

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3387/2012. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos a saját és a zalai vadkárt elszenvedett gazdák nevében sérelmezte a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény hatályos szabályozását, amely véleménye szerint a vadkár érvényesítésének eljárási rendjét a termelők hátrányára állapította meg a korábbihoz képest. Beadványában kifogásolta, hogy az eljárási szabályok miatt bizonytalanná vált a károk megtérítése, illetőleg a szabályok a károsult lényegesen hátrányosabb helyzetbe hozták azzal, hogy az egyezség megkötése híján a károsult kizárólag bírósági eljárás során érvényesítheti kárát. Sérelmezte, hogy az elszaporodott nagyvad állomány miatt gyakoribbá vált a károkozás. Véleménye szerint ebben szerepet játszik az is, hogy a vadásztársaságok vadgazdálkodása során nem megfelelő a vadállatok etetése, így az éhes állatok a veteményre járnak. Beadványában kiemelte, hogy a törvényben rögzített, vadkárt érintő 5%-os önrész sérti az egyenlőséghez való jogot, indokolatlan hátrányt okozva ezzel a vadkáros részeken gazdálkodóknak.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való alapjog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

Vonatkozó jogszabályok

- a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény (a továbbiakban: Vtv.)
- a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadásatról szóló 1996. évi LV. törvény végrehajtásának szabályairól szóló 79/2004. (V. 4.) FVM rendelet
- az egyes agrártárgyú törvények módosításáról szóló 2009. évi XXVIII. törvény (a továbbiakban: 2009. évi XXVIII. törvény)

A megállapított tényállás

A jogalkotói vélemény megismerése érdekében megkerestem a vidékfejlesztési minisztert, akitől az alábbi kérdésekre kértem választ:

- milyen indokok szolgáltak a vadkár megállapításával összefüggő szabályok megváltoztatására,
- milyen – a kár érvényesítésével kapcsolatos – gyakorlati problémák adódtak a módosítás előtti eljárások során,
- mik a minisztérium tapasztalatai a megváltozott szabályozás tekintetében,

- megfelelőnek ítéli-e a jelenlegi szabályozást a károsult és a vadászatra jogosult felek közötti szükségszerű érdekellentét feloldására és a károk megnyugtató rendezésére,
- érkezett-e a szóban forgó kérdéskörrel összefüggésben panasz a minisztériumhoz?

Válaszában a miniszter kifejtette, hogy a vadkár megelőzési, megállapítási és térítési szabályok 2009. évi felülvizsgálatára dr. Wellmann György, a Legfelsőbb Bíróság tanácsvezető bírója, a vadkárügyek rendszeres tárgyalójának esszé formában készített tanulmánya és javaslata alapján került sor.

A miniszter által hivatkozott tanulmányt munkatársaimnak nem sikerült fellelniük: sem az Országgyűlési Könyvtár, sem a Kúria könyvtára, valamint a szerző sem tudott e tanulmány létezéséről. A minisztérium munkatársai bár emlékeztek arra, hogy a szóban forgó tanulmányt olvasták, nem tudták azt hivatalom rendelkezésére bocsátani, így nem volt lehetőségem annak tartalmát a jelentésben figyelembe venni.

A miniszter tájékoztatásának ezt követő, érdemi része megegyezik a 2009. évi XXVIII. törvény elfogadási eljárása során az országgyűlés elnökéhez T/7042/39 számon előterjesztett bizottsági módosító javaslat indokolásával.¹ A Vtv. jelenlegi szabályozását a fent említett módosító indítvány tartalmazta, az indítványhoz képest azóta csak két eljárási határidő változott 5 munkanapról 8 napra. Az indokolás – ezáltal a miniszter tájékoztatása is – az alábbiakat tartalmazza:

„A Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiuma a vadgazdálkodással kapcsolatban okozott károk anyagi jogi szabályainak újrafogalmazása és az új Polgári Törvénykönyv rendszerébe való beillesztése nyomán javasolta a kapcsolódó eljárási szabályok újragondolását, a vonatkozó eljárási rendelkezések megfogalmazásából és rendszerbeli elhelyezkedéséből fakadó, korábban is meglévő bizonytalanságok felszámolását.

A korábbi szabályozás világos volt a tekintetben, hogy a vadkár megtérítése iránti pert meg kellett előznie a vadkár megállapítása és megtérítése iránti közigazgatási eljárásnak, amelyben a felek egyezsége hiányában a kárigényről a hatóság döntött. A bírói gyakorlat ennek megfelelően értelmezte jogvesztőnek az igényérvényesítési határidőket. A hatályos szabályozás bizonytalansága a Vtv. 81. §-ának, különösen az (1) és (5) bekezdés értelmezésével kapcsolatos problémákból adódik. Különösen a határidők jellege és számításának módja, valamint az (5) bekezdésben meghatározott eljárás keretei vitatottak. Az mindenesetre egyértelműen kiderül, hogy a hatályos szabályozás lehetővé teszi, hogy a károsult a kárt – az előzetes kárbecslési eljárás mellőzésével – közvetlenül a bíróság előtt érvényesítse.

A módosítás nyomán is megmarad a közvetlen bírósági út igénybe vételének lehetősége, azonban a vad által okozott károk rögzítésére rendelkezésre álló rövid idő miatt a károsult vélhetően továbbra is jórészt az előzetes kárbecslési eljárást fogja igénybe venni. A vadkár, vadászati kár, valamint vadban okozott kár bekövetkeztét és a kár megtérítése iránti igényt a kár bekövetkezésétől – folyamatos kártétel esetén az utolsó kártételtől – számított harminc napon belül kell közölni a kárért felelős személlyel. A határidő nem jogvesztő, tehát a kárigényre nincs kihatással, azonban ha a késedelmes közlés miatt a vadkár vagy mértékének megállapítása bizonytalanná válik, ezt a bejelentő terhére kell figyelembe venni. A bizonyítás ugyanis a károsult terhére esik, azaz az ő érdeke, hogy az mielőbb a megtérítésért felelős személy tudomására jusson. Ugyanakkor a másik félnek is érdekében áll a kártételről való tudomásszerzés a további károkozás megelőzése és a kárelhárításért szükséges cselekmények megtétele érdekében. A feleknek ezt követően nyolc nap áll rendelkezésükre, hogy egymás között megállapodásra jussanak.

¹ <http://www.parlament.hu/irom38/07042/07042-0039.pdf> (2013.12.05.)

Ennek elmaradása esetén – jogvesztés terhe mellett – nyolc nap áll a károsult rendelkezésére, hogy az előzetes kárbecslési eljárás lefolytatását kezdeményezze a jegyzőnél. Ezen eljárás gyakorlatilag előzetes bizonyítási eljárásnak tekinthető, azonban, ha a felek között ennek keretei között egyezség jön létre, azt a jegyző jóváhagyja és végrehajtható okiratnak minősül. Az előzetes kárbecslési eljárás során a jegyző öt munkanapon belül szakértőt rendel ki, aki a kirendeléstől számított öt munkanapon belül lefolytatja a kárbecslési eljárást. A jegyző a szakértő által készített jegyzőkönyv alapján kísérli meg a felek között az egyezség létrehozását, melynek elmaradása esetén a károsult az egyezség hiányát megállapító jegyzőkönyv kézhezvételétől számított harminc napon belül kérheti a bíróságtól kárának megtérítését. Ezen határidő elmulasztása jogvesztéssel jár. A jegyző által kirendelt szakértő által lefolytatott vadkárbecslési eljárás, valamint a jegyző által lefolytatott eljárás költségei eljárási költségnek minősülnek, viseléséről a felek által kötött egyezségben, illetve a kártérítés tárgyában indított pert befejező határozatban kell rendelkezni. A költségeket a károsultnak kell előlegeznie, azonban azt a perben a perköltség részeként érvényesítheti.”

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V.11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az

Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.²

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: *a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte*.³ Továbbá több ízben hangsúlyozta, hogy az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos kötelességének. Az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák.⁴

2. A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.⁵ Magyarország Alaptörvényének XXIV. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét. Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.

² 9/1992. (I. 30.) AB határozat

³ 1160/B/1992. AB határozat

⁴ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat

⁵ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o.

III. Az ügy érdemében

III.1. A vadgazdálkodás egyes, vadkárt érintő jellemzői

A Központi Statisztikai Hivatal által összeállított Statisztikai Tükör című folyóirat 2013. november 15-i számában *A vadgazdálkodás jellemzői, 2008–2012* címmel jelentetett meg tanulmányt, amely bevezetőjét az alábbi összefoglalóval kezdi:

„Hazánk vadállománya nemzeti kincs, e megújítható természeti erőforrás csak szakszerű gazdálkodással őrizhető meg. A vadállomány szabályozás hiányában túlszorodna, ezért nehezebben az erdők megújulását, károkat okoznának a mezőgazdasági ültetvényekben és a szántóföldi kultúrákban, nőne a vad-gépjármű ütközések száma, valamint emelkedne a vadfajokhoz köthető humán és állat-egészségügyi kockázatok szintje is (pl. zoonózisok). A vadgazdálkodásnak nem kizárólag az anyagi haszonszerzés az egyetlen célja, a vadászható vadfajok mennyiségi és minőségi szabályozásán túl a védett fajok egyedeinek óvása, az élőhelyek fejlesztése, táplálékhiányos időszakban a takarmányozás és a vadak által okozott károk mérséklése is feladata.

A magyar vadgazdálkodás az elmúlt több mint fél évszázad alatt jelentősen átalakult. Ennek eredményeként a nagyvadállomány számottevően gyarapodott. A változások egyik alapvető oka, a vadak élőhelyének átalakulása. A szántóföldi növénytermesztésben a nagytáblás gazdálkodás elterjedése kedvezően befolyásolta a nagyvadfajok táplálkozását, a vegetációs időben búvóhelyet is biztosítva számukra. Az apróvadak életfeltételei – szemben a nagyvadfajokéval – az elmúlt évtizedekben romlottak. A korábban méltán világhírű mezei nyúl-, fogoly- és fácánállomány az intenzív szántóföldi termesztési technológiák széleskörű alkalmazása, a nagy munkaszélességű és sebességű mezőgazdasági munkagépek, a kemikáliák használata miatt jelentősen csökkent.”⁶

A nagyvadak létszámát tekintve az 1960-as, 1990-es és 2012-es állomány adatokat vizsgálva jelentős egyedszám-növekedés állapítható meg. A pontos adatokat az alábbi táblázat foglalja össze:⁷

	vadállomány, ezer db		
	1960	1990	2012
gímszarvas	16,7	42,2	96,5
dámszarvas	0,9	10,9	33,2
őz	68,8	173,1	365,6
muflon	1,4	10,6	12,3
vaddisznó	8,3	38,8	109,8

Fontos összetevője a vadlétszám alakulásának a kilövések száma. A kilövések mértékét az előző hivatkozások alapján az alábbi táblázat tartalmazza:

	kilövés, ezer db		
	1960	1990	2012
gímszarvas	3,8	35,2	49,8
dámszarvas	0,1	4,6	12,5
őz	3,7	41,5	96,6
muflon	0,2	3	4
vaddisznó	3,9	46,7	159,3

⁶ <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/regiok/orsz/vadgazd12.pdf> (2013.12.07.)

⁷ http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_ux001a.html (2013.12.07.), illetve az 1960-as adatokat tekintve <http://www.vmi.szie.hu/adattar/pdf/VG-1960-1994-2013.pdf> (2013.12.07.)

A vaddisznó állomány adatai értelmezését segíti Prof. Dr. Köhalmy Tamásnak, a Nyugat-Magyarországi Egyetem egyetemi tanárának *Túlszaporodott-e vaddisznó-állományunk az ezredfordulóra?* című cikke, amelynek összefoglalása az alábbiakat tartalmazza:

„Sok a vaddisznónk: a fenntartható állomány kétszerese, tehát túlszaporodott. Részben ezt jelzi a mezőgazdasági vadkárok 1,4 milliárdot megközelítő rekord értéke is, amelyben – az erdei kárral szemben – ezt a vadfajt jelentős arányrész terheli. (...) Sajnálatos, de nem tudjuk kellően kézben tartani az állományt. A helyi gondokon túl (vadkár, apróvad) ez általánosságban is igaz. A gondokat enyhíti ugyan a zárttéri tartás, megoldani azonban képtelen. Amíg az éves teríték nem haladja meg több éven keresztül jelentősen (25–30%-kal!) a törzsállományt, addig nem is lehet kellően szabályozott mennyiségű állományunk. Ez az első feladat, de ez óriási.”⁸

A vadkár, és azon belül is a mezőgazdasági vadkár tekintetében a KSH tanulmánya az alábbiakat rögzíti: *„A vadkárok mértékét számos tényező befolyásolhatja: az adott terület növényborítottsága, vetésszerkezete, az előforduló vadfajok (különösen a vaddisznók és a szarvasok) gyakorisága, a rendelkezésükre álló táplálék mennyisége. A mezőgazdasági területeken a vadak – a kultúrnövények elfogyasztásával, taposással, rágással, töréssel, a vaddisznók túsával is – kárt tehetnek. (...)*

A mezőgazdasági vadkárok döntő hányada a szántóföldi növénykultúrákban esik, amit az esetek többségében a szarvasoknak és a vaddisznóknak tulajdonítanak. A szőlőkben és gyümölcsösökben főként a telepítés után és a fiatal ültetvényekben a mezei nyulak és az őzek károsíthatnak. 2008 és 2012 között tízezer hektár mezőgazdasági területre országosan éves átlagban 3,9 millió forint mezőgazdasági vadkár jutott. A mutató értéke a megyék között tág határok között szóródott; a legnagyobb 16 és 22 millió forint közötti értéket Somogyban, Zalában és Vasban érte el, de Fejér megye kivételével a többi Dunántúli megyében és Nógrádban is meghaladta az átlagot.”⁹

A KSH tanulmánya tartalmazza továbbá a vadgazdálkodásból származó bevételeket és kiadásokat is. A vadkárok kifizetésére a tanulmány alapján az összes kiadás 13%-át fordították a vadgazdálkodók. A költségek jövőbeni alakulására vonatkozóan megjegyzi: *„A vadgazdálkodási kiadások tartós csökkentése – különösen a vadföldművelésre és a kiegészítő takarmányozásra szánt költségek esetében – a vadkárok mértékének további jelentős emelkedéséhez vezethetnek.”¹⁰*

Napjaink vadgazdálkodásának egyik legnagyobb problémája a vadkár nagyarányú jelenléte a költségvetésben, melynek mértéke 1994 óta országos szinten folyamatosan nő.¹¹

Az Országos Magyar Vadászkamara elnöke egy vadkárrel kapcsolatos konferencián¹² hangsúlyozta, a magyar vadásztársadalom legnagyobb gondja, minden mást megelőző problémája az egyre fokozódó mértékű vadkárokból adódó térítési kötelezettségek teljesítése, illetve a károk megelőzésének, csökkentésének lehetőségei, a korszerű védekezés alkalmazásának pénzügyi és egyéb korlátai.¹³

⁸ http://www.vadaszat.net/tallozo/2002/N2002_6_4.pdf (2013.12.07.)

⁹ <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/regiok/orsz/vadgazd12.pdf> (2013.12.07.)

¹⁰ <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/regiok/orsz/vadgazd12.pdf> (2013.12.07.)

¹¹ Szemethy L., Bleier N. (2004): Tényleg csak létszám kérdése a vadkár?, In: Nimród, 92.5. 21-23.; http://vmi.szie.hu/tananyagok/tananyag/integralt_nagyvad/Irodalom/Nimrod0405_SZL-BN.pdf (2013.12.12.)

¹² Az Országos Magyar Vadászkamara Zala megyei Területi Szervezete Vadvédelmi és Vadgazdálkodási Bizottsága a Zala megyei Vadászszövetséggel, a Zala megyei Kormányhivatal Földművelésügyi Igazgatóságával és a Zalai Gímszarvasért Alapítvánnyal közösen szervezett 2013. június 7-i szakmai tanácskozása.

¹³ <http://www.omvk-zala.hu/hirek55.htm> (2013.12.12.)

A Vidékfejlesztési Minisztérium Vadgazdálkodási- és vadászati főosztályának osztályvezetője szerint évről évre növekszik a vadkár, a 2012. évben 2,5 milliárd forint felett volt a mezőgazdasági és 136 millió forint az erdei kár. A nagy vadállomány növekedésével párhuzamosan nő a vadkár is. A Vadász Kamara szerint a problémák elsősorban a nagytáblás rendszernél vannak, ahol nem féken tartható a vad.¹⁴

A vadlétszám növekedése a fentiek tükrében többek között az ember jelenlegi mezőgazdasági tevékenységének velejárója. A vadlétszámnak és a vadkár mértékének az összefüggéseiről több elemzés¹⁵ is készült, és bár a tanulmányok alapján az állomány mérete nem tekinthető a vadkár egyedüli befolyásolójának, a vadkár mértéke az állományok növekedése mellett növekedő tendenciát mutat.

Összességében tehát megállapítható, hogy a panaszban foglalt vadkárokat okozó állományok mérete az utóbbi több mint fél évszázadban, de 1990-től kezdődően is jelentősen növekedett. Ez a megállapítás önmagában nem hordoz értékítéletet, pusztán arra az összefüggésre hivatott felhívni a figyelmet, hogy a vadlétszám növekedésével a vadkár bekövetkezésének gyakoribbá válása is valószínű, és ezt a statisztikai adatok is alátámasztják. A jelenlegi mezőgazdasági gyakorlat, a nagytáblás gazdálkodási mód lehetőséget teremt a populációk túlszaporodására.

III.2. A vadkár megtérítésének eljárási szabályai

Tekintettel arra, hogy a beadvány kifejezetten kiemelte az utóbbi jogszabály-módosításoknak a vadkár érvényesítésére a termelők szempontjából kedvezőtlen változásait, a helyzet megítéléséhez a korábbi szabályozások áttekintése szükséges.

III.2.1. Az erdőkről és a vadgazdálkodásról szóló 1961. évi VII. törvény (a továbbiakban: Evt.) hatálybalépésekor a vadkár megtérítési szabályait a vadgazdálkodásról és a vadásatról szóló 1/1962. (II. 9.) Korm. rendelet szabályai tartalmazták, amelynek lényeges rendelkezései az alábbiak:

45. § (1) A szarvas, a dám, a vaddisznó és a muflon életmódja (legelés, rágás, taposás, kéreghántás és túrás) folytán a mezőgazdaságban keletkezett kárért (a továbbiakban: vadkár) a vadászatra jogosított felelős.

48. § (1) Ha a mezőgazdasági ingatlan kezelője (használója) vadkárelhárítási, vadkár csökkentési kötelezettségének eleget tett, mégis vadkárt szenvedett és a vadászatra jogosítottal határozott pénzösszeg fizetésére előre nem állapodott meg, vadkárának megtérítését a 49-51. §-ok szerint követelheti attól a nagyvadas vadászterületet kezelő (használó) vadászatra jogosítottól, amelynek területéről a szarvas, dám, vaddisznó vagy muflon kiváltott.

50. § A mezőgazdasági ingatlan kezelőjének (használójának) a 48. § (1) bekezdése alapján vadkár megtérítése iránti igényét a bizottság elnökéhez a kártételtől számított öt nap alatt kell bejelentenie. E határidőn túl bejelentett kárigényt figyelembe venni nem szabad.

51. § (1) A kárbejelentéstől számított tíz napon belül a bizottság a helyszínen előzetes kárbecslési eljárást köteles lefolytatni. Az eljárásról jegyzőkönyvet kell felvenni, melybe a vadkárért való felelősség és a kár megállapításának szempontjából fontos minden adatot fel kell venni.

¹⁴ http://www.hirado.hu/Hirek/2013/10/02/16/Evrol_evre_no_a_vadkar.aspx (2013.12.12.)

¹⁵ http://vmi.szie.hu/tananyagok/tananyag/integralt_nagyvad/Irodalom/Nimrod0405_SZL-BN.pdf (2013.12.09), valamint Elblinger E., Varga Gy., Klingné Takács A., Barna R.: A mezőgazdasági vadkárt meghatározó tényezők vizsgálata a SEFAG Zrt. területén, in: Acta Agraria Kaposváriensis (2006) Vol 10 No 3, 295-306

(3) A bizottság a kármegállapítási eljárást gabonafélékre nézve minden évben augusztus 31. napjáig, egyéb termelvények tekintetében november 30. napjáig köteles befejezni és a jegyzőkönyvet további nyolc nap alatt a megyei mezőgazdasági szakigazgatási szervnek megküldeni.

(4) A megyei mezőgazdasági szakigazgatási szerv a jegyzőkönyvet felülbírálja, a kárt és kártérítés összegét, valamint a károsult ingatlankezelőt (használót) és a kártérítésre kötelezetteket megállapítja, s elrendeli a kártérítésnek a károsult ingatlan kezelő (használó) részére harminc napon belül való megfizetését.

(5) A megyei mezőgazdasági szakigazgatási szerv határozata ellen államigazgatási úton fellebbezésnek helye nincs, a határozatot azonban – jogszabálysértés esetén – bíróság előtt keresettel meg lehet támadni.

III.2.2. 1971. január 1-jei hatállyal a vadkár megtérítésének szabályai – módosulva – átkerültek az Evt. rendelkezései közé:

35. § (1) A vadászatra jogosult köteles megtéríteni a szarvas, dám, vaddisznó és muflon által a mezőgazdaságban, a mezei nyúl által a gyümölcsösökben okozott kárt (a továbbiakban: vadkár), valamint bármely hasznos vad és vaddisznó által a mezőgazdaságon és az erdőgazdaságon kívül okozott kárt.

36. § (1) A károsult a vadkárt a külön jogszabályban meghatározott vadkárbecslő szervnek a károkozástól – folyamatos kártétel esetén az utolsó kártételtől – számított 5 nap alatt köteles bejelenteni. A vadkárbecslés adatai alapján a kártalanítás tárgyában hozott államigazgatási határozat ellen fellebbezni nem lehet.

(2) Az a fél, aki a határozatot sérelmesnek tartja, a bírósághoz benyújtott keresettel kérheti a határozat megváltoztatását. A keresetet a kártalanítást megállapító, vagy a kártalanítási igényt elutasító határozat kézhezvételétől számított 30 napon belül kell a vadászatra jogosult, illetve a károsult ellen megindítani.

III.2.3. A jelenleg is hatályos Vtv. megalkotásával a vadkár megtérítésének szabályai az alábbiak lettek.

75. § (1) A jogosult az e törvényben foglaltak alapján köteles megtéríteni a károsultnak a gímszarvas, a dámszarvas, az őz, a vaddisznó, valamint a muflon által a mezőgazdaságban és az erdőgazdálkodásban, továbbá az őz, a mezei nyúl és a fácán által a szőlőben, a gyümölcsösben, a szántóföldön, az erdősítésben, valamint a csemetekertben okozott kár öt százalékot meghaladó részét (a továbbiakban együtt: vadkár).

81. § (1) Vadkár, vadászati kár, valamint vadban okozott kár megtérítését a kár bekövetkezésétől – folyamatos kártétel esetén az utolsó kártételtől – számított harminc napon belül lehet igényelni. A határidő elmulasztása esetén igazolásnak van helye.

(2) Vadkár, vadászati kár, valamint vadban okozott kár megállapítását a miniszter által – a természetvédelemért felelős miniszterrel egyetértésben – jogszabályban meghatározott képesítéssel rendelkező kárszakértő (a továbbiakban: szakértő) végezheti.

(3) Amennyiben a felek a szakértő személyének kiválasztásában nem tudnak megállapodni, vagy ha a károsult kárának megtérítését nem közvetlenül a bíróságtól kéri, a szakértőt a felek közös kérelmére a károkozás helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője (a továbbiakban: jegyző) rendeli ki. A kár becslését – a miniszter által rendeletben megállapított egyszerűsített vadkárbecslési szabályok szerint – a bejelentéstől számított nyolc napon belül kell lefolytatni.

(4) A jegyző – a szakértő vadkárbecslése alapján – az érintettek közötti egyezséget, illetőleg annak hiányát jegyzőkönyvbe foglalja.

(5) Az a fél, aki a jegyző által kirendelt szakértő kármegállapítását nem fogadja el, a jegyzőkönyv kézhezvételétől számított harminc napon belül polgári peres úton kérheti a kár megállapítását. A határidő elmulasztása jogvesztéssel jár.

(6) A jegyző által kirendelt szakértő által lefolytatott vadkárbecslési eljárás – ideértve a jegyző által lefolytatott eljárás költségeit is – költségeinek megfizetésére – eltérő megállapodás hiányában – a Polgári perrendtartás költségviselésre vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni.

III.2.4. A Vtv. szabályait a 2009. évi XXVIII. törvény 4. § (18) bekezdése megváltoztatta. A vadkár fogalmát a módosítás nem érintette, az eljárási szabályokat azonban az alábbiak szerint változtatta meg:

81. § (1) Vadkár, vadászati kár, valamint vadban okozott kár (e § alkalmazásában a továbbiakban együtt: kár) megtérítése iránti igényt a kár bekövetkezésétől – folyamatos kártétel esetén az utolsó kártételtől – számított harminc napon belül kell közölni a kárért felelős személlyel.

(2) Ha a károsult és a kárért felelős személy között az (1) bekezdés szerinti közléstől számított 8 napon belül nem jön létre egyezség a kár megtérítéséről és a kártérítés mértékéről, és a károsult kárának megtérítését nem közvetlenül a bíróságtól kéri, a károsult a károkozás helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjétől (a továbbiakban: jegyző) nyolc napon belül írásban vagy szóban kérelmezheti a károsult és a kárért felelős személy közötti egyezség létrehozására irányuló kárbecslési eljárás lefolytatását. A határidő elmulasztása esetén a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szerinti igazolási kérelemnek van helye.

(3) A kár megállapítását a miniszter által rendeletben meghatározott képesítéssel rendelkező kárszakértő (a továbbiakban: szakértő) végezheti. A szakértőt a jegyző öt munkanapon belül rendeli ki.

(4) A kár becslését – a miniszter által rendeletben megállapított egyszerűsített vadkárbecslési szabályok szerint – a kirendeléstől számított öt munkanapon belül kell lefolytatni. A kárbecslést akkor is le kell folytatni, ha a kár bejelentése az (1) bekezdésben előírt határidő után történt. Ha késedelmes bejelentés miatt a kár vagy mértékének megállapítása bizonytalanná válik, ezt a bejelentő terhére kell figyelembe venni.

(5) A szakértő köteles a kárbecslésről készült jegyzőkönyvet haladéktalanul átadni a jegyzőnek. A jegyző a szakértői vadkárbecslési jegyzőkönyvben foglaltak alapján egyezség létrehozását kísérli meg a felek között a kár megtérítésére vonatkozóan.

(6) Ha a felek között kötött egyezség megfelel a jogszabályokban foglalt feltételeknek, nem sérti a közérdeket, mások jogát vagy jogos érdekét, valamint tartalmazza a kötelezett kártérítésre vonatkozó kötelezettségvállalását, a felek által előlegezett eljárási költség felek általi viselését, a kártérítés (eljárási költség) összegét és pénznemét, a teljesítés módját és határidejét, a jegyző az egyezséget határozatba foglalja és jóváhagyja.

(7) Ha a felek között nem jött létre egyezség vagy az nem hagyható jóvá, a jegyző az eljárást megszünteti.

(8) A károsult az eljárást megszüntető végzés jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül kérheti a bíróságtól kárának megtérítését. A határidő elmulasztása jogvesztéssel jár.

A módosítás óta az Országgyűlés a 81. § (3) és (4) bekezdéseiben foglalt határidőket megváltoztatta: az öt munkanap helyett 8 napra, jelenleg is e határidők hatályosak.

A törvénymódosítás indokolása megegyezik a tényállási részben ismertetett minisztériumi válasszal. Az indokolás szerint a megelőző szabályozás bizonytalansága a Vtv. 81. §-ának, különösen az (1) és (5) bekezdés értelmezésével kapcsolatos problémákból adódik. Különösen a határidők jellege és számításának módja, valamint az (5) bekezdésben meghatározott eljárás keretei vitatottak.

A vadkárokkal kapcsolatos jogszabályi rendelkezések alapja, hogy a vadon élő állatok által okozott károkat a legkörültekintőbb megelőzés mellett sem lehet teljes egészében kizárni. A jogalkotó emiatt a szóban forgó károkért való felelősség szabályozásában az általános polgári jogi felelősségi szabályoktól eltérő, speciális szabályokat állapított meg. Ezeket a rendelkezéseket, amelyeknek része a panasz tárgyát képező vadkár szabályozása is, a Vtv. tartalmazza.

„A jelenleg hatályos felelősségi tényálláshoz kapcsolódó bírói jogalkalmazás a vadkárért való felelősség jellegét tekintve kidolgozott néhány sarokpontot, amelyek következetesen érvényesítésre kerülnek az ítélkezési gyakorlat során. Ezek szerint a vadászatra jogosultnak abszolút, semmilyen kimentést nem tűrő helytállási kötelezettsége áll fenn a Vtv. 75. § (1) bekezdése alapján. A kár keletkezésének ténye önmagában megalapozza a megtérítési kötelezettséget, az a vadászatra jogosult magatartásának felróhatóságától (gondatlanságától) nem függ. A Vtv. 75. § (1) és (2) bekezdéseinek rendelkezéseire figyelemmel a vadászatra jogosult kártérítési kötelezettségét önmagában az a tény váltja ki, hogy a mezőgazdasági kárt a jogszabályban felsorolt vadak valamelyike okozza. A kártérítési felelősség megállapításához további tényállási elemek bizonyítására, a felróhatóság, illetve a jogellenesség vizsgálatára nincs szükség. A felelősség tehát nem szubjektív, hanem objektív jellegű. E szigorú szabály alól akkor van helye kivételnek, ha a földhasználója a rendes gazdálkodás körébe tartozó közreműködési kötelezettségének nem tesz eleget, vagy alapos ok nélkül nem járul hozzá ahhoz, hogy a jogosult a vadkárok elhárításához szükséges létesítményeket, berendezéseket felállítsa. Az ingatlanhasználója felróhatósága esetén köteles a kár erre visszavezethető részének viselésére.^{16,17}

A vadkár bekövetkezésének a fenti idézetben foglalt objektív velejárói indokolnák, hogy a kár megtérítésének létezzen gyors és hatékony, hatósági döntésben – végrehajtható okiratban – megnyilvánuló módja, amely – tekintettel arra, hogy az általános kárfelelősségi alakzatnál kevesebb vizsgálandó kérdés merül fel – méltányos lehetőséget teremt a kár megtérítésére.

A vadkár megtérítésének fent felsorolt szabályai ugyanakkor – folyamatukban tekintve – egyre hátrányosabb helyzetbe hozták a károsultakat. A Vtv. hatályba lépéséig a kár megállapítása közigazgatási eljárás keretében történt, annak lezárása pedig az ügy érdemében döntő, végrehajtható határozatot eredményezett.

A Vtv. bevezetésével a jegyző a kárszakértő megállapításai szerint az ügyben csak akkor hoz érdemi döntést, ha a felek között a hatósági eljárás keretén belül egyezség jön létre. Ennek elmaradása esetén érdemben nem dönt, pusztán a felek közötti egyezség hiányát állapítja meg végzésében. A károsult vadkárigényét ez esetben – a közigazgatási eljárásban hozott érdemi határozat lehetőségének megszüntetése miatt – kizárólag polgári perben érvényesítheti.

¹⁶ Kúria Pfv.III.21.033/2009/4. számú határozat; BDT 2001.541. számú eseti döntés; további határozatok: Pécsi Ítéltábla Gf.IV.30.513/2011/3. szám, Pf.III.20.123/2011/4. szám; Debreceni Ítéltábla Pf. II. 20.468/2009/5. szám; Zalaegerszegi Törvényszék 4.G.40.106/2011/8. szám; Nyíregyházi Törvényszék 3.P.20.087/2009/8. szám; Pécsi Törvényszék 10.P. 21.068/2009/37. szám; Veszprémi Törvényszék 1.G. 40.093/2009/5. szám; Kaposvári Törvényszék 16. P. 20.013/2011/31. szám; Kecskeméti Törvényszék 9.G.40.375/2010/38. szám

¹⁷ dr. Hegyes Péter István: A vadászatra jogosult felelőssége a vadászható vad károkozásáért, különös tekintettel a vadkárért való felelősségre, 24.o. (Doktori Értekezés, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola)

A Vtv. hatályba lépésekor meghatározott szabályok szerint egyezség hiányában a kárszakértő megállapításait el nem fogadó fél, míg a 2009. évi XXVIII. törvény módosítása szerint egyezség hiányában a károsult fél fordul bírósághoz.

Fentiek alapján a károsultat jelenleg nemcsak a közigazgatási eljárás költsége, valamint a kárszakértő költségének megelőlegezése terheli, hanem – a kárszakértő megállapításától függetlenül – a polgári peres eljárás költségének megelőlegezése is. További hátrányt jelent a közigazgatási eljáráshoz képest a károsultak részére a bírósági eljárás időigényessége is. A gazdálkodó a bekövetkezett vadkár mértékének megfelelő összeggel a polgári peres eljárás jogerős lezárásáig nem rendelkezhet. Ez azt jelenti, hogy az általa igénybe vehető lehetőségek költség- és időigénye folytán jobban rászorul az egyezsége, mint a kárért felelős társaság, így a felek eltérő helyzetükből adódóan egyenlőtlen feltételekkel vesznek részt az egyezségekre törekvő eljárásban.

Mindehhez hozzájárul, hogy a kifizetett vadkárok összegének emelkedése növekvő mértékű károsodást is feltételez, ami már önmagában az elmúlt évekhez képest hátrányosabb helyzetet jelent a gazdálkodóknak

A Vtv. és az ezt módosító 2009. évi XXVIII. törvény elfogadása révén – megfelelő indokolás hiányában – megszűnt a vadkár állami döntés útján történő, a felek egyezségétől független, *ésszerű határidőn belüli* megállapításának lehetősége.

Összességében megállapítható, hogy a Vtv. és a 2009. évi XXVIII. törvény által bevezetett eljárásbeli rendelkezések – megfelelő indokolás hiányában – nagymértékben és egyoldalúan a gazdálkodók hátrányára változtatták meg a vadkár érvényesítési lehetőségeket. *Ez az Alaptörvényben kifejezett jogállamiság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.*

III.3. A vadkár 5%-os önrésze

A Vtv. hatálybalépésekor bevezette a vadkár 5%-os – termelőre háruló – önrészét. A Vtv. indokolása erre vonatkozóan nem tartalmaz magyarázatot, azonban a rendelkezést indítványozó T/1662. számú törvényjavaslat indokolása szerint: *„A javaslat szabályozza a vad által okozott kár megtérítésének módját. A vadkárt meghatározott vadfajok körében azok életmódjából eredően a mező- és erdőgazdálkodásban és néhány különösen kárveszélyes kultúrában ismeri el. A kártérítésben fő szabályként annak a kötelezettségét írja elő, aki a kárt okozó vad vadászatára jogosult, és akinek a vadászterületén a kár bekövetkezett, illetve akinek a vadászterületéről a vad kiváltott. A javaslat új eleme a vadászati kár – mint a vadászat gyakorlása során a résztvevő személyek által okozott kár, valamint a vad elpusztításáért okozott kár – törvényi meghatározása. A jogosult fokozott veszéllyel járó kárfelelősségét a vad állami tulajdona indokolja. A javaslat a vadkár mértékének meghatározásánál abból indul ki, hogy a vad a biológiai életközösség része, így a föld használója és a jogosult között egyfajta kármegosztásra kerül sor.”*¹⁸

A panaszos sérelmezte a vadkárban a termelőre háruló önrész bevezetését. Véleménye szerint igazságtalanul hátrányos helyzetbe hozza azokat a gazdálkodókat, akik vadkáros területen gazdálkodnak.

A kártérítési felelősség korlátozásának több formáját is ismerik az európai jogrendszerek: *„Az egyes jogrendszerek a felelősség korlátozására technikailag három fő módot alkalmaznak: a felelősség mértékének összegszerű korlátozását vagy a felelősségnek bizonyos kárfajtákra való szűkítését. Ilyen módszer tehát az előrelátható kár, továbbá a közvetlen kár megtérítésére korlátozott felelősség. De ilyennek tekinthető a méltányossági felelősségkorlátozás is, amelyet a*

¹⁸ <http://www.parlament.hu/iromany/fulltext/01662txt.htm> (2013.12.11.)

svájci jog és a régi magyar magánjog is ismert, és amelyet Marton Géza elmélete is tartalmazott. Ez lényegében egy általános méltányossági ítélkezésre vonatkozó szabály, amely a kártérítés módjának és mértékének megállapításában a bírói szabad belátásnak nagyobb teret engedve, lehetőséget ad nemcsak a méltányossági enyhítésre, hanem a méltányossági szigorításra is.”¹⁹

A jogszabályban előírt kármegosztás tekintetében önmagában ezért *nem áll fenn alapvető joggal összefüggő visszásság.*

A Vtv., valamint a rendelkezést indítványozó T/1662. számú törvényjavaslat indokolása ugyanakkor nem tartalmaz iránymutatást arra vonatkozóan, hogy a kármegosztás mértéke min alapszik, így milyen számítások támasztják alá a megosztásban szabályozott 5%-os önrészt.

Intézkedéseim:

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a vidékfejlesztési minisztert, hogy

- a vadkár megállapítása iránti eljárásban a Vtv. szabályainak módosítása útján biztosítsa kárszakértő becslése alapján a vadkár mértékét – a felek egyezségétől függetlenül – megállapító közigazgatási határozat meghozatalának, és a határozatot sérelmező fél részére a kár bírósági megállapítása iránt polgári peres eljárás kezdeményezésének lehetőségét,
- vizsgálja felül, hogy a gazdálkodási adatok alapulvételével méltányos-e a vadkár összegének megosztása, valamint jelenlegi mértéke.

Budapest, 2014. február

Székely László sk.

¹⁹ Az új Polgári Törvénykönyv koncepciója, 223. oldal (Kisfaludy András, Lábady Tamás, Petrik Ferenc, Sárközy Tamás, Vékás Lajos) 2001.