Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 14.07.2026 www.osw.waw.pl

Nowelizacja Konstytucji Węgier: demontaż władzy Fideszu

Ilona Gizińska

Po zwycięstwie w wyborach parlamentarnych w kwietniu 2026 r. i uzyskaniu większości konstytucyjnej rząd Pétera Magyara przystąpił do realizacji jednej z głównych obietnic wyborczych mających na celu – według deklaracji – odbudowę państwa prawa oraz demontaż instytucjonalnego dziedzictwa 16 lat rządów Fideszu. Pierwszym symbolicznym krokiem była czerwcowa nowelizacja Ustawy Zasadniczej Węgier, wprowadzająca (retroaktywnie) ośmioletni limit sprawowania urzędu premiera, co w praktyce uniemożliwia Viktorowi Orbánowi ponowne objęcie funkcji szefa rządu. Znacznie szerszy zakres ma uchwalony 13 lipca pakiet zmian (jako 17. poprawka do konstytucji) dotyczący najwyższych organów państwa, wymiaru sprawiedliwości oraz zasad stosowania ustaw konstytucyjnych. Do najważniejszych rozwiązań należy przedterminowe zakończenie kadencji prezydenta Tamása Sulyoka, jak również wprowadzenie limitu kadencji poselskich. Jest to najgłębsza zmiana ustrojowa od uchwalenia obowiązującej Ustawy Zasadniczej w 2011 r., a celem nowelizacji jest rozmontowanie instytucjonalnych i personalnych zabezpieczeń systemu stworzonego przez Fidesz. Projekt wywołał kontrowersje na temat granic dopuszczalnej ingerencji w obowiązujący porządek konstytucyjny oraz sposobu przywracania standardów państwa prawa.

Systemowe i personalne dziedzictwo Fideszu

Rząd Magyara uzasadnia konieczność przeprowadzenia głębokiej reformy tym, że nawet przytłaczające zwycięstwo wyborcze i uzyskanie większości konstytucyjnej nie dały mu instrumentów do kontroli głównych procesów politycznych w kraju i realizacji obiecanych reform. W jego ocenie po 16 latach rządów Fideszu architektura ustrojowa została ukształtowana w sposób uniemożliwiający realną zmianę polityczną również po odsunięciu tego ugrupowania od władzy. Z tego względu 17. poprawkę przedstawia jako swoisty „czyściec", którego celem jest usunięcie instytucjonalnych i personalnych zabezpieczeń utrwalających wpływy poprzedniego obozu rządzącego oraz stworzenie warunków do odbudowy państwa prawa. Symboliczne znaczenie ma w tym kontekście odsunięcie prezydenta Sulyoka, sprawującego swoją funkcję od 2024 r., któremu premier zarzuca, że nie wypełniał konstytucyjnej roli strażnika Ustawy Zasadniczej, przyzwalając na łamanie praworządności i swobód obywatelskich za rządów Orbána. Fakt, że został wybrany w wyborach pośrednich (przez parlament), oraz jego relatywnie niska popularność (usunięcie go z urzędu popiera ok. 70% ankietowanych) ułatwiają rządowi przedstawianie go jako polityka pozbawionego silnego mandatu społecznego. Przed skierowaniem projektu do parlamentu Magyar wielokrotnie publicznie wzywał Sulyoka do dobrowolnego ustąpienia.

Jednym z filarów systemu Orbána były długie kadencje osób kierujących najważniejszymi instytucjami sądowniczymi czy kontrolnymi (zob. tabela 1 w Aneksie). Choć formalnie miały one gwarantować stabilność instytucjonalną, w praktyce na długie lata utrwalały wpływy osób powołanych przez Fidesz. Kolejnym elementem tego modelu były ustawy konstytucyjne, przyjmowane większością dwóch trzecich głosów, których zakres po 2010 r. znacznie rozszerzono. Ustawa Zasadnicza przewiduje ok. 35 obszarów regulowanych tego rodzaju ustawami, obejmujących nie tylko kwestie ustrojowe, lecz także liczne zagadnienia polityki publicznej – od polityki rodzinnej po system podatkowy. Oznacza to, że władza dysponująca zwykłą większością nie mogłaby w tych obszarach wprowadzać zmian.

Pakiet zmian TISZY

Najdalej idące przeobrażenia dotyczą najwyższych organów państwa i wymiaru sprawiedliwości. Nowelizacja przewiduje przedterminowe zakończenie kadencji prezydenta oraz wybór nowej głowy państwa przez parlament na okres przejściowy – do wejścia w życie nowej konstytucji, nie dłużej jednak niż na pięć lat. Przywraca też obowiązujące przed 2012 r. zasady funkcjonowania Sądu Konstytucyjnego: członkowie trybunału będą wybierać swojego prezesa spośród siebie, przywrócono górną granicę ich wieku wynoszącą 70 lat, co skutkuje wygaśnięciem mandatów czterech obecnych członków, w tym prezesa, a długość kadencji skrócono z 12 do dziewięciu lat bez możliwości ponownego wyboru. Jednocześnie uchylono ograniczenia kompetencji Sądu Konstytucyjnego w zakresie kontroli konstytucyjności ustaw dotyczących finansów publicznych. Zmieniono również zasady wyboru prezesa Sądu Najwyższego (Kúrii) oraz prezesa Krajowego Urzędu Sądownictwa (OBH), wzmacniając rolę środowiska sędziowskiego w procedurze nominacyjnej oraz skracając ich kadencję z dziewięciu do sześciu lat.

Drugim filarem reformy jest zmniejszenie puli spraw regulowanych ustawami konstytucyjnymi (wymagającymi większości dwóch trzecich głosów). Obejmuje to m.in. regulacje dotyczące polityki podatkowej, finansów publicznych, gospodarowania majątkiem państwowym oraz obrotu gruntami rolnymi. Nowelizacja zakłada też zniesienie prawa weta Rady Budżetowej wobec ustawy budżetowej, co ma ograniczyć możliwość oddziaływania na politykę nowego rządu. Ma to wykluczyć sytuację, w której nominaci Fideszu w Radzie mogliby zablokować przyjęcie ustawy budżetowej, a w konsekwencji doprowadzić do rozwiązania parlamentu (prezydent ma do tego prawo, jeśli nie zostanie ona uchwalona do końca marca danego roku).

Z pozostałych zmian najistotniejsze jest wprowadzenie dwunastoletniego (trzykadencyjnego) limitu sprawowania mandatu poselskiego. Ma obowiązywać od następnych wyborów parlamentarnych, ale uwzględniać dotychczasowy łączny czas sprawowania funkcji posła. Ważnym novum są też wprowadzone do konstytucji przepisy powołujące Narodowy Urząd ds. Odzyskiwania i Ochrony Mienia (NVVH), odpowiedzialny za identyfikowanie i odzyskiwanie majątku publicznego pozyskanego lub wykorzystywanego z naruszeniem prawa.

Spory wokół poprawki: cel uświęca środki?

Czołowym argumentem zwolenników 17. poprawki jest realizacja zapowiedzi głębokiej zmiany ustrojowej po 16 latach rządów Fideszu. Zwolennicy reformy podkreślają również,

że część rozwiązań wzmacnia niezależność instytucji i ogranicza swobodę działania także partii posiadającej obecnie większość, wskazując m.in. na przywrócenie wyboru prezesa Sądu Konstytucyjnego przez jego członków, zniesienie ograniczeń jego kompetencji w sprawach budżetowych i podatkowych oraz zwiększenie wpływu środowiska sędziowskiego na wybór kierownictwa sądów. Za jeden z najważniejszych elementów reformy uznawane jest też utworzenie Narodowego Urzędu ds. Odzyskiwania i Ochrony Mienia, który – jeśli okaże się skuteczny – może stać się trwałym instrumentem walki z korupcją.

Krytycy eksponują natomiast przede wszystkim pośpiech w pracach legislacyjnych oraz skrócony czas konsultacji społecznych, choć rząd przedstawia nowelizację jako etap przejściowy poprzedzający uchwalenie nowej konstytucji. Najwięcej kontrowersji wywołuje sposób odwołania prezydenta poprzez przedterminowe wygaszenie jego kadencji. Część komentatorów zwraca uwagę, że skoro taki mechanizm można zastosować wobec głowy państwa, to w przyszłości może on posłużyć również do skracania kadencji innych organów konstytucyjnych, na przykład prokuratora generalnego czy prezesa Państwowej Izby Kontroli. Zastrzeżenia budzi też wprowadzenie limitu kadencji posłów – rozwiązania niemającego odpowiednika w państwach UE, które ogranicza bierne prawo wyborcze.

Krytyczne komentarze pojawiły się także w ocenach m.in. Węgierskiego Komitetu Helsińskiego (HHC), Kliniki Praworządności Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego (CEU) oraz Human Rights Watch. Organizacje te zgodnie uznają odbudowę państwa prawa i usunięcie skutków zmian wprowadzonych przez Fidesz za uzasadniony cel, wskazują jednak, że jego realizacja nie może prowadzić do naruszenia podstawowych zasad konstytucyjnych. Ich zdaniem wygaszenie mandatu urzędującego prezydenta w drodze jednorazowej zmiany Ustawy Zasadniczej podważa zasadę pewności prawa i ochrony kadencyjności organów konstytucyjnych, tworząc precedens umożliwiający arbitralne skracanie kadencji przez większość parlamentarną. Podkreślają przy tym, że nawet wobec urzędników odpowiedzialnych za osłabianie państwa prawa należy stosować istniejące mechanizmy odpowiedzialności konstytucyjnej, a nie przepisy tworzone z myślą o konkretnych osobach.

Przeciwko poprawce protestuje Fidesz, organizując demonstracje i przedstawiając nowelizację jako próbę „konstytucyjnego odwetu" oraz wykorzystywanie większości konstytucyjnej do eliminowania przeciwników politycznych (22 z 52 obecnych posłów Fideszu nie będzie mogło ubiegać się o reelekcję, gdyż jest to ich co najmniej trzecia kadencja w parlamencie). Poprawkę krytykuje też sam prezydent Sulyok, będący prawnikiem konstytucjonalistą (przed objęciem urzędu pełnił funkcję przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego). Zgodnie z procedurą po uchwaleniu nowelizacji będzie miał pięć dni na jej podpisanie. Jeżeli odmówi promulgacji lub skieruje ustawę do kontroli konstytucyjnej, rząd zapowiada wszczęcie procedury pozbawienia go urzędu.

Perspektywy

Pakiet poprawek wykracza poza ramy klasycznej nowelizacji konstytucji. Rząd Magyara argumentuje, że odbudowa państwa prawa wymaga usunięcia mechanizmów utrwalających wpływy poprzedniego obozu władzy. Podkreśla również, że dostał do tego pełną legitymację wyborczą (większość dwóch trzecich mandatów). Paradoks polega jednak na tym, że proces ten odbywa się z wykorzystaniem podobnych narzędzi, które przez lata były

przedmiotem krytyki pod adresem Fideszu – wykorzystywania większości konstytucyjnej do szybkich i doraźnych zmian ustrojowych. Rząd przedstawia je jako rozwiązanie przejściowe, zapowiadając uchwalenie nowej Ustawy Zasadniczej, co poprzedzić mają – w przeciwieństwie do praktyki stosowanej za rządów Fideszu – szerokie konsultacje społeczne. Nie zmienia to jednak faktu, że przyjęte instrumenty – szczególnie odwoływanie najwyższych funkcjonariuszy państwowych przed upływem ich kadencji – tworzą precedens, z którego w przyszłości może skorzystać każda kolejna władza dysponująca większością konstytucyjną. Ostateczna ocena 17. poprawki będzie zależeć przede wszystkim od dalszego przebiegu reform ustrojowych. Jej znaczenie wykracza również poza politykę wewnętrzną – ocena instytucji unijnych, Komisji Weneckiej oraz międzynarodowych organizacji zajmujących się praworządnością będzie miała wpływ na odbudowę zaufania między Budapesztem a partnerami w UE. Dla rządu Magyara będzie to sprawdzian, czy deklarowana odbudowa państwa prawa zostanie uznana za zgodną z europejskimi standardami konstytucjonalizmu.

Aneks. Porównanie stanu prawnego przed 17. poprawką do Konstytucji Węgier i po jej wprowadzeniu

Tabela 1. Najwyższe organy państwa i wymiar sprawiedliwości

Obszar	Dotychczas	Po nowelizacji
Prezydent	Kadencja pięcioletnia; prezydent pełni urząd do końca kadencji	Kadencja urzędującego prezydenta wygasa przedterminowo; parlament wybiera nowego prezydenta na okres przejściowy (do wejścia w życie nowej konstytucji, maksymalnie na pięć lat)
Prezes Sądu Konstytucyjnego	Wybierany przez parlament	Wybierany przez sędziów Sądu Konstytucyjnego spośród własnego grona
Sędziowie Sądu Konstytucyjnego	Kadencja dwunastoletnia; możliwy ponowny wybór; brak konstytucyjnej granicy wieku	Kadencja dziewięcioletnia; brak możliwości ponownego wyboru; limit wieku – 70 lat
Kompetencje Sądu Konstytucyjnego	Ograniczona kontrola konstytucyjności ustaw dotyczących finansów publicznych	Przywrócenie pełnej kontroli konstytucyjności ustaw, także dotyczących finansów publicznych
Prezes Sądu Najwyższego (Kúrii)	Kadencja dziewięcioletnia; ograniczony wpływ środowiska sędziowskiego na wybór	Kadencja skrócona do sześciu lat; prezesa wybiera prezydent spośród maksymalnie trzech kandydatów wyłonionych przez sędziów
Prezes Krajowego Urzędu Sądownictwa (OBH)	Kadencja dziewięcioletnia; ograniczony wpływ środowiska sędziowskiego na wybór	Kadencja skrócona do sześciu lat; procedura nominacyjna oparta na kandydatach wskazanych przez środowisko sędziowskie

Tabela 2. Zmiany ustrojowe i ograniczenie mechanizmów utrwalających system Fideszu

Obszar	Dotychczas	Po nowelizacji
Ustawy konstytucyjne	Szeroki katalog spraw wymagających większości dwóch trzecich	Ograniczenie katalogu; część materii będzie przyjmowana zwykłą większością
Rada Budżetowa	Dysponuje prawem weta wobec ustawy budżetowej	Prawo weta zostaje zniesione

Tabela 3. Pozostałe zmiany

Obszar	Dotychczas	Po nowelizacji
Limit kadencji poselskich	Brak limitu	Maksymalnie 12 lat lub trzy kadencje (od kolejnych wyborów)
Nazewnictwo samorządowe	W 2022 r. przywrócono nazewnictwo przedwojenne („komitat grodowy", „żupan")	Powrót do nazw obowiązujących w latach 1950–2022 („komitat", „pełnomocnik rządowy")
Straż Parlamentarna	Funkcjonuje jako odrębna formacja podporządkowana przewodniczącemu parlamentu	Likwidacja i włączenie do jednolitego systemu administracji służb porządkowych
Narodowy Urząd ds. Odzyskiwania i Ochrony Mienia	Nieistniejący	Wprowadzenie konstytucyjnych podstaw funkcjonowania nowego urzędu zajmującego się odzyskiwaniem majątku publicznego pozyskanego z naruszeniem prawa