

ICCJ – Limitele competenței instanței de contencios administrativ în soluționarea unei cereri privind recunoașterea cetățeniei române

Legislație relevantă:

Legea nr. 21/1991

Instanța de judecată investită cu soluționarea unei cauze având ca obiect anularea ordinului privind respingerea cererii de redobândire a cetățeniei române emis de Ministerul Justiției și obligarea acestei autorități la emiterea unui ordin privind redobândirea cetățeniei române, va putea, constatând temeinicia primului capăt de cerere, ca odată cu anularea ordinului atacat, să oblige autoritatea competentă doar la reanalizarea cererii de redobândire a cetățeniei române, iar nu și la emiterea ordinului privind redobândirea acestei cetățenii în favoarea reclamantului.

Obligarea autorității competente să emită ordinul privind redobândirea cetățeniei române ar excede atribuțiilor puterii judecătorești, instanța de contencios neputându-se substitui în competențele Comisiei pentru Cetățenie din cadrul Autorității Naționale pentru Cetățenie, singura autoritate publică investită de o lege organică, respectiv Legea nr. 21/1991, să verifice îndeplinirea condițiilor legale pentru acordarea, redobândirea, retragerea sau renunțarea la cetățenia română.

Decizia nr. 2317 din 11 mai 2012

Notă: instanța a avut în vedere dispozițiile Legii nr. 21/1991, a cetățenei române, în forma republicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 98 din 06/03/2000, cu modificările și completările ulterioare. Ulterior, Legea nr. 21/1991 a fost republicată, în Monitorul Oficial, Partea I nr. 576 din 13/08/2010.

Prin cererea înregistrată la data de 05.02.2009 pe rolul Curții de Apel București, reclamantul CC, cetățean moldovean, a solicitat, în contradictoriu cu pârâțul Ministerul Justiției și Libertăților Cetățenești, anularea Ordinului nr.3304/C/22.12.2008 privind respingerea cererii de acordare a cetățeniei române emis de Ministerul Justiției, să se constate că nu există motive temeinice pentru respingerea cererii și că sunt îndeplinite condițiile impuse de Legea nr.21/1991, precum și obligarea pârâțului la emiterea ordinului privind redobândirea cetățeniei române.

În motivarea acțiunii, reclamantul a arătat că a depus, împreună cu familia sa, respectiv fiul și soția, cereri de redobândire a cetățeniei române, iar cererea sa, obiect al dosarului nr.545/RD/2006, a fost respinsă, motivat de faptul că nu sunt întrunite cumulativ condițiile prevăzute de art.10¹ Legea nr. 21/1991.

Prin întâmpinarea formulată, pârâțul Ministerul Justiției a solicitat respingerea contestației ca neîntemeiată, întrucât, ca urmare a verificărilor efectuate la solicitarea Direcției Cetățenie de către autoritățile abilitate de lege în acest sens, a rezultat că reclamantul nu îndeplinește condițiile prevăzute de art.8 lit. b) din Legea nr. 21/1991, respectiv nu a dovedit prin comportament și atitudine loialitate față de statul român.

La termenul de judecată din data de 23.11.2010, Curtea a dispus citarea în cauză a Autorității Naționale pentru Cetățenie, care asigură, în prezent, aplicarea procedurii legale de acordare, redobândire, recunoaștere și retragere a

cetățeniei române, conform dispozițiilor OUG nr.5/2010.

Pârâta Autoritatea Națională pentru Cetățenie, prin întâmpinare, a invocat excepțiile lipsei calității procesuale pasive, arătând că actul contestat a fost emis de Ministerul Justiției în anul 2008, a tardivității introducerii cererii de chemare în judecată, raportat la data depunerii acțiunii (23.06.2010) față de data comunicării ordinului atacat (7.01.2009) și a lipsei procedurii prealabile prevăzute de art.7 alin.1 Legea nr.554/2004, solicitând respingerea acțiunii ca inadmisibilă.

Prin sentința civilă nr.2743 din 05 aprilie 2011, Curtea de Apel București- Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal a respins excepția lipsei calității procesuale pasive a Autorității Naționale pentru Cetățenie, a admis acțiunea formulată de reclamantul CC în contradictoriu cu pârâții Ministerul Justiției și Autoritatea Națională pentru Cetățenie, a anulat Ordinul nr.3304/C/22.12.2008 emis de Ministerul Justiției, a obligat pe pârâta Autoritatea Națională pentru Cetățenie să emită Ordin privind admiterea cererii de redobândire a cetățeniei române și a obligat pârâții la plata către reclamant a sumei de 1000 lei cheltuieli de judecată.

Pentru a pronunța această soluție, instanța de fond, examinând cu prioritate excepțiile invocate, a reținut următoarele:

În ceea ce privește excepția lipsei calității procesuale pasive invocată de pârâta Autoritatea Națională pentru Cetățenie, Curtea a constatat că, deși actul atacat a fost emis de Ministrul Justiției, Autoritatea Națională pentru Cetățenie reprezintă, în prezent, autoritatea căreia îi revine atribuția aplicării procedurii legale de redobândire a cetățeniei române conform dispozițiilor OUG nr.5/2010.

Referitor la excepția tardivității introducerii cererii de chemare în judecată, instanța de fond a reținut incidența

art.18 din Legea nr.21/1991 (în vigoare la data emiterii ordinului) și a constatat faptul că ordinul a fost comunicat reclamantului la data de 18.01.2009, iar acțiunea a fost expediată la data de 2.02.2011, în interiorul termenului de 15 zile prevăzut de lege.

Cu privire la excepția privind neîndeplinirea procedurii prealabile prevăzute de art.7 din Legea nr.554/2004, prima instanță a avut în vedere caracterul special al dispozițiilor Legii nr.21/1991, potrivit cărora ordinul de respingere a cererii de redobândire a cetățeniei române poate fi atacat în termen de 15 zile de la comunicare la secția contencios administrativ și fiscal.

În ceea ce privește fondul cauzei, Curtea a reținut situația de fapt potrivit căreia, prin cererea înregistrată la data de 3.03.2006, reclamantul a solicitat redobândirea cetățeniei române, constituindu-se dosarul nr.545/RD/2006, iar pe baza înscrisurilor din dosar și a verificărilor efectuate de Direcția pentru Cetățenie în temeiul dispozițiilor art.8 Legea nr.21/1991, Comisia pentru cetățenie a constatat că reclamantul nu îndeplinește condițiile prevăzute de art. 8 lit.b), respectiv nu dovedește prin comportament, acțiuni și atitudine, loialitate față de statul român și, prin raportul întocmit la data de 21.04.2008, a avizat negativ cererea și a propus respingerea cererii de redobândire a cetățeniei române, ca neîntemeiată.

Pe baza raportului întocmit în temeiul art.16 alin.1 din Legea cetățeniei române, Ministrul Justiției a respins, prin Ordinul nr.3304/C/22.12.2008, cererea de redobândire a cetățeniei române.

Analizând documentația existentă la dosarul aferent cererii de redobândire a cetățeniei române, Curtea a constatat că, urmare a adresei 1026/DC/25.01.2008 emisă de Ministerul Justiției către S.I.E., prin care se solicitau relații cu privire la un număr de 30 de persoane ce solicitau redobândirea cetățeniei

române, Serviciul de Informații Externe a precizat că deține date potrivit cărora reclamantul CC nu îndeplinește condițiile prevăzute de art.8 lit.b) Legea nr.21/1991 (adresa nr.24189/18.03.2008).

La solicitarea instanței în sensul depunerii la dosar a datelor ce au stat la baza emiterii adresei nr.24189/18.03.2008, Serviciul de Informații Externe a emis răspunsul 28446/1.03.2011.

Instanța de fond a mai constatat că, prin adresa nr.13406/DC/23.06.2008, Ministerul Justiției – Direcția Cetățenie a solicitat comunicarea eventualelor obiecțiuni referitoare la îndeplinirea de către mai mulți petenți, printre care și reclamantul CC, a condițiilor prevăzute de art.8 lit.b) și e) Legea nr.21/1991, iar prin adresa nr.29815/20.08.2008, s-a transmis Ministerului Justiției că Serviciul de Informații Externe nu are obiecțiuni la redobândirea cetățeniei de către persoanele nominalizate, inclusiv reclamantul CC.

Examinând condițiile prevăzute de art.8 lit.a)-g) din Legea nr.21/1991(în vigoare la data emiterii actului atacat), instanța de fond a reținut că acestea trebuie îndeplinite în mod cumulativ pentru aprobarea cererii de redobândire a cetățeniei române, însă, din ordinul contestat, a rezultat că autoritatea publică pârâtă a reținut neîndeplinirea de către reclamant exclusiv a condiției prevăzute de art.8 lit.b).

Cu privire la această condiție, în raport de actele și lucrările din dosar, de precizările formulate de S.I.E. prin adresa nr.28446/1.03.2011, precum și de faptul că actul atacat nu reține motivat care sunt aspectele avute în vedere de comisie și care au condus la concluzia neîndeplinirii condiției, Curtea a apreciat acțiunea ca fiind întemeiată, întrucât simpla trimitere la relațiile primite de la Serviciul de Informații Externe, contrazise, de altfel, chiar de această instituție conform adresei nr.28446/1.03.2011, nu poate

susține concluzia neîndeplinirii cerinței de loialitate față de statul român.

Prin urmare, în temeiul dispozițiilor art.19 din Legea nr.21/1991, Curtea a apreciat că se impune anularea Ordinului nr.3304/C/22.12.2008 emis de Ministerul Justiției și, constatând îndeplinite condițiile prevăzute de lege, a obligat pârâta Autoritatea Națională pentru Cetățenie să emită Ordinul privind admiterea cererii de redobândire a cetățeniei române.

Împotriva sentinței civile nr.2743 din 05 aprilie 2011 a Curții de Apel București- Secția a VIII-a contencios administrativ și fiscal au formulat recurs pârâții Ministerul Justiției și Autoritatea Națională pentru Cetățenie, care au criticat-o pentru nelegalitate și netemeinicie.

Invocând în drept dispozițiile art.304 pct.4 și 9 din Codul de procedură civilă, recurentul-pârât arată că aprecierea asupra îndeplinirii cumulative a condițiilor pentru acordarea cetățeniei române reprezintă atributul exclusiv al Comisiei pentru Cetățenie, care solicită relații de la diverse instituții ale statului în scop consultativ, iar împrejurarea că Serviciul de Informații Externe a comunicat că nu poate susține concluzia neîndeplinirii de către reclamant a cerinței de loialitate față de statul român nu justifică soluția instanței de fond.

Solicitând modificarea în totalitate a sentinței atacate și respingerea tuturor capetelor de cerere formulate de reclamant, pentru motive încadrate în prevederile art.304 pct.9 din Codul de procedură civilă, recurenta-pârâtă susține că Ordinul nr.3304/C/22.12.2008 a fost emis de Ministrul Justiției cu respectarea dispozițiilor legale.

Astfel, arată autoritatea recurentă, la verificarea cererii reclamantului, Comisia pentru Cetățenie a avut în vedere aspectele pe care i le-a pus la dispoziție Serviciul de Informații Externe prin adresa nr.24189/18.03.2008, conform

căreia petentul CC nu îndeplinește condițiile prevăzute de art.8 lit.b) din Legea nr.21/1991.

Recurenta susține că adresa nr.29815/20.08.2008, prin care Serviciul de Informații Externe a informat Ministerul Justiției că nu are obiecțiuni la redobândirea cetățeniei române de către mai multe persoane nominalizate, printre care figura și reclamantul, nu are relevanță, fiind emisă după avizarea cererii de redobândire de către Comisia pentru Cetățenie.

Prin urmare, apreciază instituția recurentă, în mod nelegal instanța de fond a obligat Autoritatea Națională pentru Cetățenie la emiterea ordinului de redobândire a cetățeniei române, întrucât, prin impunerea rezolvării cererii într-un anumit sens, instanța s-a substituit administrației, situație ce este incompatibilă cu principiul separației puterilor în stat.

Recurenta mai arată faptul că, în situația aprecierii ca fiind întemeiată a acțiunii reclamantului, prima instanță putea obliga Autoritatea Națională pentru Cetățenie să analizeze cererea de redobândire în contextul unor noi verificări efectuate de instituțiile statului, verificări impuse de art.11 din Legea nr.21/1991.

Pe de altă parte, recurenta critică și soluția privind obligarea ambilor părți la plata cheltuielilor de judecată, având în vedere că întreaga procedură de soluționare a cererii de redobândire a cetățeniei române a fost în competența Ministerului Justiției, iar Autoritatea Națională pentru Cetățenie a fost înființată prin O.U.G. nr.5/2010, devenind operațională ulterior.

Examinând cauza prin prisma criticilor formulate de recurenții-părți și a dispozițiilor art.304¹ din Codul de procedură civilă, față de materialul probator și dispozițiile legale incidente, Înalta Curte constată că recursurile sunt

fondate numai în ceea ce privește obligarea pârâtei Autoritatea Națională pentru Cetățenie la emiterea ordinului privind admiterea cererii de redobândire a cetățeniei române, astfel încât sentința atacată va fi modificată în parte, fiind menținute celelalte dispoziții, pentru considerentele ce se vor arăta în continuare.

După cum rezultă din expunerea rezumativă a lucrărilor dosarului, reclamantul CC s-a adresat instanței de contencios administrativ, solicitând anularea Ordinului nr.3304/C/22.12.2008 privind respingerea cererii de acordare a cetățeniei române emis de Ministerul Justiției, să se constate că nu există motive temeinice pentru respingerea cererii și că sunt îndeplinite condițiile impuse de Legea nr.21/1991, precum și obligarea pârâtului la emiterea ordinului privind redobândirea cetățeniei române, iar Curtea de apel a admis acțiunea formulată în contradictoriu cu pârâtii Ministerul Justiției și Autoritatea Națională pentru Cetățenie, a anulat Ordinul nr.3304/C/22.12.2008 emis de Ministerul Justiției, a obligat pe pârâta Autoritatea Națională pentru Cetățenie să emită Ordin privind admiterea cererii de redobândire a cetățeniei române și a obligat pârâtii la plata către reclamant a sumei de 1000 lei cheltuieli de judecată.

Instanța de fond a apreciat cu justete, în opinia Înaltei Curți, că se impune anularea Ordinului nr.3304/C/22.12.2008 emis de Ministerul Justiției, în condițiile în care Comisia pentru Cetățenie din cadrul Direcției Cetățenie a Ministerului Justiției a avizat negativ cererea de redobândire a cetățeniei române formulată de reclamant, ținând seama de aspectele pe care i le-a pus la dispoziție Serviciul de Informații Externe prin adresa nr.24189/18.03.2008, conform căreia petentul CC nu îndeplinește condițiile prevăzute de art.8 lit.b) din Legea nr.21/1991, însă, pe parcursul procesului, Serviciul de Informații Externe a informat, prin adresa nr.28446/1.03.2011, că nu poate susține concluzia neîndeplinirii de către reclamant a cerinței de loialitate față de statul român.

Astfel, analizând conținutul adresei nr.29815/20.08.2008, prin care s-a transmis Ministerului Justiției că Serviciul de Informații Externe nu are obiecțiuni la redobândirea cetățeniei de către petentul CC și al adresei nr.28446/1.03.2011, emisă la solicitatea instanței de fond și care atestă răspunsul favorabil pentru contestator, Înalta Curte reține că, deși aceste acte au fost întocmite ulterior avizării negative a cererii de redobândire de către Comisia pentru Cetățenie la data de 21.04.2008, în mod greșit s-a apreciat că reclamantul nu îndeplinește condiția prevăzută de art.8 alin.1 lit.b) din Legea nr.21/1991, respectiv nu dovedește prin comportament, acțiuni și atitudine, loialitate față de statul român, astfel încât instanța de control judiciar va menține soluția primei instanțe de anulare a Ordinului nr.3304/C/22.12.2008, prin care Ministrul Justiției a respins cererea de redobândire a cetățeniei române formulată de petentul CC.

Criticile formulate de autoritățile recurente privind obligarea Autorității Naționale pentru Cetățenie la emiterea ordinului de redobândire a cetățeniei române sunt, însă, fondate.

Într-adevăr, instanța de contencios administrativ nu se poate substitui în competențele Comisiei pentru Cetățenie din cadrul Autorității Naționale pentru Cetățenie, singura autoritate publică investită de o lege organică, respectiv Legea nr.21/1991, să verifice îndeplinirea condițiilor legale pentru acordarea, redobândirea, retragerea sau renunțarea la cetățenia română.

Înalta Curte apreciază că obligarea pârâtei Autoritatea Națională pentru Cetățenie să emită ordinul de redobândire a cetățeniei române de către intimatul-reclamant excede atribuțiilor puterii judecătorești, fiind susceptibilă a *aduce atingere principiului separației puterilor în stat*.

Ca atare, instanța de control judiciar va înlătura dispoziția

instanței de fond privind obligarea Autorității Naționale pentru Cetățenie la emiterea ordinului privind redobândirea cetățeniei române și va dispune obligarea acestei instituții să reanalizeze, conform dispozițiilor art.11 din Legea nr.21/1991, cererea de redobândire formulată de reclamantul CC.

În ceea ce privește obligarea autorităților pârâte la plata către reclamant a sumei de 1000 lei reprezentând cheltuieli de judecată, Înalta Curte apreciază că nu pot fi primite susținerile recurente-pârâte Autoritatea Națională pentru Cetățenie în sensul că nu se poate reține culpa sa procesuală, deoarece întreaga procedură de soluționare a cererii de redobândire a cetățeniei române a fost în competența Ministerului Justiției, iar Autoritatea Națională pentru Cetățenie a fost înființată prin O.U.G. nr.5/2010, devenind operațională ulterior.

Împrejurarea că, în raport de dispozițiile O.U.G. nr.5/2010, aprobată cu modificări de Legea nr.112/2010, Ministrul Justiției și Libertăților Cetățenești nu mai are în prezent competența de a emite ordinul de redobândire a cetățeniei române, aceasta revenind Autorității Naționale pentru Cetățenie, nu este de natură a afecta legalitatea soluției privind obligarea ambilor pârâți la plata cheltuielilor de judecată.

Culpa procesuală a pârâților rezultă implicit din soluția dată de instanța de fond, devenind incidente dispozițiile art.274 alin.1 din Codul de procedură civilă, întrucât, pe de o parte, Ordinul nr.3304/C/22.12.2008 emis de pârâțul Ministerul Justiției a fost anulat, dispoziție menținută de instanța de control judiciar, iar pe de altă parte, s-a dispus obligarea pârâtei Autoritatea Națională pentru Cetățenie la emiterea ordinului de redobândire a cetățeniei române, dispoziție ce a fost înlăturată de către instanța de recurs, care, însă, a reținut în sarcina recurente-pârâte obligația de a reanaliza cererea formulată de reclamant.

Înalta Curte reține că obligarea pârâților, în solidar, la plata cheltuielilor de judecată este justificată și prin prisma prevederilor O.U.G. nr.5/2010, privind reorganizarea Ministerului Justiției, organul emitent al actului administrativ anulat și constituirea Autorității Naționale pentru Cetățenie, autoritatea competentă să aplice procedura acordării cetățeniei române.

Prin urmare, instanța de control judiciar a menținut dispoziția instanței de fond privind obligarea pârâților la plata cheltuielilor de judecată în cuantum de 1000 lei.

Pentru considerentele expuse și în temeiul dispozițiilor art.20 alin.3 din Legea nr.554/2004, raportat la art.312 alin.2 din Codul de procedură civilă, Înalta Curte a admis recursurile formulate de Ministerul Justiției și de Autoritatea Națională pentru Cetățenie, a modificat în parte sentința atacată, în sensul că a obligat pârâta Autoritatea Națională pentru Cetățenie să reanalizeze cererea de redobândire a cetățeniei române formulată de reclamantul CC, menținând celelalte dispoziții ale sentinței.