

Dominik Héjj

Na Węgrzech obowiązuje stan zagrożenia wojną

24 maja 2022 r. Viktor Orbán podpisał rozporządzenie rządu nr 180/2022 (V. 24) w sprawie ogłoszenia stanu zagrożenia oraz niektórych przepisów związanych ze stanem zagrożenia (wprowadzonego) ze względu na trwający na terytorium Ukrainy konflikt zbrojny, a także katastrofę humanitarną oraz zapobieżenia ich węgierskim następstwom. Choć nazwa dokumentu w przestrzeni publicznej brzmi niepokojąco, to celem tego działania politycznego jest przede wszystkim utrzymanie na Węgrzech stanu prawnego, który pozwala na dalsze sprawowanie władzy za pomocą rozporządzeń (dekretów).

Kontekst prawno polityczny. Niemal nieprzerwanie od marca 2020 r. (poza okresem od 17 czerwca do 3 listopada 2020 r.) obowiązywał na Węgrzech stan zagrożenia spowodowany pandemią COVID-19. Na początku maja 2022 r. rzecznik rządu zakomunikował, że zostanie on zniesiony z dniem 31 maja. Zasadnicze pytanie dotyczy tego, po co stan zagrożenia (*veszélyhelyzet*) w ogóle został w tych warunkach wprowadzony, skoro nie wiązał się z żadnym pakietem odszkodowań, tak jak to było w przypadku stanu wyjątkowego w Polsce. Od 2018 r. Fidesz-KDNP dysponuje większością konstytucyjną, która umożliwia uchwalenie każdego typu ustawy, w tym zmiany ustawy zasadniczej w każdym momencie. Pomimo tego faktu premier Viktor Orbán zdecydował się na sprawowanie władzy za pomocą rozporządzeń, *de facto* z pominięciem Zgromadzenia Krajowego. Wątek ten był szczegółowo analizowany w publikacji IEŚ: [Polityczne i społeczne konsekwencje pandemii COVID-19 w Europie Środkowej – próba bilansu \(marzec 2020 – sierpień 2021\)](#).

Trudno było przypuszczać, by po ustaniu stanu zagrożenia spowodowanego pandemią premier Węgier zrezygnował z nadzwyczajnych uprawnień. Pytanie dotyczyło jednak formy prawnej, w ramach której byłyby one przedłużone. Stan zagrożenia koronawirusem byłby trudny do uzasadnienia, bowiem na Węgrzech od tygodni nie występowały już żadne ograniczenia związane z COVID-19 (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 423](#)). Nowa możliwość została stworzona na mocy dziesiątej nowelizacji ustawy zasadniczej, przedłożonej przez minister sprawiedliwości Judit Vargę. Nowelizacja ta była niezbędna, bowiem w obrębie szczególnego reżimu prawnego (*a Különleges Jogrend*) nie występowała możliwość wprowadzenia – w ramach jednego z sześciu stanów wymienionych w tym reżimie – stanu zagrożenia ze względu na trwającą w sąsiednim państwie wojnę. Przyjęto szybką ścieżkę legislacyjną, w ciągu jednego dnia uchwalając zmianę Konstytucji i doprowadzając do podpisania ustawy zmieniającej Konstytucję przez prezydent Katalin Novák, a następnie do jej ogłoszenia i wreszcie – w godzinach późnopopołudniowych – do wprowadzenia przez Viktora Orbána stanu zagrożenia wojną.

Do 31 października 2022 r., na mocy nowelizacji Konstytucji z grudnia 2020 r. (dziesiątej ustawy zmieniającej ustawę zasadniczą Węgier), obowiązuje sześć stanów nadzwyczajnych: po pierwsze – *a rendkívüli állapot* (art. 49), tłumaczony w języku polskim jako „stan zagrożenia kraju”, jednakże dosłownie z języka węgierskiego jest to „stan nadzwyczajny”; po drugie – *a sükségállapot* (art. 50), tłumaczony w języku polskim jako „stan wyjątkowy”; po trzecie – *a megalózó védelmi helyzet* (art. 51), tłumaczony jako „stan mobilizacji obronnej”; po czwarte – *a terrorveszélyhelyzet* (art. 51/A), który można przetłumaczyć jako „stan zagrożenia terrorystycznego”; po piąte – *a váratlan támadás* (art. 52), tłumaczony jako „niespodziewany atak”; i po szóste – *a veszélyhelyzet* (art. 53), tłumaczony jako „stan zagrożenia”. Od 1 listopada 2022 r. ich liczba zmniejszyła się do trzech: stanu wojny – *a hadiállapot*, stanu wyjątkowego – *a sükségállapot*, i stanu zagrożenia – *a veszélyhelyzet*.

Stan zagrożenia wojną, podobnie jak stan zagrożenia koronawirusem, został wprowadzony w oparciu o art. 53 Konstytucji. Choć nazwa „stanu zagrożenia” brzmi niepokojąco, to z formalnego punktu widzenia nie wpłynie na funkcjonowanie państwa, które w „stanie wyższej konieczności” spowodowanej koronawirusem funkcjonuje od marca 2020 r.

Artykuł 53. przyjął brzmienie:

(1) „W przypadku klęski żywiołowej zagrażającej życiu ludzkiemu i majątkowi lub w przypadku katastrof przemysłowych oraz w celu usunięcia ich następstw rząd ogłasza stan zagrożenia i może wprowadzić działania nadzwyczajne, określone w ustawie organicznej [tj. takiej, do której uchwalenia wymagana jest większość konstytucyjna, tj. 2/3 – D.H.].

(2) Rząd podczas stanu zagrożenia może wydać rozporządzenie, którym – zgodnie z przepisami ustawy organicznej – może zawiesić stosowanie niektórych aktów normatywnych, odstąpić od stosowania wybranych przepisów tych aktów, jak również wprowadzić inne nadzwyczajne środki.

(3) Rozporządzenie rządu, o którym mowa w ust. 2, obowiązuje piętnaście dni, z wyjątkiem sytuacji, gdy rząd, na podstawie upoważnienia wydanego przez Zgromadzenie Krajowe, przedłuży okres obowiązywania rozporządzenia.

(4) Rozporządzenie rządu traci moc prawną z chwilą odwołania stanu zagrożenia”.

Pierwsze działania rządu w stanie zagrożenia wojną. Warte podkreślenia jest to, że w okresie od 25 do 31 maja 2022 r. formalnie na Węgrzech obowiązywały dwa stany zagrożenia – związany z COVID-19 oraz z wojną. Podobnie jak w przypadku stanu zagrożenia spowodowanego koronawirusem, nadrzędnym politycznym celem obowiązywania stanu zagrożenia spowodowanego wojną jest *de facto* (bo nie *de iure*) wykluczenie parlamentu z opracowywania strategii przeciwdziałania skutkom trwającej w Ukrainie rosyjskiej agresji. Wprowadzenie obecnego stanu zagrożenia (tak jak związanego z koronawirusem) ma na celu przyznanie nadzwyczajnych uprawnień premierowi, który ma prawo przez nieograniczony czas (gdyż, jak powiedział Viktor Orbán w przemówieniu: „nikt nie wie, ile trwać będzie wojna”) zarządzać państwem rozporządzeniami z pominięciem parlamentu. Premier zdecydował się na taki krok pomimo faktu, iż dysponuje w parlamencie większością konstytucyjną, która umożliwia uchwalenie każdej ustawy. Należy dodać, że w trakcie ogłaszania stanu zagrożenia wojną premier Orbán mówił o niebezpieczeństwie, jakie dla węgierskiej gospodarki stanowią wojna i „brukselskie sankcje”. Nie wspomniał jednak w żaden sposób o rosyjskiej agresji.

Pierwsza decyzja rządu podjęta w stanie zagrożenia wojną dotyczyła utworzenia dwóch funduszy – związanego z gwarancjami utrzymania obniżek cen (w tym energetycznych) oraz funduszu obronnego. Ich łączny budżet w latach 2022-2023 wyniesie ma 800 mld HUF, tj. ok. 2 mld EUR. Pierwszy fundusz dotyczy wprowadzenia nadzwyczajnych danin publicznych od branż, które w opinii rządu zanotowały zyski w obliczu nie tylko pandemii COVID-19, ale także najnowszego stanu zagrożenia. Są to m.in. branże: bankowa, energetyczna, handlowa, telekomunikacyjna, lotnicza i farmaceutyczna. Każda z nich, zdaniem węgierskich władz, miała osiągnąć zyski, którymi „powinna się podzielić”. Branża bankowa – z racji wzrostu stóp procentowych, teleinformatyczna, bo większość Węgrów korzystała w pandemii z szerokopasmowego internetu, a energetyczna, ponieważ wzrosły koszty energii na rynkach. Wreszcie od 1 stycznia 2023 r. zostanie przywrócony podatek od reklam, który w największym stopniu dotknie media komercyjne, w tym telewizję RTL, największą telewizję prywatną na Węgrzech.

26 maja 2022 r. Viktor Orbán podpisał rozporządzenie nr 186/2022, dotyczące uniemożliwienia autom na tablicach rejestracyjnych innych niż węgierskie korzystania z regulowanej, urzędowej ceny zakupu paliwa. Od 15 listopada 2021 r. wynosi ona 480 HUF za litr (ok. 5,62 PLN). Kategorię tę rozszerzono następnie o samochody ze Słowenii i z Serbii. Obecnie obcokrajowcy płacą za diesla ok. 706 HUF (8,26 zł), a za benzynę ok. 718 HUF (8,40 zł). Wcześniej, 10 marca 2022 r., czyli na trzy tygodnie przed wyborami parlamentarnymi (zob. [„Komentarze IES”, nr 583](#)) rozporządzeniem nr 94/2022. (III. 10) wprowadzono rozróżnienie dotyczące prawa do korzystania z preferencyjnych cen paliw. Wyróżnikiem były dopuszczalna masa całkowita (DMC) auta oraz tablice rejestracyjne. Wszystkie samochody, których DMC nie przekraczała 3,5 tony miały prawo korzystać z urzędowych cen paliw. Powyżej 3,5 tony auta na tablicach niewęgierskich płaciły już ceny rynkowe. W przypadku Węgrów możliwość zakupu tańszego paliwa mieli właściciele aut o DMC do 7,5 tony. Rozporządzenie to stoi najprawdopodobniej w sprzeczności z prawem UE, zgodnie z którym niedopuszczalne jest podejmowanie działań noszących znamiona dyskryminacji.

Wnioski. Praktyka polityczna jednoznacznie wskazuje, że wprowadzenie stanu zagrożenia spowodowanego wojną nie wiąże się z autentycznym zagrożeniem płynącym z rozwoju sytuacji wojennej na Ukrainie, lecz jest raczej chęcią dalszego wzmocnienia pozycji premiera Viktora Orbána. Mając na uwadze słabnącą pozycję ustrojową prezydenta (zob. „[Komentarze IEŚ](#)”, nr 604), premier Orbán dąży w dalszym ciągu do zaburzenia równowagi władz i ograniczenia przede wszystkim kontrolnej funkcji parlamentu. Nie tylko dotyka to jego własne środowisko polityczne, ale powoduje także systemową eliminację opozycji politycznej poprzez wykluczenie jej z procesu walki z następstwami wojny.

Trudno jednoznacznie stwierdzić, jakie jeszcze kroki zostaną podjęte przez Viktora Orbána i rząd w trakcie obowiązywania stanu zagrożenia spowodowanego wojną. W czasie stanu związanego z koronawirusem nie odbywały się m.in. wybory uzupełniające. Jednocześnie rząd wprowadził w ramach rozporządzeń kolejne tarcze antyinflacyjne, w tym m.in. regulowane ceny paliw czy zakaz eksportu pszenicy. Najpoważniejsza konsekwencja związana z wprowadzeniem stanu zagrożenia dotyczyła zastosowania cenzury prewencyjnej, tj. zakazu dotyczącego publikowania informacji, które „mogłyby budzić niepokój” i szerzyć fake newsy. Groziło za to więzienie (do dwóch lat pozbawienia wolności). Można sobie wyobrazić sytuację, w której podobny zapis dotyczyć będzie wojny w Ukrainie i tematów związanych z dostawami broni czy kwestiami energetycznymi.