

Ewa M. Guzik-Makaruk  
Emil W. Pływaczewski

## **Partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz systemu penitencjarnego**

### **Public Private Partnership for the penitentiary system**

Artykuł zawiera rozważania na temat możliwości wykorzystywania partnerstwa publiczno-prywatnego w systemie penitencjarnym. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP – Public Private Partnership) to znana formuła współpracy sektora publicznego i sektora prywatnego szeroko wykorzystywana na świecie także w wykonywaniu kary pozbawienia wolności. W opracowaniu wskazano na prawne podstawy PPP w Polsce, praktykę wykorzystywania PPP w Polsce, a także na doświadczenia innych krajów.

**Słowa kluczowe:** partnerstwo publiczno-prywatne, PPP, system penitencjarny, kara pozbawienia wolności, dozór elektroniczny.

The article contains reflections on the possibility of using public-private partnership in the penitentiary system. Public-private partnership (PPP – Public Private Partnership) is a world-wide formula of cooperation between the public sector and the private sector, widely used in the world in the execution of imprisonment. The study indicates the legal basis of PPP in Poland, the practice of using PPP in Poland, as well as the experience of other countries.

**Key words:** Public Private Partnership, PPP, penitentiary system, imprisonment, electronic supervision.

## Wprowadzenie

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP – Public Private Partnership) to znana na świecie formuła współpracy sektora publicznego i sektora prywatnego, której geneza sięga nawet wieków średnich. Warto zauważyć, że po 2000 r. na świecie zrealizowano ponad 1200 projektów w formie PPP o łącznej wartości przekraczającej 300 mld euro, z czego ponad 900 przypada w udziale Wielkiej Brytanii, która jest niekwestionowanym liderem w tym zakresie. Najważniejsze obszary współpracy to transport, ochrona zdrowia, budownictwo socjalne, energetyka, edukacja, sport i rekreacja, ale także obronność i więziennictwo<sup>1</sup>.

Pierwsza obowiązująca w Polsce ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2005 r.<sup>2</sup> nie była praktycznie stosowana. W ciągu ponad trzech lat jej obowiązywania nie zawarto żadnej umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. W tym stanie rzeczy ustawodawca zdecydował się na podjęcie prac legislacyjnych i w 2009 r. weszły w życie przepisy nowo uchwalonej ustawy, bardziej dostosowane do otaczającej rzeczywistości<sup>3</sup>. Głównym założeniem ustawy było odformalizowanie partnerstwa poprzez rezygnację z nakładania wielu dotychczasowych obowiązków, w tym sporządzania analiz, pozostawiając tę i inne decyzje samym zainteresowanym. W każdym możliwym przypadku w nowej ustawie pozostawia się stronom umowy możliwość elastycznego konstruowania partnerstwa, odsyłając do ogólnego systemu prawa obowiązującego w Polsce, a także do dobrych praktyk i wzorców postępowania. W kontekście niniejszego opracowania należy podkreślić, że regulacje ustawy nie narzucają przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego. W przeciwieństwie do wcześniejszych obowiązujących przepisów nowa ustawa nie określa jakiego rodzaju przedsięwzięcia można realizować w ramach partnerstwa, co daje szerokie możliwości choćby w sektorze penitencjarnym, związanym z wykonywaniem kary pozbawienia wolności w warunkach izolacji penitencjarnej bądź wykorzystaniem dozoru elektronicznego.

Dla porównania skuteczności wcześniejszej i obecnej regulacji trzeba wspomnieć, że w porównywalnym czasie 3 lat obowiązywania nowych

---

<sup>1</sup> P. Żegleń, M. Obodyński, W. Czarny, M. Zaborniak-Sobczak, D. Matusikova, *Uwarunkowania rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) jako możliwości wsparcia regionalnej gospodarki turystycznej*, „Handel Wewnętrzny” 2017, z. 4 (369), s. 371.

<sup>2</sup> Ustawa z 28 lipca 2005 r. (Dz. U. z 2005 r. nr 169, poz. 1420 z późn. zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1834).

ram prawnych PPP zawarto ok. 30 umów o PPP i koncesji, zatem fakt ten już sam przez się świadczy o skuteczności tego rozwiązania w stosunku do poprzedniego, gdzie ani razu nie doszło do praktycznego wykorzystania PPP<sup>4</sup>. W tym miejscu trzeba odnotować, że już tylko do 2017 r. w Polsce zrealizowano ponad sto przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, a nakłady na PPP wyniosły 5,8 mld zł<sup>5</sup>. Z zapowiedzi wynika, że rządowa „polityka PPP” w ramach strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju idzie dużo dalej. Zakłada bowiem, że do końca 2020 r. zostanie zawartych 100 nowych umów PPP, a sektor rządowy zamierza wszcząć 10 postępowań o wybór partnera prywatnego. Z danych tych wynika, że idea partnerstwa pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi zaczęła nabierać tempa i jest traktowana coraz poważniej, co należy pozytywnie ocenić i oczekiwać zapowiadanych efektów, mając nadzieję na ich realne spełnienie.

Spośród dziedzin, w których zastosowanie PPP byłoby w Polsce ze wszech miar uzasadnione, wymienić należy niewątpliwie system penitencjarny oraz inwestycje z zakresu bezpieczeństwa. Udane przykłady zastosowań PPP w tym obszarze odnaleźć można w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych czy Australii, mających w tym zakresie bogate tradycje, lecz i w innych krajach, które także borykają się z problemami na tym polu<sup>6</sup>.

## Regulacja prawna PPP

Stosownie do art. 1 ust. 2 obowiązującej ustawy, partnerstwo publiczno-prywatne polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Jak słusznie wskazuje autor komentarza do ustawy, T. Skoczyński, na definicję ustawową składają się trzy elementy. W pierwszym rzędzie definicja ta wyznacza zakres podmiotowy partnerstwa publiczno-prywatnego, wskazując, że zaangażowanymi w nie podmiotami są z jednej strony podmiot publiczny, a z drugiej partner prywatny;

<sup>4</sup> *PPP – definicja, geneza i ewolucja*, [http://ppp4krakow.pl/O\\_PPP/Definicja,\\_geneza\\_i\\_ewolucja/](http://ppp4krakow.pl/O_PPP/Definicja,_geneza_i_ewolucja/) (dostęp: 02.04.2019).

<sup>5</sup> *PPP: 100 nowych umów do 2020 roku. Taką strategię przyjął rząd*, PAP, <https://www.polskieradio.pl/13/53/Artykul/1797497,PPP-100-nowych-umow-do-2020-roku-Taka-strategie-przyjal-rzad> (dostęp: 02.04.2019).

<sup>6</sup> M. Słodowa-Helpa, *Zagraniczne doświadczenia w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego – inspiracje i rekomendacje dla Polski*, „Studia BAS” 2014, nr 3 (39), s. 32.

drugim elementem definicji jest podkreślenie, że współpraca stron polegać ma na wspólnej realizacji przedsięwzięcia opartej na podziale zadań, a w dalszej kolejności ustawodawca wskazuje, że cechą charakterystyczną dla partnerstwa publiczno-prywatnego jest podział ryzyk pomiędzy podmiot publiczny a partnera prywatnego<sup>7</sup>. Zgodnie z art. 2 ustawy o PPP podmiotem publicznym jest głównie jednostka sektora finansów publicznych<sup>8</sup>, zaś partnerem prywatnym – przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny.

Służba Więzienna działa na podstawie ustawy<sup>9</sup>, a jej jednostką organizacyjną jest zakład karny, stanowiący jednostkę budżetową<sup>10</sup>. Jednostki budżetowe są jednostkami sektora finansów publicznych, zatem zakład karny jest podmiotem publicznym w rozumieniu ustawy PPP, zdolnym do występowania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Należy jednak pamiętać, że stosownie do postanowień art. 4 ustawy PPP do wyboru partnera prywatnego i umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym stosuje się przepisy ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>11</sup>.

W tym miejscu nasuwa się pewna uwaga krytyczna w zakresie nazewnictwa stron umowy PPP. Po raz pierwszy do systemu prawnego wprowadzone zostaje pojęcie „partner prywatny”, co wskazywałoby na pewien dystans ustawodawcy i przypisanie pozycji dominującej podmiotowi publicznemu<sup>12</sup>. Należy podzielić zdanie W. Goneta, który zauważa, że zastrzeżenie wyłącznie dla strony publicznej przymiotu „podmiot”, a dla prywatnej „partner” niepotrzebnie prowadzi do werbalnego wskazania, że stroną mającą domniemany decydujący wpływ na realizację przedsięwzięcia w PPP jest podmiot publiczny. Wiodącą zasadą na gruncie prawa cywilnego jest wszak równość stron. W przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego PPP żadna ze stron nie odgrywa większego znaczenia i wiodącej roli, gdyż mamy do czynienia z partnerstwem, które ze swej istoty zakłada równość w podejmowaniu decyzji. To dopiero treść umowy wskazuje, w jaki sposób i w jakim zakresie strony ukształtowały

---

<sup>7</sup> T. Skoczyński, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz, teza 6 do art. 6*, LEX 2011.

<sup>8</sup> Ustawa w art. 2 ust. 1 pkt b i pkt c wskazuje także na inne podmioty, jednak z uwagi na przedmiot niniejszego opracowania pominięto szersze rozważania w tym zakresie.

<sup>9</sup> Ustawa z 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 1542 z późn. zm.).

<sup>10</sup> Działa na podstawie ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240).

<sup>11</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 i 2018 oraz z 2018 r. poz. 1560, 1603, 1669 i 1693.

<sup>12</sup> J. Jacyszyn, T. Kalinowski, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, teza 4 do art. 4*, LexisNexis 2006, LEX el.

swój stosunek cywilnoprawny i podzieliły się zadaniami w realizacji konkretnego przedsięwzięcia. Pod względem terminologicznym właściwsze zatem byłoby użycie dla obu stron pojęcia „podmioty”<sup>13</sup>.

W uzasadnieniu do ustawy z 2008 r. ustawodawca podkreślił, że partnerstwo publiczno-prywatne stanowi bardzo szeroką i pojemną formułę współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych. Tylko w Wielkiej Brytanii w tej formule powstają nowe szkoły (ponad 800 w ciągu dziesięciu lat), szpitale (ponad 44 od roku 1997), więzienia (w 13 takich obiektach zbudowanych według formuły PPP przebywa ponad 10% wszystkich osadzonych), drogi, linie kolejowe, odcinki londyńskiego metra, a także wiele budynków rządowych, m.in. Ambasada Brytyjska w Berlinie czy Ministerstwo Skarbu Państwa w Londynie. Do tych przykładów można dodać również projekty z obszaru ochrony środowiska i gospodarki odpadami czy transportu publicznego. Poza Europą formuła partnerstwa publiczno-prywatnego jest szeroko wykorzystywana w USA, Australii, Kanadzie, a także Korei Południowej<sup>14</sup>.

Do najbardziej typowych modeli partnerstwa publiczno-prywatnego zalicza się:

1. BOT (Build – Operate – Transfer) – buduj, eksploatuj, przekaz – inwestor prywatny buduje projekt, eksploatuje go, a następnie przekazuje partnerowi publicznemu, który pełni funkcje regulacyjne i nadzorcze. Inwestycja jest finansowana przez stronę publiczną, która jest również właścicielem powstałej w jej wyniku infrastruktury. W przedsięwzięciu BOT prywatna spółka otrzymuje koncesję na budowę i eksploatację obiektu, który w przeciwnym razie byłby zbudowany (w formie zamówienia publicznego) i eksploatowany przez sektor publiczny. Na przykład może to być elektrownia, port lotniczy, płatna droga, tunel czy zakład uzdatniania wody.
2. DBFO (Design – Build – Finance – Operate) – projektuj, buduj, finansuj i eksploatuj – partner prywatny projektuje stosowną infrastrukturę, finansując samodzielnie prace konstrukcyjne i projektowe. Na czas trwania umowy inwestycja jest własnością prywatnego inwestora, po czym infrastruktura przekazywana jest na rzecz podmiotu publicznego.

---

<sup>13</sup> W. Gonet, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wzory umów i pism, teza 1 do art. 2*, LexisNexis 2009, LEX el.

<sup>14</sup> Uzasadnienie, <https://bip.kprm.gov.pl/ftp/kprm/dokumenty/081002u14uz.pdf>, s. 2 (dostęp: 07.04.2019).

3. BOO (Build – Own – Operate) – buduj, posiadaj i eksploatuj – cechą charakterystyczną jest to, iż w tym modelu nie dochodzi po określonym czasie do przejścia przez partnera publicznego inwestycji. Inwestor prywatny może pobierać od użytkowników opłaty.
4. BTL (Build – Transfer – Lease) – buduj, przekaz, dzierżaw – podmiot prywatny finansuje i realizuje inwestycję, biorąc na siebie ryzyko przekroczenia kosztów i opóźnień w realizacji inwestycji. Po uzyskaniu wymaganych w wyniku testów parametrów technicznych inwestycji prawo własności zostaje przekazane stronie publicznej, a podmiot prywatny zajmuje się eksploatacją obiektu w imieniu strony publicznej na mocy dzierżawy.
5. BOR (Build – Operate – Renewal) – buduj, eksploatuj, odnawiaj koncesję – to model, w którym zadaniem podmiotu prywatnego jest wybudowanie obiektu, a także sfinansowanie inwestycji, a następnie eksploatacja projektu oraz zajmowanie się jego bieżącym utrzymaniem. W czasie obowiązywania umowy partner prywatny może pobierać od użytkowników obiektu opłaty. Tak skonstruowana umowa pozwala inwestorowi prywatnemu na szybszy zwrot zainwestowanych środków, a także zwrot wydatków, jakie ponosi w związku z eksploatacją obiektu oraz pozwala na uzyskanie zysku z inwestycji. Po zakończeniu umowy podmiot prywatny może zażądać od strony publicznej podjęcia negocjacji w sprawie przedłużenia koncesji<sup>15</sup>.

## Praktyka PPP w Polsce na rzecz systemu penitencyjnego

Zgodnie z komunikatem o zaludnieniu zakładów karnych i aresztów śledczych zaludnienie jednostek penitencyjnych w skali kraju na dzień 2 kwietnia 2019 r. wynosiło 93,9%, co oznacza, że łącznie w celach mieszkalnych przebywało 75 007 osadzonych, w tym 65 787 to skazani, 8319 tymczasowo aresztowani, zaś 901 to osoby ukarane<sup>16</sup>. Stosownie do danych statystycznych Centralnego Zarządu Służby Więziennej na koniec lutego 2019 r. pojemność oddziałów mieszkalnych w jednostkach penitencyjnych (zakładach karnych i aresztach tymczasowych), o których mowa w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 25 listopada 2009 r.

---

<sup>15</sup> Ibidem, s. 2-3 (dostęp: 07.04.2019).

<sup>16</sup> <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka--biezaca> (dostęp: 07.04.2019).

w sprawie trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów<sup>17</sup>, wynosiła 78 043 miejsca zakwaterowania.

Z kolei zgodnie z danymi Centralnego Zarządu Służby Więziennej w dniu 28 lutego 2019 r. wykonywano w jednostkach penitencjarnych 53 020 wyroków, w których sąd wyznaczył termin stawienia się do odbycia kary. Wyroki dotyczyły 43 051 osób, z czego 38 033 skazanych nie stawili się do odbycia kary mimo upływu terminu<sup>18</sup>. Wynika z tego, że gdyby wszyscy skazani stawili się do zakładów karnych doszłoby do ich przeludnienia o 45%, czyli prawie o połowę. W prostej linii oznacza to, że brakuje kilkadziesiąt nowych zakładów karnych lub należy dokonać gruntownej zmiany polityki karnej w odniesieniu do orzekania kar o charakterze izolacyjnym. Nie należy zapominać, że przeludnienie nie tylko uniemożliwia procesy resocjalizacyjne i wpływa demoralizująco na skazanych, ale jest przyczyną postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, co z kolei prowadzi do konieczności zapłaty wysokich odszkodowań ze środków Skarbu Państwa.

Chociażby w 2009 r. ETPC wydał wyroki w sprawach dwóch polskich osadzonych<sup>19</sup>, w których uznał, że w tych sprawach doszło do naruszenia zakazu stosowania tortur (art. 3 Europejskiej konwencji praw człowieka), którego przyczyną było przeludnienie w celach, w których przebywali skarżący. Z obecnie obowiązujących regulacji prawnych wynika, że minimalna powierzchnia przewidziana dla jednego więźnia w Polsce wynosi 3 m<sup>2</sup>. Warto podkreślić, że standard 3 m<sup>2</sup> ustanowiony przez prawo polskie jest jednym z najniższych w porównaniu do innych krajów europejskich: Austria przewiduje 6 m<sup>2</sup>, Belgia 9 m<sup>2</sup>, Bośnia i Hercegowina 4 m<sup>2</sup>, Cypr 9,5 m<sup>2</sup>, Finlandia 7 m<sup>2</sup>, Grecja 10 m<sup>2</sup>, Portugalia 7 m<sup>2</sup>, Turcja 8-9 m<sup>2</sup>. Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu w czterech kolejnych raportach dotyczących Polski wskazał, że władze Polski powinny przeprowadzić zdecydowane działania, by zmniejszyć współczynnik przeludnienia, w celu zapewnienia co najmniej 4 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej

---

<sup>17</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r., poz. 946.

<sup>18</sup> <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka--biezaca> (dostęp: 07.04.2019).

<sup>19</sup> Sprawa Orchowski przeciwko Polsce, skarga nr 17885/04, wyrok ETPC z 22.10.2009 r; sprawa Sikorski przeciwko Polsce, skarga nr 17599/05, wyrok ETPC z 22.10.2009 r., wyroki dostępne pod adresem: <https://www.ms.gov.pl/pl/orzeczenia-etpcz/listByYear.html?ComplainantYear=2009> (dostęp: 22.06.2019).

na więźnia<sup>20</sup>. Przepisy kodeksu karnego wykonawczego w tym zakresie nie zostały zmienione i nadal, stosownie do art. 110 § 2 kkw, powierzchnia na celi mieszkalnej przypadająca na skazanego wynosi nie mniej niż 3 m<sup>2</sup>.

Jeżeli nie nastąpi zmiana polityki karnej i zmniejszenie udziału kar izolacyjnych w ogólnej liczbie orzekanych kar w Polsce, jak zaznaczono wcześniej, konieczne będzie zbudowanie nowych jednostek penitencjarnych. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby przedsięwzięcia te realizować w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Ustawa o PPP umożliwi współpracę podmiotu publicznego i prywatnego przy wykonywaniu zadania publicznego, a więc także usług penitencjarnych. Słusznie zauważa A. Sarnacka, że w Polsce celowe wydaje się ograniczenie kontraktów w ramach PPP do budowy więzień oraz zapewnienia usług okołopenitencjarnych, takich jak przewóz więźniów, żywienie, usługi pralnicze itd. Dozór, resocjalizacja powinny pozostać, przynajmniej na początku, w rękach wyspecjalizowanych publicznych służb więziennych. Autorka ta pisze dalej, że mimo przykładów, że publiczno-prywatne więzienia zapewniają często usługi wyraźnie lepsze niż więzienia publiczne, nie należy wyciągać zbyt daleko idących wniosków, że co publiczne – to złe, a co prywatne – to dobre. Dużo praktyk oraz wielu menedżerów zostało przejętych z sektora publicznego, co świadczy, że problemem nie jest niekompetencja ludzi, tylko brak zachęt do innowacyjnych zmian. Konkurencja oraz system płatności w PPP stymulują nowatorskie rozwiązania sprzyjające obniżce kosztów, przy zachowaniu odpowiednich standardów jakości<sup>21</sup>.

Inną kwestią jest umiejscowienie w formie partnerstwa publiczno-prywatnego zakładu pracy na terenie zakładu karnego. Problemem tym zajmowało się Międzynarodowe Centrum Badań i Ekspertyz Kryminologicznych<sup>22</sup>, które prowadzi interdyscyplinarne badania podstawowe i prace rozwojowe na potrzeby zarówno szeroko rozumianego bezpieczeństwa

<sup>20</sup> <http://www.hfhr.pl/przeludnienie-wciaz-problemem-polskiego-wieziennictwa/> (dostęp: 07.04.2019).

<sup>21</sup> A. Sarnacka, *W Szkoci więzienie bywa opłacalnym przedsięwzięciem*, <http://www.partnerstwopublicznoprywatne.info/docs/Partnerstwo%20publiczno-prywatne%20w%20sektorze%20penitencjarnym.doc> (dostęp: 07.04.2019).

<sup>22</sup> Międzynarodowe Centrum Badań i Ekspertyz Kryminologicznych zostało powołane 1 kwietnia 2017 r. na podstawie § 12 ust. 8 statutu Uniwersytetu w Białymstoku. Jego siedziba mieści się w Białymstoku przy ul. Pogodnej 65. Działalnością centrum kieruje dyrektor. Pierwszym dyrektorem został, na mocy postanowienia rektora Uniwersytetu w Białymstoku z 28 kwietnia 2017 r., prof. zw. dr hab. dr h. c. Emil W. Pływaczewski. Funkcję zastępcy dyrektora sprawuje prof. zw. dr hab. Ewa M. Guzik-Makaruk. Funkcja sekretarza naukowego ds. współpracy z państwami wschodnimi powierzona została prof. zw. dr hab. Katarzynie Laskowskiej. Sekretarzem naukowym ds. współpracy z państwami zachodnimi został dr hab. Wojciech Filipkowski, prof. UwB. Funkcję koordynatora Centrum sprawuje dr Emilia Jurgielewicz-Delegacz.



wewnętrznego, jak i wymiaru sprawiedliwości. Naukowcy wchodzący w skład Międzynarodowego Centrum Badań i Ekspertyz Kryminologicznych mają liczne kontakty naukowe na całym świecie, co pozwala na międzynarodową współpracę w ramach prowadzonych badań.

Wspomniana ekspertyza została opracowana w 2017 r. na zlecenie jednego z przedsiębiorców, mogący pełnić rolę partnera prywatnego w umowie PPP w zakresie budowy na terenie jednego z zakładów karnych w Polsce zakładu pracy w branży przemysłowej, w którym mogliby pracować osadzeni, tymczasowo aresztowani i ukarani<sup>23</sup>. Z danych CZSW wynika, że średnio w roku 2018 pracowało 16 969 osadzonych, tymczasowo aresztowanych i ukaranych, z czego tylko 1 987 osób w przywieziennych zakładach pracy. Liczby te w roku 2017 wynosiły odpowiednio – 14 251 i 1719. Głównie praca wykonywana jest u kontrahentów pozawięziennych, a w zakładach przywieziennych podstawę stanowią umowy zlecenia i umowy o dzieło, incydentalnie umowy o pracę (15 – w 2018 r. i 8 – w 2017 r.)<sup>24</sup>. Jest to zatem przysłowiowa kropla w morzu potrzeb i dlatego warto tu przytoczyć główne konkluzje z opinii ekspertów Międzynarodowego Centrum Badań i Ekspertyz Kryminologicznych.

Projekt wybudowania i prowadzenia zakładu pracy na terenie jednostki penitencjarnej jest użyteczny zarówno z punktu widzenia osób skazanych, ogółu społeczeństwa, jak i samego przedsiębiorcy – partnera prywatnego. Praca osób pozbawionych wolności stanowi filar resocjalizacji, a także pozwala na realizację wielu społecznie użytecznych celów, w tym na określenie lub zachowanie społecznej funkcji osadzonego po wyjściu na wolność. Wpływa także pozytywnie na zachowanie porządku w Areszcie Śledczym i umożliwia zaspokajanie potrzeb ekonomicznych, w tym potrzeb rodziny. Pozwala ponadto na zmniejszenie kosztów systemu penitencjarnego.

Pomimo że w żadnym systemie penitencjarnym nie jest możliwe zatrudnienie wszystkich osób pozbawionych wolności, to zapewnienie pracy jak największej liczbie osadzonych powinno być celem działań państwa i jego organów. Działalność przywieziennych zakładów pracy daje możliwość uzyskania dodatkowych środków finansowych dla samego zakładu, jako środki na dodatkowe wynagrodzenie za pracę osadzonych, rozbudowę zakładów produkcyjnych, odnawianie parku maszynowego

---

<sup>23</sup> E.W. Pływaczewski, E.M. Guzik-Makaruk, M. Dzieniszewska, E. Truskolaska, Ekspertyza dotycząca utworzenia na terenie Aresztu Śledczego w S. zakładu pracy sp. z o.o., Białystok 14 grudnia 2017 r., zasoby Międzynarodowego Centrum Badań i Ekspertyz Kryminologicznych.

<sup>24</sup> <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka-roczna> (dostęp: 07.04.2019).

lub produktów, które mogą zostać wykorzystane przez jednostki penitencjarne, a osadzeni uczą się doceniać wyniki swojej pracy, mogąc z niej samemu korzystać, co z kolei wywołuje w nich poczucie bycia przydatnym, pożytecznym.

Wielu osadzonych z uwagi na względy bezpieczeństwa nie kwalifikuje się do pracy poza terenem jednostek penitencjarnych. Do pracy w systemie bez konwojenta kierowani są skazani z zakładów karnych typu półotwartego i otwartego, którzy w większości pracują na rzecz samorządów lokalnych. To wyselekcjonowani osadzeni niezagrażający obywatelom. Natomiast zakłady pracy, które usytuowane zostałyby na terenie jednostek penitencjarnych, ograniczą konieczność opuszczania terenu więzienia przez osadzonych. W halach produkcyjnych pracować mogliby więźniowie z dłuższymi wyrokami, skazani za przestępstwa o wyższym ciężarze gatunkowym.

Warto też poczynić uwagę, iż możliwość wykorzystania pracy jako środka oddziaływania resocjalizacyjnego jest niezaprzeczalna, chociaż czasem niesłusznie przeceniana i źle oceniana. Mimo wielu trudności związanych z realizacją tego zagadnienia warto zastanowić się nad realnymi wynikami osiąganymi dzięki takim zabiegom i jest to wystarczającym argumentem do popierania realizacji oddziaływań resocjalizacyjnych przez pracę. Zatem zasadność tworzenia zakładów pracy i prowadzenia szkoleń przygotowujących osadzonych do podjęcia pracy na terenie jednostek penitencjarnych w kontekście resocjalizacji osadzonych nie powinna budzić żadnych wątpliwości.

Innym polem do wykorzystania PPP może być dozór elektroniczny. Nie należy zapominać, że art. 35 ustawy o PPP w kontekście analizowanego problemu wprowadzał zmiany w ustawie z 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego<sup>25</sup>. Stosownie do tej zmiany utrzymano możliwość wspierania oraz powierzania czynności materialno-technicznych związanych z kontrolą zachowania skazanego w czasie odbywania kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego przy użyciu środków technicznych, w formie partnerstwa publiczno-prywatnego. Umowa o wspieranie lub powierzenie zadania publicznego mogła być zawarta na czas realizacji zadania lub na czas określony.

---

<sup>25</sup> Dz. U. z 2008 r. nr 172, poz. 1069.

Wskazać należy, iż ustawa o wykonywaniu kary pozbawienia wolności w systemie dozoru elektronicznego była ustawą epizodyczną, obowiązującą do dnia 31 sierpnia 2014 r. Upoważnionym podmiotem dozoru mogła być instytucja państwowa, przedsiębiorca lub podmiot zagraniczny mający siedzibę w Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli był przedsiębiorcą w rozumieniu prawa kraju rejestracji i spełniał warunki do wykonywania w Rzeczypospolitej Polskiej działalności gospodarczej, polegającej na wykonywaniu czynności materialno-technicznych związanych z kontrolą nałożonego na skazanego przez sąd penitencjarny obowiązku pozostawania w miejscu stałego pobytu lub w innym wskazanym przez sąd penitencjarny miejscu w wyznaczonym czasie, jak również obowiązku powstrzymania się od przebywania w określonych miejscach lub zakazu zbliżania się do określonej osoby, za zgodą tej osoby. Wyboru upoważnionego podmiotu dozoru mógł dokonać Minister Sprawiedliwości.

Jakkolwiek ustawa epizodyczna utraciła moc obowiązującą 31 sierpnia 2014 r., to obecnie ustawa kodeks karny wykonawczy w rozdziale VIIa „System dozoru elektronicznego”, który został dodany do kkw 20 lutego 2015 r. z mocą obowiązującą od 1 lipca 2015 r.<sup>26</sup> w art. 43g stanowi, że dozór elektroniczny wykonywany jest przez: podmiot prowadzący centralę monitorowania – w zakresie czynności związanych z obsługą tej centrali oraz podmiot dozoru – w zakresie pozostałych czynności. Podmiotem prowadzącym centralę monitorowania jest podmiot dozoru lub jednostka organizacyjna podległa Ministrowi Sprawiedliwości. Podmiotem dozoru może być przedsiębiorca, instytucja państwowa, podmiot zagraniczny będący przedsiębiorcą w rozumieniu prawa kraju rejestracji i spełniający warunki do wykonywania w Rzeczypospolitej Polskiej działalności gospodarczej albo jednostka organizacyjna podległa Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowana. Minister Sprawiedliwości dokonuje wyboru podmiotu dozoru w trybie określonym w ustawie z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych<sup>27</sup>.

Jak wskazywał w 2016 r. Paweł Nasiłowski, system dozoru elektronicznego w Polsce jest realizowany w formie partnerstwa publiczno-prywatnego przez konsorcjum firm, którego liderem jest Impel Security Polska Sp. z o.o. Konsorcjum to wykonuje ustawowe zadania podmiotu dozoru i czynności materialno-techniczne w SDE (ściśle określone

---

<sup>26</sup> Ustawa z 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r. nr 396.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 i 2018.

w kodeksie karnym wykonawczym). Konsorcjum zostało wyłonione w drodze przetargu nieograniczonego, zgodnie z przepisami ustawy – Prawo zamówień publicznych. W oparciu o opracowania informatyków Służby Więziennej powstał system SDE24, wykonany zgodnie z wymogami wspomnianego przetargu przez wymienione wyżej konsorcjum. Jak podaje P. Nasiłowski, system SDE24 jest systemem bezpiecznym, od początku jego funkcjonowania nie odnotowano udanych prób ataków hakerskich i włamań, tj. dotychczas nikomu nie udało się przełamać zabezpieczeń systemu, ani sfabrykować urządzeń monitorujących. Urządzenia monitorujące w SDE działają dotychczas niezawodnie<sup>28</sup>. Wypowiedź powyższa jest dobrym dowodem na to, że system dozoru elektronicznego jest bodaj jedynym przejawem sprawnie działającego partnerstwa publiczno-prywatnego, podczas, gdy w innych państwach na świecie szeroko wykorzystuje się formułę współpracy PPP w sektorze penitencjarnym, czego przykładem są chociażby przytoczone poniżej doświadczenia europejskie.

## Doświadczenia innych krajów

Jak wskazano powyżej, przykładem prężnie działającego partnerstwa publiczno-prywatnego jest Wielka Brytania, która posiada także wiele udanych inicjatyw w obszarze wykonywania kar o charakterze izolacyjnym. Jednym z przykładów wykorzystania PPP jest budowa dwóch więzień w Bridgend i Fazakerley. Kontrakty na ich budowę zostały podpisane w 1995 r. i były pierwszymi umowami PPP związanymi z więziennictwem. Do znalezienia partnera prywatnego wykorzystano procedurę ograniczonego przetargu. Realizacja budowy więzienia w Fazakerley na 600 miejsc trwała od 1995 r. do 1997 r., natomiast w Bridgend na 800 miejsc nieco krócej, bo od 1996 r. do 1997 r. Eksploatacja obu zakładów została zaplanowana na 25 lat – do 2022 r. Głównym zadaniem kontrahentów prywatnych w ramach współpracy pozasektorowej było właśnie stworzenie określonej liczby miejsc dla więźniów. Ponadto każda ceta oraz cały zakład karny musiał spełniać odpowiednie standardy, a porządek więzienia i zarządzanie nim musiało być zgodne z narzuconym regulaminem. Zadaniem partnera prywatnego podczas eksploatacji zakładów karnych

---

<sup>28</sup> P. Nasiłowski, *System dozoru elektronicznego w praktyce*, „Na wokandzie” 2018, nr 29 <https://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-29/aktualnosci-numer-29/system-dozoru-elektronicznego-w-praktyce.html> (dostęp: 07.04.2019).

jest sprawowanie nadzoru nad osadzonymi oraz wykonywanie wszelkich zadań pomocniczych, natomiast partner publiczny wnosi dzienną opłatę za każde miejsce, niezależnie od tego, czy jest zajmowane czy też wolne. Główne zalety tego projektu, na które się wskazuje to: nowe miejsca w celach, opłaconych przez sektor publiczny dopiero po zakończeniu budowy, ograniczenie zagęszczenia w zakładach karnych oraz oszczędności na etapie prac budowlanych i oszczędności operacyjne. Szacuje się, że koszt jednego miejsca w celi mieszkalnej jest niższy od 5% do 20%<sup>29</sup>.

Z kolei w Holandii PPP pojawiło się już w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, ale jego prężny rozwój obserwowany jest dopiero od 2006 r., w którym powołana została rządowa jednostka – PPP Unit. Lata 2008 i 2009 przyniosły rozwój PPP praktycznie w każdym sektorze, obejmując projekty drogowe, budowę szkół, obiektów szpitalnych oraz nowe obszary – więziennictwo i obronę narodową<sup>30</sup>.

Pod względem aktywności inwestycyjnej wyróżniają się pozytywnie również Niemcy, gdzie od 2002 r., traktowanego jako początek PPP w tym kraju, do 31 stycznia 2014 r. zawarte zostały 194 umowy o łącznej wartości ok. 7,6 mld euro (około 31,8 mld zł)<sup>31</sup>. Przykładem PPP w obszarze penitencjarnym jest zakład karny dla kobiet i areszt dla młodocianych w Stadelheim w Monachium, w kraju związkowym Bawaria. W zakładzie penitencjarnym przewidziano 160 miejsc dla kobiet, w tym dziesięć dla matek z dziećmi i 160 miejsc w areszcie dla młodocianych. Instytucja została w pełni sfinansowana i zbudowana przez prywatnych inwestorów, co stanowi absolutną nowość w bawarskim wymiarze sprawiedliwości. Zakład karny i areszt w Monachium był inwestycją na 54 mln euro, zaś umowa PPP została zawarta na 20 lat. Do partnera prywatnego należało zaprojektowanie, budowa, finansowanie i techniczne zarządzanie zakładem<sup>32</sup>.

We Francji prawodawstwo regulujące współpracę publiczno-prywatną w oparciu o formułę PPP zostało wprowadzone w lipcu 2004 r. i odnosiło się do wszystkich rodzajów usług publicznych. Rozporządzenie

<sup>29</sup> <http://partnerstwopp.blox.pl/2013/01/Brytyjski-przyklad-PPP-wiezienia-w-Bridgend-i.html> (dostęp: 07.04.2019).

<sup>30</sup> I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, Raport z analizy danych zastanych na potrzeby „Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, PARP, Warszawa 2012, s. 120.

<sup>31</sup> M. Słodowa-Helpa, op. cit., s. 16.

<sup>32</sup> A. Jędrzejewski, *Ppp w praktyce*, [https://www.ppp.gov.pl/Publikacje/E\\_przewodnik/Documents/Biuletyn\\_PARP\\_10\\_niemcy.pdf](https://www.ppp.gov.pl/Publikacje/E_przewodnik/Documents/Biuletyn_PARP_10_niemcy.pdf), s. 24 (dostęp: 07.04.2019).

nr 2004-559 (Partnership Ordinance) określiło obszary rozwoju PPP, jednocześnie zaznaczając, które sektory działalności publicznej muszą być nadal wykonywane tylko i wyłącznie przez państwo (na przykład więziennictwo, które konstytucyjnie mogło być rozwijane i zarządzane jedynie przez instytucje państwowe). Jednak prawdziwy rozwój inicjatyw partnerstwa nastąpił dopiero od lipca 2008 r., kiedy to Parlament nowelizując Partnership Ordinance z 2004 r. ułatwił możliwość stosowania PPP w realizacji projektów publicznych, m.in. poprzez zniesienie części wcześniej wymaganych analiz przedinwestycyjnych i rozszerzył zakres stosowania PPP, chociażby o więziennictwo. W sektorze penitencjarnym zaplanowano budowę kilkunastu zakładów karnych<sup>33</sup>.

Projekty w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze więziennictwa realizowane są na mniejszą bądź większą skalę w krajach europejskich, ale także poza Europą, takich jak: Belgia, Czechy, Irlandia, Hiszpania, Litwa, Australia, Japonia, Rumunia, Węgry, Brazylia<sup>34</sup>.

## Podsumowanie

Nie należy zapominać, że system penitencjarny jest elementem struktury państwowej, jako części obszaru bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a nieodzowną instytucją bezpieczeństwa wewnętrznego jest Służba Więzienna. Zadaniem tej służby jest wykonywanie kary pozbawienia wolności oraz zapobieganie i przeciwdziałanie przestępczości, a także ochrona społeczeństwa przed sprawcami społecznie szkodliwych czynów<sup>35</sup>.

Formuła współpracy międzysektorowej jest znana na całym świecie od bardzo dawna, sięgając nawet czasów średniowiecza. Dopiero jednak współcześnie nadano jej konkretne ramy prawne i można wskazać, że obecnie przeżywa swój rozkwit w wielu krajach świata. W obszarze więziennictwa bywa wykorzystywana w węższym zakresie, mimo to zyskuje coraz więcej zwolenników. Polska regulacja partnerstwa publiczno-prywatnego stwarza możliwości do jej zastosowania w systemie penitencjarnym, wzorem innych krajów, w których z powodzeniem funkcjonują

---

<sup>33</sup> I. Herbst, A. Jadach-Sepiolo, op. cit., s. 118.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 48, 50, 51, 52, 53, 56, 59, 128, 130, 135.

<sup>35</sup> E.W. Pływaczewski, J. Pomiankiewicz, *Więziennictwo jako element systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa – wariant polski i aspekty międzynarodowe*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2014, nr 82, s. 89.

zakłady karne powstałe w wyniku kooperacji pomiędzy podmiotami publicznymi i partnerami prywatnymi. Wydaje się, że polskie doświadczenia związane ze stosowaniem dozoru elektronicznego są pozytywne, zatem jest to znakomity grunt do poszerzania zastosowania PPP w większym niż dotychczas zakresie. Należy poddać pod dyskusję możliwość poszerzenia infrastruktury więziennej oraz budowę przywieziennych zakładów pracy, zwłaszcza tę ostatnią traktując jako element niezwykle ważnej resocjalizacji osadzonych. Główny nacisk powinien być położony na pracę w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, a sama polityka karania powinna ulec gruntownej przebudowie, aby zamiast tworzenia nowych zakładów karnych szerzej wykorzystywać system dozoru elektronicznego.

## Bibliografia

- Gonet W., *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wzory umów i pism, teza 1 do art. 2*, LexisNexis 2009, LEX el.
- Herbst I., Jadach-Sepiolo A., Raport z analizy danych zastanych na potrzeby „Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, PARP, Warszawa 2012.
- Jacyszyn J., Kalinowski T., *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, teza 4 do art. 4*, LexisNexis 2006, LEX el.
- Pływaczewski E.W., Guzik-Makaruk E.M., Dzieniszewska M., Truskołaska E., Ekspertyza dotycząca utworzenia na terenie Aresztu Śledczego w S. zakładu pracy sp. z o.o., Białystok 14 grudnia 2017 r., zasoby Międzynarodowego Centrum Badań i Ekspertyz Kryminologicznych.
- Pływaczewski E. W., Pomiankiewicz J., *Więziennictwo jako element systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa – wariant polski i aspekty międzynarodowe*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2014, nr 82.
- Skoczyński T., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz, teza 6 do art. 6*, LEX 2011.
- Słodowa-Hełpa M., *Zagraniczne doświadczenia w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego – inspiracje i rekomendacje dla Polski*, „Studia BAS” 2014, nr 3 (39).
- Żegleń P., Obodyński M., Czarny W., Zaborniak-Sobczak M., Matusikova D., *Uwarunkowania rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) jako możliwości wsparcia regionalnej gospodarki turystycznej*, „Handel Wewnętrzny” 2017, z. 4 (369).

### Źródła internetowe:

- <https://bip.kprm.gov.pl/ftp/kprm/dokumenty/081002u14uz.pdf>, s. 2 (dostęp: 07.04.2019).
- <http://www.hfhr.pl/przeludnienie-wciaz-problemem-polskiego-wieziennictwa/> (dostęp: 07.04.2019).
- <http://partnerstwopp.blox.pl/2013/01/Brytyjski-przyklad-PPP-wiezienia-w-Bridgend-i.html> (dostęp: 07.04.2019).
- <https://www.ms.gov.pl/pl/orzeczenia-etpcz/listByYear.html?ComplainantYear=2009> (dostęp: 22.06.2019).
- <https://www.polskieradio.pl/13/53/Artykul/1797497,PPP-100-nowych-umow-do-2020-roku-Taka-strategie-przyjal-rzad> (dostęp: 02.04.2019).
- [http://ppp4krakow.pl/O\\_PPP/Definicja,\\_geneza\\_i\\_ewolucja/](http://ppp4krakow.pl/O_PPP/Definicja,_geneza_i_ewolucja/) (dostęp: 02.04.2019).
- <https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka--biezaca> (dostęp: 07.04.2019).



<https://www.sw.gov.pl/strona/statystyka-roczna> (dostęp: 07.04.2019).

Jędrzejewski A., *Ppp w praktyce*, [https://www.ppp.gov.pl/Publikacje/E\\_przewodnik/Documents/Biuletyn\\_PARP\\_10\\_niemcy.pdf](https://www.ppp.gov.pl/Publikacje/E_przewodnik/Documents/Biuletyn_PARP_10_niemcy.pdf) (dostęp: 07.04.2019).

Nasiłowski P., *System dozoru elektronicznego w praktyce*, „Na wokandzie” 2018, nr 29 <https://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-29/aktualnosc-numer-29/system-dozoru-elektronicznego-w-praktyce.html> (dostęp: 07.04.2019).

Sarnacka A., *W Szkocji więzienie bywa opłacalnym przedsięwzięciem*, <http://www.partnerstwopublicznoprywatne.info/docs/Partnerstwo%20publiczno-prywatne%20w%20sektorze%20penitencjarnym.doc> (dostęp: 07.04.2019).

