz prawnych w tym zakresie. Pozostawiamy je do dowolnego wykorzystania przez Pana Rzecznika.

Zaznaczamy, że wszystkie informacje zawarte w niniejszym piśmie przekazujemy w dobrej wierze, zgodnie z naszym rozumieniem warunków konkursu oraz pozostałych opisywanych dokumentów i okoliczności. Naszym celem jest wyłącznie doprowadzenie do stanu, w którym zapewnione zostaną uczciwe warunki konkurencyjnego prowadzenia działalności gospodarczej i odbioru usług telekomunikacyjnych w Polsce, zgodnie z wymogami prawodawstwa odpowiadającego regułom praworządności.

Z wyrazami szacunku,



Dla usprawnienia analiz tematu poniżej przesyłamy linki do stosownych dokumentów w sprawie:

Art. 105b § 1 i 4-5 KKW

§ 1. Skazany co najmniej raz w tygodniu ma prawo korzystać z samoinkasującego aparatu telefonicznego na własny koszt lub na koszt rozmówcy w sposób i w terminach ustalonych w porządku wewnętrznym obowiązującym w zakładzie karnym. W uzasadnionych wypadkach dyrektor zakładu karnego może udzielić zgody na skorzystanie z samoinkasującego aparatu telefonicznego na koszt zakładu karnego.

§ 4. **Zapewnienie systemu służącego realizacji uprawnienia, o którym mowa w § 1, można powierzyć przywieziennemu zakładowi pracy** wskazanemu przez Ministra Sprawiedliwości, w drodze decyzji, która podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Ministra Sprawiedliwości. W takim wypadku dla każdego zakładu karnego jest zawierana odrębna umowa podpisana przez dyrektora zakładu karnego z przywieziennym zakładem pracy.

§ 5. Dyrektor Generalny Służby Więziennej określi, w drodze zarządzenia, warunki umów, o których mowa w § 4 zdanie drugie.

Art. 217c § 1 i 5-6 KKW:

§ 1. Tymczasowo aresztowany nie może korzystać z innych niż samoinkasujący aparat telefoniczny środków łączności.

§ 5. **Zapewnienie systemu służącego realizacji uprawnienia, o którym mowa w § 1, można powierzyć przywieziennemu zakładowi pracy** wskazanemu przez Ministra Sprawiedliwości, w drodze decyzji, która podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Ministra Sprawiedliwości. W takim wypadku dla każdego aresztu śledczego jest zawierana odrębna umowa podpisana przez dyrektora aresztu śledczego z przywieziennym zakładem pracy.

§ 6. Dyrektor Generalny Służby Więziennej określi, w drodze zarządzenia, warunki umów, o których mowa w § 5 zdanie drugie.

Przebieg procesu legislacyjnego zmian KKW (MS):

<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12353000>

Przebieg procesu legislacyjnego zmian KKW (Sejm):

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2376>

² Uchwała z dnia 4 sierpnia 2022 r. nr 2515 <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2515>

Decyzja Ministra Sprawiedliwości o wskazaniu PGSW:	https://www.gov.pl/attachment/3c06f6fc-c06b-4b82-8cf2-62511fb4dff2
Dokumentacja konkursu PGSW:	https://pgsw.pl/zapytania-zakupowe/roboty-budowlane-2/1328-utworzenie-w-jows-infrastruktury-telekomunikacyjnej-operatora-i-zainstalowanie-w-ramach-tej-infrastruktury-samoinkasujacych-aparatow-telefonicznych-oraz-swiadczenie-przez-operatora-uslug-telefonicznych-dla-osadzonych