

Przemysław Pasierb*

Uniwersytet Zielonogórski

Utworzenie Instytutu Pamięci Narodowej jako organu właściwego w zakresie ścigania zbrodni komunistycznych i nazistowskich – analiza efektywności ustawy o IPN

1. Wstęp

Każda inicjatywa legislacyjna podejmowana przez uprawniony do tego organ świadczy o potrzebie zmiany regulacji w danym zakresie. Projekt przedstawiany parlamentowi przez wnioskodawcę obliguje jego izby do ustosunkowania się do treści propozycji poprzez ich przyjęcie bądź też odrzucenie¹. Cały ten proces wiąże się z debatami w powołanych do tego komisjach oraz podkomisjach sejmowych czy też senackich.

Prawodawca powinien kierować się przede wszystkim dobrem społeczeństwa i jego potrzebami, ponieważ prawo to ogół wartości wyrażanych w konstytucji czy ustawach². Z jednej strony musi reagować na zmiany zachodzące w świecie i odpowiadać na bieżące potrzeby wynikające z konieczności uregulowania tego, co zupełnie nowe, z drugiej – może dojść do sytuacji, gdy prawodawca odpowiada na

* ORCID: 0000-0003-3001-2566

¹ S. Bożyk, *Konstytucyjne ramy inicjatywy ustawodawczej w parlamencie Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 11, s. 429.

² B. Majchrzak, *Istota administracji publicznej [w:] Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 13.

społeczne oczekiwania niekoniecznie związane z aktualnymi wydarzeniami, lecz wynikające z historii najnowszej kraju.

Niemniej jednak, niezależnie od charakteru regulacji, prawodawca winien dążyć do tego, by nowo tworzone prawo było zarówno skuteczne, jak i spotkało się z aprobatą społeczeństwa. Może się okazać, że koszt wprowadzenia danej regulacji, biorąc pod uwagę bilans zysków i strat, będzie niewspółmierny do zrealizowanych założeń, a tym samym prawo to nie zostanie uznane za społecznie dobre i cel, jaki przyświecał jego wprowadzeniu, nie zostanie osiągnięty. Skuteczność prawa może nieść za sobą zbyt duże koszty w sytuacji, gdy cel zostanie osiągnięty zbyt późno lub okaże się w konsekwencji nietrwały³. Istotne jest, by adresaci prawa utożsamiali się z nim i urzeczywistniali je poprzez realizację normy⁴. Przepisy wywołują skutki, które zostały przez ustawodawcę przewidziane na etapie ich projektowania, i mogą one być zarówno pozytywne, jak i negatywne. Jednakże mogą też wystąpić skutki wcześniej nieprzewidziane, które również będą oddziaływać negatywnie⁵.

Efektywność prawa wiąże się z realizacją powyższych przesłanek, przy uwzględnieniu konieczności wykluczenia negatywnych aspektów. W teorii prawa występuje kilka metod pozwalających na zbadanie efektywności prawa, a jedną z nich jest ekonomiczna analiza prawa (*law & economics*).

Celem artykułu jest analiza efektywności przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu (dalej: ustawa o IPN)⁶, ponieważ od momentu jej wprowadzenia w życie regulacja ta była przedmiotem licznych nowelizacji i sporów politycznych. Przede wszystkim jednak na jej mocy przekazano funkcję śledczą i uprawnienia oskarżyciela publicznego w sprawach zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu innemu organowi niż prokuratura powszechna. Zasadniczym celem ustawy było ściganie zbrodni komunistycznych i nazistowskich oraz przede wszystkim zwiększenie skuteczności państwa polskiego w tym zakresie⁷. Dodatkowo chodziło o stworzenie obywatelom możliwości weryfikacji informacji zawartych w archiwach państwowych na swój temat, wytworzonych przez organy władzy totalitarnej⁸.

Wykorzystując metodę ekonomicznej analizy prawa oraz dostępne informacje, zbadam, czy w odniesieniu do ustawy o IPN można mówić o efektywności prawa w perspektywie pierwotnych założeń tej regulacji.

³ S. Wronkowska, *Kryteria oceny prawa [w:] Przemiany polskiego prawa (lata 1989–1999)*, red. E. Kustra, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2001, s. 41.

⁴ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1980, s. 454.

⁵ I. Bogucka, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2000, s. 73–74.

⁶ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 102).

⁷ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej, druk sejmowy 252 – Sejm III kadencji (dalej: uzasadnienie do ustawy o IPN).

⁸ *Ibidem*.

2. Efektywność prawa a ekonomiczna analiza prawa

Ekonomiczna analiza prawa jest nurtem filozofii prawa, który rozwinął się w latach 60. XX wieku, a jego genezę wiąże się z wydaniem prac m.in. Ronalda Coase'a i Guido Calabresiego⁹. Przede wszystkim badania Coase'a, skupione na analizie prawa antymonopolowego¹⁰, dały impuls do powstania nowego nurtu. Niemniej jednak dynamiczny rozwój *law & economics* przypadł na lata 70. za sprawą Richarda Posnera. W 1972 r. ukazała się jego książka *Economic Analysis of Law*¹¹, która była pierwszym kompleksowym omówieniem zagadnień prawno-ekonomicznych i do dziś jest uznawana za biblię ekonomicznej analizy prawa.

Co godne uwagi, Coase oraz Posner zostali formalnie uznani za ojców *law & economics* dopiero w 1991 r.¹² Niemniej ich pierwotny pogląd doczekał się różnych odłamów i tzw. szkół głoszących w szczegółach odmienne stanowiska¹³. *Law & economics* w ujęciu Posnera jest nazywane podejściem pozytywnym¹⁴. Zgodnie z tym ujęciem prawo należy uznać za efektywne ekonomicznie, jeśli analiza ekonomiczna pozwoli na wyjaśnienie rzeczywistego funkcjonowania norm prawnych oraz ocenę ich skutków w perspektywie stosowanej praktyki, czyli przyniesie odpowiedź na pytanie, czy praktyka wykładni i stosowania prawa jest uzasadniona ekonomicznie¹⁵. Posner, podobnie jak Coase, jest przedstawicielem tzw. szkoły chicagowskiej. W jej ujęciu przyjmuje się, że uczestnicy obrotu gospodarczego i prawnego są zdrowi rozsądkowo, a więc zawsze będą dążyli do współpracy z pozostałymi uczestnikami poprzez korzystną wymianę¹⁶. Tym samym niezależnie od interwencji państwa lub też jej braku uczestnicy wymiany gospodarczej dążą do maksymalizacji swoich zysków.

Z kolei inni zwolennicy nurtu, Nicholas Kaldor i John Hicks uznali, że o efektywności prawa możemy mówić, jeśli przepisy prowadzą do zwiększenia dobrobytu społecznego, a więc przy zastosowaniu regulacji mnoży się rachunek szczęśliwości (*felicific calculus*) pojedynczych jednostek, w konsekwencji zaś – całego społeczeństwa¹⁷. Istotnym warunkiem efektywności jest jednak to, by jednostka zyskująca, na skutek poprawy swojej sytuacji, była w stanie wynagrodzić ewentualne straty innym podmiotom¹⁸.

⁹ Zob. R. Coase, *The Problem of Social Cost*, „Journal of Law & Economics” 1960, vol. 3, s. 1–44; G. Calabresi, *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts*, „The Yale Law Journal” 1961, vol. 70, no. 4, s. 499–553.

¹⁰ S. Chrupczalski, *Ekonomiczna analiza prawa własności w ujęciu szkoły austriackiej*, [b.w.], Kraków 2008, s. 8, <https://mises.pl/storage/files/articles/2009/09/ekonomiczna-analiza-prawa.pdf> (dostęp: 28.12.2024).

¹¹ R. Posner, *Economic Analysis of Law*, Aspen, New York 2003.

¹² T. Guzik, *Ekonomiczna analiza prawa jako metoda prawoznawstwa*, „Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 8(38), s. 27.

¹³ *Ibidem*, s. 28.

¹⁴ K. Metelska-Szaniawska, J. Bełdowski, *Ekonomia w prawie. Wprowadzenie*, cz. 3, „Edukacja Prawnicza” 2015, nr 1, s. 37.

¹⁵ M. Niedużak, *Postępowanie grupowe. Prawo i ekonomia*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 11.

¹⁶ T. Guzik, *Ekonomiczna analiza prawa...*, s. 28.

¹⁷ J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 18.

¹⁸ *Ibidem*.

Podstawowym wymogiem, jaki musi spełnić prawo ekonomicznie efektywne, jest jego społeczna akceptowalność, co wiąże się z samą ideą prawa, czyli wartościami, które prawodawca ma zamiar urzeczywistniać poprzez proces legislacyjny¹⁹. Akceptacja wpływa na stopień realizacji norm prawnych²⁰. Z kolei wprost z ekonomii zaczerpnięta została zasada tworzenia prawa, mianowicie każda regulacja musi być opracowana zgodnie „z technologią produkcji”, co znaczy, że należy dążyć do maksymalizacji zysku poprzez racjonalny bilans zysków i strat²¹.

O efektywności prawa mówimy, gdy założony cel zostaje osiągnięty w takim stopniu, że dojdzie do wyrównania korzyści i kosztów społecznych niezbędnych do jego realizacji²². Społeczne koszty to przede wszystkim straty majątkowe i osobiste podmiotów regulacji²³. Korzyści to przede wszystkim realizacja celu, ale również np. poczucie bezpieczeństwa w społeczeństwie²⁴.

Do zadań racjonalnego ustawodawcy należy opracowanie projektu, a następnie przyjęcie obowiązującego prawa uwzględniającego powyższe przesłanki. Prawo powinno realizować zakładany cel, wywoływać przy tym oczekiwane skutki przy minimalizacji tych niezakładanych lub negatywnych.

3. Założenia do ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej

Ze względu na stan polskiej gospodarki po okresie PRL większość reform dotyczyła przemysłu i wolnego handlu. Wraz z upływem czasu i stabilizacją sytuacji dostrzeżono również potrzebę dokonania rozliczeń osób związanych z poprzednim systemem, a pierwszym krokiem ku temu była próba dokonania w 1992 r. tzw. lustracji²⁵. Zidentyfikowano problem związany z dokumentacją wytworzoną przez służby PRL w ramach poszczególnych ministerstw czy organów im podległych. Dlatego w listopadzie 1997 r. do marszałka Sejmu wpłynął projekt ustawy o utworzeniu Archiwum Obywatelskiego oraz o powszechnym udostępnianiu dokumentacji wytworzonej w latach 1944–1990 przez organy bezpieczeństwa państwa (dalej: projekt o utworzeniu Archiwum Obywatelskiego)²⁶. Projekt,

¹⁹ J. Potrzezsz, *Sprawiedliwość a celowość w prawie*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2004, t. 14, z. 1, s. 31.

²⁰ S. Pilipiec, P. Szreniawski, *Akceptacja społeczna jako podstawa wyodrębniania się gałęzi prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo 9” 2010, z. 64, s. 122.

²¹ Zob. szerzej: R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 34–35.

²² J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów...*, s. 37.

²³ Por. R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza...*, s. 635.

²⁴ *Ibidem*, s. 646–647.

²⁵ W. Dubiański, *Rola zasobu archiwalnego Instytutu Pamięci Narodowej w realizacji ustawy lustracyjnej*, „Bibliotheca Nostra: Śląski Kwartalnik Naukowy” 2010, nr 3–4, s. 48.

²⁶ Projekt ustawy o utworzeniu Archiwum Obywatelskiego oraz o powszechnym udostępnianiu dokumentacji wytworzonej w latach 1944–1990 przez organy bezpieczeństwa państwa, druk sejmowy 31, Sejm III kadencji.

którego inicjatorem był Prezydent RP, zakładał utworzenie Archiwum Obywatelskiego z siedzibą w Warszawie.

Dokumentacja przechowywana w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Obrony Narodowej oraz Urzędzie Ochrony Państwa, jak również jednostkach podległych MSWiA oraz MON miała zostać przekazana do nowo utworzonego archiwum. Według projektodawcy takie rozwiązanie pozwoliłoby na profesjonalną ewidencję dokumentacji, jej scalenie oraz dostęp do informacji i dokumentów dla obywateli w zakresie ich dotyczącym²⁷. Udostępnienie informacji miałoby się odbywać na piśmie wniosek osoby zainteresowanej, który w zamyśle projektodawcy miał pozostać bezpłatny. Organem odwoławczym od decyzji dyrektora Archiwum oraz przyjmującym skargi na sposób udostępnienia informacji miała być nowo powołana w tym celu Komisja Zaufania Publicznego²⁸.

Z analizy samego projektu o utworzeniu Archiwum Obywatelskiego oraz dołączonego do niego uzasadnienia wynika, że Prezydent, jako projektodawca, skupił się na problematyce dostępu do informacji wytworzonych przez władze PRL oraz ich archiwizacji. W treści proponowanych regulacji nie uwzględniono problematyki ścigania zbrodni przeciwko narodowi polskiemu, a w szczególności zbrodni komunistycznych. Projekt został podjęty do prac w komisji po przeszło sześciu miesiącach od formalnego przekazania go przez Prezydenta do Marszałka Sejmu²⁹. Tak długi czas oczekiwania należy łączyć z toczącymi się rządowymi pracami nad innym projektem. Ostatecznie, w marcu 1998 r. Prezes Rady Ministrów przedstawił Marszałkowi Sejmu rządowy projekt ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej³⁰, a już w kwietniu oba projekty, tj. projekt o utworzeniu Archiwum Obywatelskiego i projekt ustawy o IPN, zostały skierowane do wspólnych prac w komisji.

Zasadniczą różnicą pomiędzy projektami jest fakt, że projekt rządowy zakładał ściganie zbrodni komunistycznych i nazistowskich oraz utworzenie organu dysponującego funkcją śledczą. Przyczyną wprowadzenia nowych regulacji, jak wskazuje projektodawca w uzasadnieniu, jest fakt, że dotychczasowe przepisy ustawy o Głównej Komisji Badania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu³¹ nie zapewniają realizacji podstawowej funkcji Komisji, tj. prowadzenia w szybkim terminie postępowań karnych przeciwko osobom podejrzanym o zbrodnie nazistowskie oraz stalinowskie, ponieważ śledztwa te muszą być powtarzane przez prokuraturę, co powoduje, iż nawet mało

²⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o utworzeniu Archiwum Obywatelskiego oraz o powszechnym udostępnianiu dokumentacji wytworzonej w latach 1944–1990 przez organy bezpieczeństwa państwa, druk sejmowy 31 – Sejm III kadencji

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących powszechnego dostępu do archiwów i dokumentacji byłych organów bezpieczeństwa państwa, druk sejmowy 557 – Sejm III kadencji.

³⁰ Projekt ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej, druk sejmowy 252 – Sejm III kadencji.

³¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o Głównej Komisji Badania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu – Instytucie Pamięci Narodowej (Dz. U. Nr 21, poz. 98).

skomplikowane sprawy toczą się latami³². Następnie autorzy projektu podkreślają, że nie można ograniczać się jedynie do zbrodni stalinowskich, gdyż czyny przeciwko Narodowi Polskiemu miały miejsce także w okresie po 1956 r. Celem projektu jest również wyłączenie prokuratorów z prokuratury powszechnej, co pozwoli na uniknięcie nacisków politycznych³³.

Na mocy ustawy utworzono Instytut Pamięci Narodowej, przyznano prokuratorom uprawnienia przysługujące oskarżycielowi publicznemu, określono szczegółowy zakres ich działalności i wyznaczono kategorie czynów objętych zakresem działania Głównej i Oddziałowych Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu³⁴. Czynami tymi w myśl art. 1 projektu ustawy o IPN są zbrodnie nazistowskie, komunistyczne, inne przestępstwa stanowiące zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości popełnione na osobach narodowości polskiej lub obywatelach polskich innych narodowości w czasie od 1 września 1939 r. do 31 grudnia 1989 r.

Uchwalona pierwotnie ustawa definiuje pojęcie zbrodni komunistycznej zgodnie z założeniami projektu. Mianowicie, zgodnie z art. 2 ustawy o IPN są to czyny popełnione przez funkcjonariuszy państwa komunistycznego w okresie od 17 września 1939 r. do 31 grudnia 1989 r., polegające na stosowaniu represji lub innych form naruszania praw człowieka wobec jednostek lub grup ludności bądź w związku z ich stosowaniem, stanowiące przestępstwa według polskiej ustawy karnej obowiązującej w czasie ich popełnienia. Definicja ta została rozszerzona na mocy nowelizacji z 2016 r. i wskazuje na czyny popełnione od 8 listopada 1917 r.³⁵

4. Struktura Instytutu Pamięci Narodowej

Instytutem Pamięci Narodowej kieruje Prezes jako organ niezależny w sprawowaniu swojego urzędu, jego kadencja trwa 5 lat, a powołuje go Sejm RP za zgodą Senatu na wniosek Kolegium IPN. Prezes może przy tym powołać do trzech swoich zastępców. Dodatkowo na mocy art. 15 ustawy o IPN przewiduje się utworzenie Kolegium IPN jako organu opiniodawczo-doradczego Prezesa. W skład Kolegium wchodzi dwóch członków powołanych przez Prezydenta RP, pięciu przez Sejm RP oraz dwóch przez Senat. IPN dodatkowo ma do dyspozycji odrębną część budżetową zagwarantowaną ustawowo.

Co istotne, w celu wykonywania zadań IPN w miejscowościach będących siedzibami sądów apelacyjnych tworzy się oddziały IPN, a w innych miastach mogą zostać utworzone

³² Uzasadnienie do ustawy o IPN.

³³ *Ibidem*.

³⁴ T. Stadnicki, *Funkcja śledcza Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 9, s. 8.

³⁵ Ustawa z dnia 29 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 749).

jedynie delegatury (art. 17 ustawy o IPN). Oddziałem kieruje dyrektor, a delegaturą naczelnik. Tym samym ustawa wyposaża Prezesa IPN w dowolność w przedmiocie decentralizacji urzędu i powoływania jednostek terenowych, bez wskazywania na miasta będące, co do zasady, centralnymi punktami regionalnymi, jak np. miasta wojewódzkie.

Obecnie zgodnie z § 28 ust. 1 oraz § 32 ust. 1 pkt 1 Statutu IPN³⁶ w skład Instytutu wchodzi jedenaście oddziałów (w Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu) oraz siedem delegatur (w Bydgoszczy, Gorzowie Wielkopolskim, Kielcach, Koszalinie, Olsztynie, Opolu, Radomiu). Zgodnie z art. 18 w ramach IPN działa siedem komórek organizacyjnych, w tym m.in. Główna Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu czy Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej. W oddziałach ponadto funkcjonują m.in. oddziałowe komisje. Prokuratorów Głównej Komisji oraz oddziałowych komisji powołuje Prokurator Generalny oraz odwołuje na wniosek Prezesa IPN.

Działalność Instytutu, jak wynika z informacji Najwyższej Izby Kontroli, generuje systematyczny wzrost kosztów³⁷. W komunikacie prasowym NIK podaje, że wydatki Instytutu wzrosły z poziomu 396 mln zł w 2020 r. do 539 mln zł w 2023 r., w tym jedynie 0,5 mln zł z tej kwoty przeznaczone zostało na działalność Głównej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (bez uwzględniania wynagrodzeń osobowych). Z kolei 3,7 mln zł to działalność archiwalna. Jak wynika ze sprawozdania budżetowego IPN za 2024 r., utrzymanie urzędu oraz kadry wyniosło dokładnie 513 547 000 zł i były wyższe o prawie 27 208 000 zł w stosunku do 2023 r.³⁸

5. Działalność Instytutu w przedmiocie ścigania zbrodni komunistycznych oraz nazistowskich

W uzasadnieniu dołączonym do projektu ustawy o IPN z 1998 r. wskazano, że istotą powołania IPN były: 1) potrzeba zwiększenia szybkości postępowań karnych, 2) rozszerzenie definicji zbrodni ze stalinowskich na komunistyczne oraz 3) wyodrębnienie prokuratorów z prokuratury powszechnej na rzecz IPN.

Na przestrzeni przeszło 25 lat swojej działalności Instytut podjął wiele działań w zakresie przywracania pamięci historycznej, czego dowodzą liczne opracowania naukowe³⁹,

³⁶ Zarządzenie z dnia 6 września 2021 r. Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu nr 26/21 w sprawie statutu Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

³⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Superbudżet IPN – co czwarta zbadana złotówka w Centrali wydatkowana niegospodarnie (zapis konferencji prasowej)*, 2.07.2024, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/budzet-ipn-2023.html> (dostęp: 2.09.2024).

³⁸ Instytut Pamięci Narodowej oraz Muzeum Żołnierzy Wyklętych (w organizacji), *Informacja o działalności od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r.*, t. 1, Warszawa 2025, s. 543.

³⁹ Zob. W. Suleja, *Miejsce Instytutu Pamięci Narodowej w badaniach nad dziejami PRL*, „Dzieje Najnowsze. Przegląd Badań” 2010, R. 42, z. 3, s. 81–111.

aktywność medialna czy edukacyjna. Wydano kilkaset monografii o charakterze naukowym i popularnonaukowym, organizowano wystawy, wykłady otwarte, terenowe lekcje historii dla uczniów⁴⁰.

Powyższe działania oczywiście są bardzo istotne, jednakże nie są podstawowym zadaniem, do którego realizacji został pierwotnie powołany Instytut. Nie jest prawdą, jak wskazują niektórzy autorzy, że IPN miał przede wszystkim za zadanie opisywać dzieje Polski w czasie panowania systemu totalitarnego i zarządzać zasobami archiwalnymi, a dopiero następnie prowadzić śledztwa w sprawie zbrodni komunistycznych i nazistowskich⁴¹. Do zadań IPN przede wszystkim w intencji autorów ustawy należało nadanie dynamiki prowadzonym postępowaniom i wyodrębnienie prokuratorów z prokuratury powszechnej na rzecz Instytutu. Dlatego należy odnieść się do działalności Instytutu w tymże zakresie.

Jak wynika z informacji opublikowanych na stronach IPN, od momentu rozpoczęcia działalności, tj. w ciągu przeszło 25 lat przeprowadzonych zostało 418 postępowań⁴², które zakończyły się aktami oskarżenia skierowanymi do sądu. Pierwszym aktem oskarżenia o zbrodnie dokonane po zakończeniu II wojny światowej przez aparat władzy PRL był akt z dnia 20 marca 2001 r. przeciwko Wilhelmowi A. o przestępstwo z art. 231 § 1 k.k.⁴³ w zw. z art. 207 § 1 k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k., które popełnił w 1949 r. jako funkcjonariusz Wojewódzkiego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego. Postanowieniem z dnia 8 lutego 2006 r. Sąd Rejonowy w Sopocie umorzył postępowanie przeciwko ww. wobec jego śmierci⁴⁴.

Interesującym aktem oskarżenia przygotowanym przez prokuratora Okręgowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu był akt z dnia 1 kwietnia 2003 r. przeciwko Czesławowi Ł. Został on oskarżony o to, że w marcu 1948 r., występując jako prokurator w rozprawie przed Wojskowym Sądem Rejonowym w Warszawie, rozpoznającym sprawę oskarżonych Witolda Pileckiego, Tadeusza Płużańskiego, Marii Szelańskiej i innych, nie dopełnił ciężącego na nim obowiązku złożenia wniosku o zmianę niezgodnego z prawem składu orzekającego, a następnie wniósł o uznanie wszystkich oskarżonych za winnych i wymierzenie im kary śmierci oraz kar dożywotniego więzienia, pomimo że oskarżeni swoim działaniem nie wyczerpali ustawowych znamion zarzucanych im przestępstw. W ten sposób Czesław Ł. nakłonił sąd do bezprawnego orzeczenia kar śmierci i kar pozbawienia wolności. Postępowanie umorzono w dniu 11 stycznia 2005 r. z powodu śmierci oskarżonego⁴⁵.

⁴⁰ F. Musiał, *Polityka historyczna czy historyczna świadomość? Działalność Instytutu Pamięci Narodowej*, „*Horizonty Polityki*” 2011, t. 2, nr 3, s. 163.

⁴¹ Zob. *ibidem*, s. 158.

⁴² Instytut Pamięci Narodowej – wykaz aktów oskarżenia, <https://ipn.gov.pl/pl/sledztwa-i-lustracja/sciganie-zbrodni-przeciwko-nar/akty-oskarzenia> (dostęp: 9.09.2024).

⁴³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 383).

⁴⁴ Instytut Pamięci Narodowej – Akt oskarżenia przeciwko Wilhelmowi A., 14.07.2009, <https://ipn.gov.pl/pl/sledztwa/akty-oskarzenia/16821,2-Akt-oskarzenia-przeciwko-Wilhelmowi-A.html> (dostęp: 3.09.2024).

⁴⁵ Instytut Pamięci Narodowej – Akt oskarżenia przeciwko Czesławowi Ł., 14.07.2009, <https://ipn.gov.pl/pl/sledztwa/akty-oskarzenia/16854,36Akt-oskarzenia-przeciwko-Czeslawowi-L.html> (dostęp: 3.09.2024).

Kolejną interesującą sprawą prowadzoną przez Komisję jest wciąż tocząca się sprawa przeciwko Romanowi S., któremu prokurator zarzucił, że w dniu 16 grudnia 1981 r. w Katowicach, będąc funkcjonariuszem Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w Katowicach, działając wspólnie z innymi członkami tego plutonu, dopuścił się zbrodni komunistycznej, stanowiącej zbrodnię przeciwko ludzkości, polegającej na użyciu broni palnej w stosunku do strajkujących górników Kopalni Węgla Kamiennego „Wujek”, w wyniku czego śmierć poniosło 9 osób, a 21 osób doznało poważnych obrażeń ciała⁴⁶. Jak wynika z akt sprawy, oskarżony brał udział w opisanej akcji. Później osobiście sporządził raport o użyciu przez siebie broni podczas akcji w kopalni „Wujek”, wedle którego zużył 3 sztuki amunicji.

Większość spraw prowadzonych przez prokuratorów Komisji dotyczy w dużej mierze czynów wyrządzonych przez funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa PRL podczas przesłuchań. Z podawanych przez IPN danych wyłania się obraz postępowań, podczas których dochodziło do znęcania się fizycznego oraz psychicznego nad przesłuchiwanymi⁴⁷. Z analizy udostępnionych aktów oskarżenia wynika również, że co prawda zdarzają się wyroki skazujące sprawców zbrodni komunistycznych, ale znaczna część spraw zostaje umorzona z powodu śmierci oskarżonych⁴⁸.

W pierwszych latach działalności, tj. w okresie od 1 sierpnia 2000 r. do 30 czerwca 2001 r. Minister Sprawiedliwości na wniosek Prezesa IPN powołał 3 prokuratorów Głównej Komisji i 73 oddziałowych komisji⁴⁹. Zgodnie z pierwszym oficjalnym dokumentem podsumowującym działalność Instytutu, na dzień 30 czerwca 2001 r. okręgowe komisje prowadziły 568 śledztw (w tym 415 dotyczących zbrodni komunistycznych) oraz 223 postępowania sprawdzające (w tym 133 dotyczące zbrodni komunistycznych), przy czym przesłuchano 3078 świadków.

W 2022 r. w Głównej Komisji było zatrudnionych 7 prokuratorów, a w komisjach oddziałowych – 69, przy czym IPN podaje, że faktycznie swoje obowiązki wykonywało 71 prokuratorów⁵⁰. Przez cały 2022 r. skierowano 9 aktów oskarżenia wobec 15 osób. Postanowieniami o umorzeniu śledztwa zakończono 1176 postępowań, w tym 333 sprawy na podstawie art. 322 k.p.k., a kolejne 843 sprawy – z innych powodów wymienionych

⁴⁶ Instytut Pamięci Narodowej – Akt oskarżenia przeciwko Romanowi S., 13.08.2019, <https://ipn.gov.pl/pl/sledztwa/akty-oskarzenia/75457,363-Akt-oskarzenia-przeciwko-Romanowi-S.html> (dostęp: 9.09.2024).

⁴⁷ Instytut Pamięci Narodowej – Akt oskarżenia przeciwko Leopoldowi R., 2.02.2020, <https://ipn.gov.pl/pl/sledztwa/akty-oskarzenia/85452,365-Akt-oskarzenia-przeciwko-Leopoldowi-R.html> (dostęp: 9.09.2024); Instytut Pamięci Narodowej – Akt oskarżenia przeciwko Andrzejowi S., 23.06.2010, <https://ipn.gov.pl/pl/sledztwa/akty-oskarzenia/17090,272-Akt-oskarzenia-przeciwko-Andrzejowi-S.html> (dostęp: 9.09.2024); Instytut Pamięci Narodowej – Akt oskarżenia przeciwko Janowi J., 15.07.2009, <https://ipn.gov.pl/pl/sledztwa/akty-oskarzenia/16954,136-Akt-oskarzenia-przeciwko-Janowi-J.html> (dostęp: 9.09.2024).

⁴⁸ Instytut Pamięci Narodowej – wykaz aktów...

⁴⁹ Instytut Pamięci Narodowej oraz Muzeum Żołnierzy Wyklętych (w organizacji), Informacja o działalności od 1 lipca 2000 r. do 30 czerwca 2001 r., Warszawa 2001, s. 32.

⁵⁰ Instytut Pamięci Narodowej oraz Muzeum Żołnierzy Wyklętych (w organizacji), Informacja o działalności od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r., t. 1, Warszawa 2023, s. 512.

w art. 17 § 1 pkt 1–11 k.p.k. Z uwagi na potwierdzoną śmierć sprawców zbrodni umorzono postępowania w odniesieniu do 2723 czynów, a z uwagi na niewykrucie tych sprawców – w odniesieniu do 2064 popełnionych czynów. Odmową wszczęcia śledztwa prokuratorzy zakończyli 101 postępowań, a bieg 9 śledztw został zawieszony z uwagi na długotrwałą przeszkodę uniemożliwiającą kontynuowanie postępowań. Postępowania w 39 sprawach zakończono w inny sposób, tj. włączając materiały tych postępowań do innych śledztw⁵¹.

W 2023 r. skierowano 13 aktów oskarżenia wobec 18 osób. Podobnie jak w poprzednim roku, również umorzono ponad dwa tysiące postępowań (2043) ze względu na potwierdzoną śmierć sprawców⁵². W 2024 r. skierowano zaś 20 aktów oskarżenia wobec 59 osób, a 1751 postępowań umorzono ze względu na śmierć sprawców⁵³.

6. Efektywność przepisów ustawy w perspektywie pierwotnych celów powstania IPN

Jak wspomniałem wyżej, w przypadku ustawy o IPN zamiarem ustawodawcy było przede wszystkim zwiększenie sprawiedliwości społecznej poprzez zapewnienie dynamiki postępowań przeciwko sprawcom zbrodni komunistycznych i nazistowskich. Na mocy ustawy rozszerzono definicję zbrodni popełnionych po II wojnie światowej, ponieważ dotychczasowe przepisy wskazywały jedynie na tzw. zbrodnie stalinowskie, mimo że ustrój socjalistyczny panował w Polsce do 1989 r. Pierwotne regulacje ustawy o IPN tworzyły katalog przestępstw popełnionych przez aparat władzy za czasów życia Józefa Stalina, bez możliwości dochodzenia sprawiedliwości za czyny popełnione po jego śmierci. Ponadto wyłączono prokuratorów z prokuratury powszechnej w celu zagwarantowania im niezależności w perspektywie prowadzonych spraw oraz uniknięcia nacisków politycznych.

Mając na uwadze powyższe, aby ustalić, na ile ustawa o IPN okazała się efektywna pod względem zakładanych celów, poddałem analizie wykaz aktów oskarżenia udostępnionych na stronie Instytutu Pamięci Narodowej. Z oceny tego materiału wynika, że 418 postępowań podjętych przez Instytut zakończyło się skierowaniem aktu oskarżenia wobec sprawców zbrodni komunistycznych bądź nazistowskich⁵⁴. Okazuje się więc, że od czerwca 2000 r. (czyli od momentu powołania Prezesa IPN) do sierpnia 2024 r. (tj. daty ostatniego aktu oskarżenia skierowanego do sądu) specjalnie wyodrębniony pion prokuratorów średnio kierował miesięcznie półtora aktu

⁵¹ *Ibidem*, s. 513.

⁵² Instytut Pamięci Narodowej oraz Muzeum Żołnierzy Wyklętych, *Informacja o działalności od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.*, t. 1, Warszawa 2024, s. 612.

⁵³ Instytut Pamięci Narodowej oraz Muzeum Żołnierzy Wyklętych, *Informacja o działalności od 1 stycznia 2024...*, s. 604–605.

⁵⁴ Instytut Pamięci Narodowej – wykaz aktów...

oskarżenia. W sytuacji, w której pierwotnym celem ustawy było przyspieszenie postępowań, gdyż – jak wskazywali ówcześni autorzy projektu – „Przepisy tej ustawy [o Głównej Komisji Badania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu – P.P.] nie zapewniają spełnienia jej podstawowej funkcji – przeprowadzenia, w rozsądnym i szybkim terminie, postępowań karnych przeciwko osobom podejrzanym o zbrodnie nazistowskie oraz zbrodnie stalinowskie”⁵⁵. Tym samym nie można uznać, że cel ustawy jest realizowany, skoro około 70 prokuratorów wraz z całą wyodrębnioną strukturą organizacyjną sporządza średnio jeden – dwa akty oskarżenia miesięcznie. Wprawdzie prowadzone sprawy wymagają znacznego zaangażowania, jak np. przywołane wyżej postępowania w sprawie wydarzeń z kopalni „Wujek” lub oskarżycieli Witolda Pileckiego. Jednakże, jak wynika z analizy przywołanych już materiałów źródłowych udostępnianych przez IPN, przeważnie praca prokuratorów sprowadza się do ścigania przestępstw np. z zakresu zbrodni komunistycznych dotyczących postępowań funkcjonariuszy PRL podczas przesłuchań. Oznacza to, że materiał dowodowy nie jest tak rozległy, jak np. w tych doniosłych społecznie sprawach. W konsekwencji nie jest konieczne również duże zaangażowanie osób i środków w celu zakończenia postępowania w sprawach indywidualnych jak w tych istotnych ogólnospołecznie, dotyczących np. wydarzeń podczas strajków. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że z racji okresu popełnionych zbrodni i nieubłaganego upływu lat wiele postępowań jest umarzanych wobec śmierci oskarżonego czy to na etapie postępowania prokuratorskiego, czy też już sądowego.

Niezależnie od kwestii zasadności wydzielenia prokuratury, należy jednak stwierdzić, że zasadnie ustawodawca dokonał rozszerzenia definicji samej zbrodni. Brak objęcia ściganiem czynów popełnionych przez aparat władzy PRL po 1956 r. był oczywiście bezzasadny i logicznie niewytłumaczalny. Nie istnieją racjonalne przesłanki pozwalające na obronę wcześniejszej regulacji i braku ścigania przestępstw wyrządzonych pomiędzy rokiem 1957 a 1989. Represje i zbrodnie komunistyczne miały miejsce nadal po śmierci Stalina, a więc ograniczenie definicji zbrodni do okresu jego dominacji nad tzw. blokiem wschodnim nie znajduje uzasadnienia.

Kolejnym celem ustawodawcy było odłączenie prokuratorów ścigających zbrodnie komunistyczne i nazistowskie od prokuratury powszechnej, gdyż, jak wskazywali projektodawcy, „pozwole to uniknąć zlecenia im innych zadań”⁵⁶. Dodatkowo w zamierzeniu projektodawców miało to zapewnić „prokuratorom Instytutu szczególną ochronę przed naciskami politycznymi oraz odpowiednie do ich roli uposażenie”⁵⁷. Wymowny jest fakt, że Rada Ministrów w 1998 r. w swoim projekcie zgłoszonym do prac parlamentarnych wskazywała, że tylko stworzenie osobnej kategorii prokuratury pozwoli na uniknięcie nacisków politycznych i godne zarobki. Tym samym, stosując tego rodzaju argumentację, organ kolegialny władzy wykonawczej sam podkreślił, że prokuraturę

⁵⁵ Uzasadnienie do ustawy o IPN.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*.

powszechną może cechować brak niezależności i podatność na różnego rodzaju wpływy polityczne, a dodatkowo prokuratorzy są niedostatecznie opłacani. Konkludując, w rzeczywistości Rada Ministrów zidentyfikowała całościowy problem prokuratury, który jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie, a zamiast wdrożyć działania w celu jego skutecznej eliminacji, podjęła decyzję o wybiórczym rozwiązaniu. Organ odpowiedzialny pośrednio za kształt prokuratury uznał za niezasadne podjęcie stosownych działań naprawczych dla całego organu i przywrócenia jednolitych standardów.

Uwzględniając powyższe czynniki, należy podkreślić, że przesłanki efektywności przytoczone na początku artykułu nie zostały osiągnięte, a tym samym nie można stwierdzić, że przepisy ustawy, w perspektywie zakładanych przez projektodawcę skutków, są efektywne.

Co prawda, zaistniał fakt akceptacji społecznej przepisów, gdyż oczekiwano od państwa rozpoczęcia procesu rozliczeń z działalnością aparatu władzy z czasów poprzedniego systemu, ale bilans zysków i strat omawianych przypadkach świadczy o niewydajności przyjętych rozwiązań. Nie można uznać, że koszty wprowadzenia przyjętych przepisów znajdują uzasadnienie ekonomiczne, jeśli cała struktura organu jest w stanie przygotować miesięcznie jedynie średnio półtora aktu oskarżenia. Wyważenie strat w opisywanym przypadku jest nieproporcjonalne do uzyskanego celu, a więc nie dochodzi do zrównoważenia zysków i strat. Państwo utrzymuje całą strukturę organizacyjną, wraz z oddziałami i delegaturami, aby tylko nieliczne sprawy kończyły się aktami oskarżenia. Ponadto ustawodawca nie przewidział faktu upływu czasu, co jest widoczne w skali umarzanych postępowań z powodu śmierci podejrzanych lub oskarżonych. Liczba ta, co oczywiste, będzie rosła, co będzie skutkować jeszcze mniejszą liczbą zakończonych postępowań poprzez sporządzenie aktu oskarżenia.

7. Podsumowanie

Aktualnie do zadań IPN nie należy jedynie prowadzenie postępowań w zakresie zbrodni czy archiwizacja dokumentacji. Podejmuje on wiele innych działań mających na celu przybliżenie społeczeństwu historii najnowszej naszego kraju. W niniejszym artykule odniosłem się jedynie do pierwotnych celów, które były przyczyną do powstania Instytutu. Niemniej jednak po analizie głównych przesłanek okazuje się, że cele nie zostały zrealizowane w pełni. Nakłady finansowe, koszty osobowe oraz czas poświęcone dla 418 aktów oskarżenia przesłanych do sądów są niewspółmierne.

Bez względu na pamięć i przywracanie godności oraz przede wszystkim poczucie sprawiedliwości należą do podstawowych celów państwa. Niemniej jednak środki przeznaczone na ten cel winny być adekwatne do przedmiotu problemu. W opisywanym przypadku nie został osiągnięty główny cel leżący u podstaw wprowadzenia ustawy, tj. zwiększenie dynamiki postępowań w sprawach z zakresu zbrodni komunistycznych i nazistowskich. Dodatkowo utworzono osobny organ z wyodrębnionymi

oddziałami oraz prokuratorami. Wysokie koszty poniesione na jego działalność mogłyby zostać zniwelowane np. poprzez zlecenie analogicznych zadań specjalnie stworzonym jednostkom już istniejących prokuratur.

Prowadzone postępowania są, co prawda, liczone w tysiącach, ale wyrokami skazującymi kończy się niewielki odsetek wszystkich spraw. Około dwóch tysięcy samych postępowań przygotowawczych zostanie umorzonych z powodu śmierci sprawców, a dodatkowo należy jeszcze uwzględnić te umorzone przez sąd. Niestety wartości te będą jedynie rosły. W związku z powyższym w przyszłości należy rozważyć zasadność dalszego utrzymywania osobnego pionu prokuratury, zwłaszcza że większość spraw z kategorii „ciężkich” i istotnych dla opinii publicznej prokuratorzy Komisji zdążyli już przeprowadzić. Aktualnie, co do zasady, pozostaną do rozwiązania przestępstwa powszechniejsze w tamtym czasie, niewymagające zaangażowania całej osobnej struktury organizacyjnej.

Literatura

- Bogucka I., *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2000.
- Bożyk S., *Konstytucyjne ramy inicjatywy ustawodawczej w parlamencie Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 11, s. 429–436.
- Calabresi G., *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts*, „The Yale Law Journal” 1961, vol. 70, no. 4, s. 499–553.
- Chrupczalski S., *Ekonomiczna analiza prawa własności w ujęciu szkoły austriackiej*, [b.w.], Kraków 2008, <https://mises.pl/storage/files/articles/2009/09/ekonomiczna-analiza-prawa.pdf> (dostęp: 28.12.2024).
- Coase R., *The Problem of Social Cost*, „Journal of Law & Economics” 1960, vol. 3, s. 1–44.
- Cooter R., Ulen T., *Ekonomiczna analiza prawa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Dubiański W., *Rola zasobu archiwalnego Instytutu Pamięci Narodowej w realizacji ustawy lustracyjnej*, „Bibliotheca Nostra: Śląski Kwartalnik Naukowy” 2010, nr 3–4, s. 47–61.
- Guzik T., *Ekonomiczna analiza prawa jako metoda prawoznawstwa*, „Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2017, nr 8(38), s. 25–36.
- Majchrzak B., *Istota administracji publicznej [w:] Nauka administracji*, red. Z. Cieślak, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 11–30.
- Metelska-Szaniawska K., Bełdowski J., *Ekonomia w prawie. Wprowadzenie*, cz. 3, „Edukacja Prawnicza” 2015, nr 1, s. 79–105.
- Musiak F., *Polityka historyczna czy historyczna świadomość? Działalność Instytutu Pamięci Narodowej*, „Horyzonty Polityki” 2011, t. 2, nr 3, s. 149–170.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Superbudżet IPN – co czwarta zbadana złotówka w Centrali wydatkowana niegospodarnie (zapis konferencji prasowej)*, 2.07.2024, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/budzet-ipn-2023.html> (dostęp: 2.09.2024).
- Niedużak M., *Postępowanie grupowe. Prawo i ekonomia*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Pilipiec S., Szreniawski P., *Akceptacja społeczna jako podstawa wyodrębniania się gałęzi prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza. Prawo 9” 2010, z. 64, s. 121–128.
- Posner R., *Economic Analysis of Law*, Aspen, New York 2003.

- Potrzeszcz J., *Sprawiedliwość a celowość w prawie*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2004, t. 14, z. 1, s. 29–43.
- Stadnicki T., *Funkcja śledcza Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 9, s. 102–107.
- Stelmach J., Brożek B., Załuski W., *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Suleja W., *Miejsce Instytutu Pamięci Narodowej w badaniach nad dziejami PRL*, „Dzieje Najnowsze. Przegląd Badań” 2010, R. 42, z. 3, s. 81–111.
- Wronkowska S., *Kryteria oceny prawa [w:] Przemiany polskiego prawa (lata 1989–1999)*, red. E. Kustra, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2001, s. 33–46.
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1980.

Dokumenty

- Instytut Pamięci Narodowej – Akt oskarżenia przeciwko Andrzejowi S., 23.06.2010, <https://ipn.gov.pl/pl/sledztwa/akty-oskarzenia/17090,272-Akt-oskarzenia-przeciwko-Andrzejowi-S.html> (dostęp: 9.09.2024).
- Instytut Pamięci Narodowej – Akt oskarżenia przeciwko Czesławowi Ł., 14.07.2009, <https://ipn.gov.pl/pl/sledztwa/akty-oskarzenia/16854,36Akt-oskarzenia-przeciwko-Czeslawowi-L.html> (dostęp: 3.09.2024).
- Instytut Pamięci Narodowej – Akt oskarżenia przeciwko Janowi J., 15.07.2009, <https://ipn.gov.pl/pl/sledztwa/akty-oskarzenia/16954,136-Akt-oskarzenia-przeciwko-Janowi-J.html> (dostęp: 9.09.2024).
- Instytut Pamięci Narodowej – Akt oskarżenia przeciwko Leopoldowi R., 2.02.2020, <https://ipn.gov.pl/pl/sledztwa/akty-oskarzenia/85452,365-Akt-oskarzenia-przeciwko-Leopoldowi-R.html> (dostęp: 9.09.2024).
- Instytut Pamięci Narodowej – Akt oskarżenia przeciwko Romanowi S., 13.08.2019, <https://ipn.gov.pl/pl/sledztwa/akty-oskarzenia/75457,363-Akt-oskarzenia-przeciwko-Romanowi-S.html> (dostęp: 9.09.2024).
- Instytut Pamięci Narodowej – Akt oskarżenia przeciwko Wilhelmowi A., 14.07.2009, <https://ipn.gov.pl/pl/sledztwa/akty-oskarzenia/16821,2-Akt-oskarzenia-przeciwko-Wilhelmowi-A.html> (dostęp: 3.09.2024).
- Instytut Pamięci Narodowej oraz Muzeum Żołnierzy Wyklętych (w organizacji), *Informacja o działalności od 1 lipca 2000 r. do 30 czerwca 2001 r.*, Warszawa 2001.
- Instytut Pamięci Narodowej oraz Muzeum Żołnierzy Wyklętych (w organizacji), *Informacja o działalności od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.*, t. 1, Warszawa 2023.
- Instytut Pamięci Narodowej oraz Muzeum Żołnierzy Wyklętych (w organizacji), *Informacja o działalności od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.*, t. 1, Warszawa 2024.
- Instytut Pamięci Narodowej oraz Muzeum Żołnierzy Wyklętych (w organizacji), *Informacja o działalności od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r.*, t. 1, Warszawa 2025.
- Instytut Pamięci Narodowej – wykaz aktów oskarżenia, <https://ipn.gov.pl/pl/sledztwa-i-lustracja/sciganie-zbrodni-przeciwko-nar/akty-oskarzenia> (dostęp: 9.09.2024).
- Projekt ustawy o Instytucji Pamięci Narodowej, druk sejmowy 252 – Sejm III kadencji.

Projekt ustawy o utworzeniu Archiwum Obywatelskiego oraz o powszechnym udostępnianiu dokumentacji wytworzonej w latach 1944–1990 przez organy bezpieczeństwa państwa, druk sejmowy nr 31 – Sejm III kadencji.

Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących powszechnego dostępu do archiwów i dokumentacji byłych organów bezpieczeństwa państwa, druk sejmowy 557 – Sejm III kadencji.

Uzasadnienie do projektu ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej, druk sejmowy 252 – Sejm III kadencji.

Abstract

Przemysław Pasierb

The establishment of the Institute of National Remembrance as the authority responsible for prosecuting communist and Nazi crimes: An analysis of the efficiency of the IPN Act

The purpose of this article is to analyse the rationale behind the establishment of the Institute of National Remembrance (IPN) and to assess whether its original objectives have been achieved. It is important to note that, in a democratic state, a rational legislator must consider not only the intended outcomes of the enacted provisions but also their efficiency. Applying economic analysis of law, the study examines whether these considerations are reflected in the operation of the IPN Act.

The article employs the doctrinal legal research method to investigate the actual effect of the provisions. Additionally, it utilizes the empirical method to explore the rationale guiding the legislator during the legislative process. Based on available documentation, the fundamental assumptions that were binding on the drafters of the Act are identified. Legislative records indicate that the IPN Act was enacted to enhance the efficiency of proceedings related to prosecuting crimes against the Polish Nation, expand the definition of crimes from Stalinist to communist offences, and separate prosecutors within the IPN from the general prosecutorial system. However, the central research thesis of this study asserts that these goals have not been achieved in accordance with the principles of legal efficiency. The number of resolved cases is disproportionately low relative to the incurred costs. Furthermore, due to the passage of time, many proceedings are unlikely to be initiated or will be discontinued due to the death of suspects – a trend observed in recent years. It should be emphasized that this issue has not been addressed in existing legal scholarship, nor has it been examined through methods aimed at assessing the efficiency of legal provisions.

Keywords: Institute of National Remembrance, efficiency of law, effectiveness of law, Law & Economics (economic analysis of law)