

**Wyrok z dnia 4 lutego 1997 r.
III SZ 6/96**

Ustanowiony przez Ministra Sprawiedliwości tryb przeprowadzenia konkursu na aplikantów notarialnych pozostawia pewne uznanie organom samorządu notarialnego zarówno co do warunków, jak i co do postępowania, a także co do oceny wyników konkursu.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Adam Józefowicz, Janusz Łętowski (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 4 lutego 1997 r. na rozprawie sprawy ze skargi Ministra Sprawiedliwości [...] na uchwałę [...] Rady Izby Notarialnej w W. z dnia 3 lipca 1996 r. w sprawie przyjęcia na aplikację notarialną w Izbie Notarialnej w W. w 1996 r.

o d d a l i ł skargę

U z a s a d n i e n i e

Minister Sprawiedliwości wniósł w dniu 9 grudnia 1996 roku skargę na uchwałę [...] Rady Izby Notarialnej w W. w 1996 r. Powołując się na przepis art. 47 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 22, poz. 91) wniósł o jej uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Radzie Izby Notarialnej w W. z ustaleniem wytycznych co do sposobu jej załatwienia.

Stan faktyczny sprawy przedstawiał się następująco:

Walne Zgromadzenie Notariuszy Izby Notarialnej w W. podjęło uchwałę [...] z dnia 13 stycznia 1996 r. ustalającą liczbę aplikantów notarialnych w tej Izbie w 1996 r. Uchwała ta stanowi, że Rada Izby Notarialnej w W. może przyjąć w roku 1996 - do 26 osób na aplikację notarialną. Wykonanie tej uchwały Zgromadzenie powierzyło Radzie Izby Notarialnej w W. W dniu 26 kwietnia 1996 r. Rada Izby Notarialnej w W. uchwałą [...] powołała komisję konkursową do przeprowadzenia konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych w Izbie Notarialnej w W. w 1996 r.

Uchwała ta poza ustaleniem składu komisji określiła termin przeprowadzenia konkursu oraz to, iż część pisemna konkursu zostanie przeprowadzona w formie testu obejmującego 120 pytań.

Wykonanie tej uchwały Rada powierzyła Prezesowi Rady Izby Notarialnej w W.

Podstawę prawną tych uchwał stanowiły przepisy zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 1991 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych (M.P. Nr 17, poz. 114), odpowiednio § 2 i § 4 ust. 1 tegoż zarządzenia.

Komisja konkursowa przeprowadziła w dniach 24, 27 i 28 czerwca 1996 r. konkurs dla kandydatów na aplikantów notarialnych w Izbie Notarialnej w W. Podstawą działania komisji były przepisy wyżej wymienionego zarządzenia.

Przed przystąpieniem do części pisemnej konkursu kandydaci w liczbie 47

zostali poinformowani, że maksymalną liczbą punktów, którą można uzyskać z rozwiązania testu jest 120, uzyskanie co najmniej 90 punktów stanowi podstawę zaliczenia testu tzn. dopuszczenia do części ustnej konkursu. Jednocześnie przewodniczący komisji poinformował uczestników, że w przypadku gdyby mała ilość kandydatów uzyskała wymagane minimum punktów, to komisja może obniżyć dolny próg punktów zaliczających część pisemną.

Do części ustnej konkursu komisja dopuściła 26 osób, w tym trzy osoby które otrzymały mniej niż 90 punktów. Kandydaci ci uzyskali 89,5 punkta.

Część ustna konkursu została przeprowadzona w dniach 27 i 28 czerwca 1996 r. Każdy z członków komisji zadawał po 1 pytaniu, przy ocenie którego dysponował 20 punktami, które mógł przyznać kandydatowi - 10 pkt za merytoryczną treść odpowiedzi i 10 pkt za tzw. prezentację. W sumie kandydat z tej części konkursu mógł uzyskać maksymalnie 120 punktów.

Po podliczeniu uzyskanych punktów okazało się, że kandydaci osiągnęli bardzo zróżnicowane wyniki w części ustnej - od 20 punktów do 107 punktów. W ogólnej punktacji wyniki mieszczą się w przedziale od 127,5 pkt do 220,0 pkt.

Komisja oceniając wyniki konkursu podkreśliła niski poziom przygotowania kandydatów, którzy nie tylko mieli kłopoty z udzieleniem poprawnych merytorycznie odpowiedzi, lecz wykazywali nieumiejętność w posługiwaniu się językiem prawniczym, nie odwoływali się także w swych wypowiedziach do literatury prawniczej i orzecznictwa Sądu Najwyższego.

W konkluzji komisja stwierdziła, że z uwagi na niezadowalające przygotowanie kandydatów, Rada Izby Notarialnej w W. winna bardzo poważnie rozważyć liczbę kandydatów przyjętych na aplikację notarialną w 1996 r.

Przedstawiony stan rzeczy został opisany w protokole z konkursu sporządzonym w dniu 28 czerwca 1996 r. i przekazanym Radzie Izby Notarialnej w W.

Po zapoznaniu się z treścią protokołu Rada w dniu 3 lipca 1996 r. podjęła uchwałę, mocą której przyjęła na aplikację notarialną 9 osób, tzn. te osoby, które uzyskały co najmniej 180 punktów z 240 możliwych do uzyskania w obu częściach konkursu.

Rada uznała, że tylko te osoby osiągnęły wynik umożliwiający przyjęcie na aplikację notarialną.

Zdaniem Rady, sposób przeprowadzenia konkursu nie nasuwa żadnych zastrzeżeń, odbył się on zgodnie z przepisami obowiązującego w tym przedmiocie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości.

Zgodnie jednak ze stanowiskiem skarżącego tryb przeprowadzenia konkursu naruszył przepisy prawa.

Zasadniczą cechą konkursu - poza kwestiami organizacyjnymi - jest stałość jego kryteriów i założeń, poinformowanie o nich uczestników przed jego rozpoczęciem oraz niezmiennianie jego reguł w trakcie postępowania konkursowego. Te okoliczności uznać należy za podstawowe reguły proceduralne, niezbędne w państwie prawnym. Są one bowiem podstawą zaufania obywateli do organów państwa i niezbędnej w praktyce społecznej przewidywalności działań organów państwa. Zasady te odnoszą się, co jest oczywiste, do działań organów samorządu zawodowego, które wykonują pewne funkcje organów państwa zgodnie z odpowiednimi przepisami. Skarżący wyraża pogląd, iż omawiany konkurs został przeprowadzony z naruszeniem tych zasad.

I tak w uchwale Rady z dnia 26 kwietnia 1996 r. - ustalono co prawda maksymalną liczbę pytań (120), lecz nie ustalono ani maksymalnej liczby możliwych do uzyskania punktów, ani też minimum punktów, które pozwalały na uznanie, że kandydat uzyskał pozytywną ocenę w części pisemnej konkursu. W materiałach brak jest także danych dotyczących określenia przez komisję minimalnej liczby punktów, która pozwalałaby na stwierdzenie, że kandydat uzyskał pozytywną ocenę w części ustnej konkursu. Nie ma też kryterium takiego odnoszącego się do obu części konkursu.

Już po rozpoczęciu egzaminu komisja poinformowała uczestników o tym jaka liczba punktów (90) warunkuje dopuszczenie do części ustnej konkursu. Jednocześnie przekazana uczestnikom konkursu informacja o możliwości obniżenia przez komisję tej liczby punktów, gdyby mała liczba kandydatów uzyskała określone minimum - wprowadziła niepewność co do reguł konkursu na tym etapie. Takie stanowisko komisji, bez określenia bardziej szczegółowych warunków wprowadzonych zmian jest - wedle skarżącego - zjawiskiem nagannym, gdyż tworzy warunki dla pełnej uznaniowości decyzji komisji. Zjawisko to uznać należy za grę regułami postępowania w trakcie postępowania. Skarżący przyznaje, iż ta konkretna zmiana miała na celu zwiększenie liczby kandydatów dopuszczonych do części ustnej konkursu, ale - jego zdaniem - została ona dokonana w sposób naruszający jasność i stabilność warunków proceduralnych.

W części ustnej konkursu komisja nie określiła liczby punktów, pozwalających na zaliczenie tej części egzaminu. Z protokołu komisji nie wynika, aby stwierdziła, iż wśród kandydatów dopuszczonych do części ustnej, są osoby, które uzyskały ocenę negatywną. Skarżący stwierdza zatem, iż wszystkie osoby dopuszczone do części ustnej konkursu, tzn. 26 osób uzyskały ocenę pozytywną tak w części ustnej konkursu jak i w całym konkursie. Zatem stosownie do § 7 zarządzenia stały się one kandydatami na aplikację notarialną.

Uwzględniając powyższe wymaga rozważenia stanowisko Rady w sprawie niniejszej, a mianowicie czy Rada ma możliwość zmiany (sprecyzowania) uchwały Zgromadzenia w odniesieniu do liczby przyjmowanych aplikantów oraz czy organ ten może ustanowić własne kryteria przyjęć na aplikację w oparciu o wyniki egzaminu przeprowadzonego przez komisję konkursową.

W obu tych kwestiach należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Z § 2 zarządzenia wynika, że liczbę aplikantów notarialnych określa corocznie walne zgromadzenie notariuszy. Mało precyzyjne ustalenie tej liczby przez Zgromadzenie, nie upoważnia Rady do zmiany tego ustalenia w oparciu o własne kryteria. Kryteria te winny być bowiem ustalone po pierwsze przed rozpoczęciem konkursu i to nie przez Radę lecz przez powołaną przez nią komisję konkursową (§ 7 zarządzenia).

Reasumując powyższe stwierdzić należy, że w omawianym postępowaniu konkursowym naruszeń prawa dopuściły się organy samorządu notarialnego, zarówno Walne Zgromadzenie Notariuszy, podejmując nieprecyzyjną uchwałę, jak i Rada Izby Notarialnej w W., która naruszyła przepisy zarządzenia (§ 7) przejmując kompetencje komisji konkursowej przez ustalenie kryterium pozytywnego zaliczenia części ustnej konkursu, jak również komisja konkursowa, która swobodnie interpretując ogólne przepisy zarządzenia, doprowadziła do zmiany reguł gry w trakcie przeprowadzania konkursu, a w konsekwencji nie wykonała swego zasadniczego obowiązku, nie wyłoniła bowiem kandydatów na aplikantów notarialnych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 47 § 1 prawa o notariacie Minister Sprawiedliwości może zaskarżyć do Sądu Najwyższego uchwałę organu samorządu notarialnego, jeśli jest ona sprzeczna z prawem. Skarżący ma zatem obowiązek sprecyzowania, jakie konkretne przepisy prawa materialnego i w jaki sposób zostały przez wskazaną uchwałę samorządu notarialnego naruszone. Nie można uznać, iż samo tylko naruszenie proceduralnego przepisu art. 47 § 1 wskazanej ustawy mogłoby tworzyć samoistną, wystarczającą podstawę do zaskarżenia uchwały, ponieważ treścią tego przepisu są jedynie formalne warunki, jakich skarżący musi dotrzymać, by skarga mogła odnieść skutek. Jednym z nich - zasadniczym - jest oparte na dostatecznych argumentach stwierdzenie, że uchwała narusza prawo. Tego rodzaju stwierdzenia skarga nie zawiera. Co więcej, występujący na rozprawie przed Sądem Najwyższym przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości, wezwany przez sąd do wskazania owych konkretnych, naruszonych przez uchwałę przepisów prawa, nie wskazał ich, natomiast twierdził, że naruszono "reguły gry" i że atmosfera w czasie przeprowadzania konkursu nie była pozytywna. Skoro jednak tak, to może to oznaczać, iż skarżący sam zdawał sobie sprawę z materialnej słabości podstawy skargi i w istocie rzeczy domagał się od sądu sformułowania norm i zasad, które możnaby potraktować, jako wystarczające dla uwzględnienia skargi. Tego rodzaju operacja myślowa prowadziłaby jednak w istocie rzeczy sama do naruszenia fundamentalnych zasad procedury sądowej, szczególnie zaś w świetle ostatnich zmian ustawodawczych wiążących się z wprowadzeniem kasacyjnego systemu orzekania również przez Sąd Najwyższy.

Zgodnie z treścią przepisu art. 71 § 4 prawa o notariacie Minister Sprawiedliwości ustala szczegółowy tryb przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikację notarialną. Minister Sprawiedliwości wydał w dniu 30 kwietnia 1991 r. odpowiednie zarządzenie (M.P. Nr 17, poz. 114) i ono właśnie posłużyło, jako podstawa przeprowadzenia konkursu. Minister Sprawiedliwości może tego rodzaju własne zarządzenie w każdej chwili zmienić, bądź zastąpić je innym: tym niemniej, dopóki obowiązuje, jest głównym źródłem proceduralnym w tym zakresie. Ogólna jednak ocena systemu stworzonego przez to właśnie zarządzenie pozwala na uwagę, iż stwarza ono szerokie podstawy dla uznaniowego działania organów samorządu notarialnego, które decydują, kogo i w jakim trybie chcą przyjąć na notarialną aplikację. Zasadniczym wymogiem formalnym jest w świetle przepisów tego aktu to, by odbył się w miarę otwarty konkurs na aplikantów - ale zasady i szczegółowy tryb przeprowadzania takiego konkursu są w istocie rzeczy pozostawione uznaniu samorządu notarialnego. Skoro więc Minister Sprawiedliwości stworzył tym organom tego rodzaju szerokie możliwości, nie powinien zapewne występować z zarzutami wówczas, gdy samorząd notarialny z takich możliwości korzysta. W uzasadnieniu skargi nie przytoczono właściwie żadnych przekonujących dowodów na to, iż przeprowadzając ów konkurs naruszono gdziekolwiek ustanowione wskazanym zarządzeniem rygory. Konkurs został ogłoszony prawidłowo, przeprowadzony w formie testu pisemnego i rozmowy kwalifikacyjnej (§ 5 ust. 3 zarządzenia) a jak wynika z oświadczeń występujących przed sądem przedstawicieli samorządu notarialnego, którym można w pełni dać wiarę, reguły tego konkursu nie uległy zmianie od 1992 roku i nie powodowały wcześniej żadnych

interwencji ze strony Ministra Sprawiedliwości. Uchwała Walnego Zgromadzenia Notariuszy określająca ilość osób, które mogą być przyjęte na aplikację przez formułę "do 26 osób" nie może być tłumaczona, jako obowiązek przyjęcia właśnie 26 osób, niezależnie od wyników egzaminu. Oznacza to, że nie powinno być przyjętych więcej niż 26 osób. Nie ma więc podstaw twierdzenie skargi, iż Rada zmieniła faktycznie treść uchwały Zgromadzenia, przyjmując mniejszą liczbę osób, jak również twierdzenie, iż naruszyła prawo, dopuszczając ewentualne - niewielkie - obniżenie kryteriów, co w końcu miało służyć ułatwieniu, nie zaś utrudnieniu pozytywnego złożenia egzaminu, a co -jak się okazało - i tak nie doprowadziło do pozytywnych rezultatów.

Biorąc pod uwagę te wszystkie okoliczności, Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji.

=====