ICCJ – Limitele competenţei instanţei de contencios administrativ în soluţionarea unei cereri privind recunoașterea cetăţeniei române

Legislaţie relevantă:

Legea nr. 21/1991

Instanţa de judecată învestită cu soluţionarea unei cauze având ca obiect anularea ordinului privind respingerea cererii de redobândire a cetăţeniei române emis de Ministerul Justiţiei și obligarea acestei autorităţi la emiterea unui ordin privind redobândirea cetăţeniei 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 cetăţeniei române, iar nu și la emiterea ordinului privind redobândirea acestei cetăţenii în favoarea reclamantului.

Obligarea autorităţii competente să emită ordinul privind redobândirea cetăţeniei române ar excede atribuţiilor puterii judecătorești, instanţa de contencios neputându-se substitui în competenţele Comisiei pentru Cetăţenie din cadrul Autorităţii Naţionale pentru Cetăţenie, singura autoritate publică învestită de o lege organică, respectiv Legea nr. 21/1991, să verifice îndeplinirea condiţiilor legale pentru acordarea, redobândirea, retragerea sau renunţarea la cetăţenia română.

Decizia nr. 2317 din 11 mai 2012

Notă: instanţa a avut în vedere dispoziţiile Legii nr. 21/1991, a cetăţenei 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 Curţii de Apel București, reclamantul CC, cetăţean moldovean, a solicitat, în contradictoriu cu pârâtul Ministerul Justiţiei și Libertăţilor Cetăţenești, anularea Ordinului nr.3304/C/22.12.2008 privind respingerea cererii de acordare a cetăţeniei române emis de Ministerul Justiţiei, să se constate că nu există motive temeinice pentru respingerea cererii și că sunt îndeplinite condiţiile impuse de Legea nr.21/1991, precum și obligarea pârâtului la emiterea ordinului privind redobândirea cetăţeniei române.

În motivarea acţiunii, reclamantul a arătat că a depus, împreună cu familia sa, respectiv fiul și soţia, cereri de redobândire a cetăţeniei române, iar cererea sa, obiect al dosarului nr.545/RD/2006, a fost respinsă, motivat de faptul că nu sunt întrunite cumulativ condiţiile prevăzute de art.10^1 Legea nr. 21/1991.

Prin întâmpinarea formulată, pârâtul Ministerul Justiţiei a solicitat respingerea contestaţiei ca neîntemeiată, întrucât, ca urmare a verificărilor efectuate la solicitarea Direcţiei Cetăţenie de către autorităţile abilitate de lege în acest sens, a rezultat că reclamantul nu îndeplinește condiţiile prevăzute de art.8 lit. b) din Legea nr. 21/1991, respectiv nu a dovedit prin comportament și atitudine loialitate faţă de statul român.

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

cetăţeniei române, conform dispoziţiilor OUG nr.5/2010.

Pârâta Autoritatea Naţională pentru Cetăţenie, prin întâmpinare, a invocat excepţiile lipsei calităţii procesuale pasive, arătând că actul contestat a fost emis de Ministerul Justiţiei în anul 2008, a tardivităţii introducerii cererii de chemare în judecată, raportat la data depunerii acţiunii (23.06.2010) faţă de data comunicării ordinului atacat (7.01.2009) și a lipsei procedurii prealabile prevăzute de art.7 alin.1 Legea nr.554/204, solicitând respingerea acţiunii ca inadmisibilă.

Prin sentinţa civilă nr.2743 din 05 aprilie 2011, Curtea de Apel București- Secţia a VIII-a contencios administrativ și fiscal a respins excepţia lipsei calităţii procesuale pasive a Autorităţii Naţionale pentru Cetăţenie, a admis acţiunea formulată de reclamantul CC în contradictoriu cu pârâţii Ministerul Justiţiei și Autoritatea Naţională pentru Cetăţenie, a anulat Ordinul nr.3304/C/22.12.2008 emis de Ministerul Justiţiei, a obligat pe pârâta Autoritatea Naţională pentru Cetăţenie să emită Ordin privind admiterea cererii de redobândire a cetăţeniei române și a obligat pârâţii la plata către reclamant a sumei de 1000 lei cheltuieli de judecată.

Pentru a pronunţa această soluţie, instanţa de fond, examinând cu prioritate excepţiile invocate, a reţinut următoarele:

În ceea ce privește excepţia lipsei calităţii procesuale pasive invocată de pârâta Autoritatea Naţională pentru Cetăţenie, Curtea a constatat că, deși actul atacat a fost emis de Ministrul Justiţiei, Autoritatea Naţională pentru Cetăţenie reprezintă, în prezent, autoritatea căreia îi revine atribuţia aplicării procedurii legale de redobândire a cetăţeniei române conform dispoziţiilor OUG nr.5/2010.

Referitor la excepţia tardivităţii introducerii cererii de chemare în judecată, instanţa de fond a reţinut incidenţa

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 acţiunea a fost expediată la data de 2.02.2011, în interiorul termenului de 15 zile prevăzut de lege.

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

În ceea ce privește fondul cauzei, Curtea a reţinut situaţia de fapt potrivit căreia, prin cererea înregistrată la data de 3.03.2006, reclamantul a solicitat redobândirea cetăţeniei române, constituindu-se dosarul nr.545/RD/2006, iar pe baza înscrisurilor din dosar și a verificărilor efectuate de Direcţia pentru Cetăţenie în temeiul dispoziţiilor art.8 Legea nr.21/1991, Comisia pentru cetăţenie a constatat că reclamantul nu îndeplinește condiţiile prevăzute de art. 8 lit.b), respectiv nu dovedește prin comportament, acţiuni și atitudine, loialitate faţă 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 cetăţeniei române, ca neîntemeiată.

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

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

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

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

Instanţa de fond a mai constatat că, prin adresa nr.13406/DC/23.06.2008, Ministerul Justiţiei – Direcţia Cetăţenie a solicitat comunicarea eventualelor obiecţiuni referitoare la îndeplinirea de către mai mulţi petenţi, printre care și reclamantul CC, a condiţiilor prevăzute de art.8 lit.b) și e) Legea nr.21/1991, iar prin adresa nr.29815/20.08.2008, s-a transmis Ministerului Justiţiei că Serviciul de Informaţii Externe nu are obiecţiuni la redobândirea cetăţeniei de către persoanele nominalizate, inclusiv reclamantul CC.

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

Cu privire la această condiţie, 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 reţine motivat care sunt aspectele avute în vedere de comisie și care au condus la concluzia neîndeplinirii condiţiei, Curtea a apreciat acţiunea ca fiind întemeiată, întrucât simpla trimitere la relaţiile primite de la Serviciul de Informaţii Externe, contrazise, de altfel, chiar de această instituţie conform adresei nr.28446/1.03.2011, nu poate

susţine concluzia neîndeplinirii cerinţei de loialitate faţă de statul român.

Prin urmare, în temeiul dispoziţiilor art.19 din Legea nr.21/1991, Curtea a apreciat că se impune anularea Ordinului nr.3304/C/22.12.2008 emis de Ministerul Justiţiei și, constatând îndeplinite condiţiile prevăzute de lege, a obligat pârâta Autoritatea Naţională pentru Cetăţenie să emită Ordinul privind admiterea cererii de redobândire a cetăţeniei române.

Împotriva sentinţei civile nr.2743 din 05 aprilie 2011 a Curţii de Apel București- Secţia a VIII-a contencios administrativ și fiscal au formulat recurs pârâţii Ministerul Justiţiei și Autoritatea Naţională pentru Cetăţenie, care au criticat-o pentru nelegalitate și netemeinicie.

Invocând în drept dispoziţiile art.304 pct.4 și 9 din Codul de procedură civilă, recurentul-pârât arată că aprecierea asupra îndeplinirii cumulative a condiţiilor pentru acordarea cetăţeniei române reprezintă atributul exclusiv al Comisiei pentru Cetăţenie, care solicită relaţii de la diverse instituţii ale statului în scop consultativ, iar împrejurarea că Serviciul de Informaţii Externe a comunicat că nu poate susţine concluzia neîndeplinirii de către reclamant a cerinţei de loialitate faţă de statul român nu justifică soluţia instanţei de fond.

Solicitând modificarea în totalitate a sentinţei 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 susţine că Ordinul nr.3304/C/22.12.2008 a fost emis de Ministrul Justiţiei cu respectarea dispoziţiilor legale.

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

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

Recurenta susţine că adresa nr.29815/20.08.2008, prin care Serviciul de Informaţii Externe a informat Ministerul Justiţiei că nu are obiecţiuni la redobândirea cetăţeniei române de către mai multe persoane nominalizate, printre care figura și reclamantul, nu are relevanţă, fiind emisă după avizarea cererii de redobândire de către Comisia pentru Cetăţenie.

Prin urmare, apreciază instituţia recurentă, în mod nelegal instanţa de fond a obligat Autoritatea Naţională pentru Cetăţenie la emiterea ordinului de redobândire a cetăţeniei române, întrucât, prin impunerea rezolvării cererii într-un anumit sens, instanţa s-a substituit administraţiei, situaţie ce este incompatibilă cu principiul separaţiei puterilor în stat.

Recurenta mai arată faptul că, în situaţia aprecierii ca fiind întemeiată a acţiunii reclamantului, prima instanţă putea obliga Autoritatea Naţională pentru Cetăţenie să analizeze cererea de redobândire în contextul unor noi verificări efectuate de instituţiile statului, verificări impuse de art.11 din Legea nr.21/199.

Pe de altă parte, recurenta critică și soluţia privind obligarea ambilor pârâţi la plata cheltuielilor de judecată, având în vedere că întreaga procedură de soluţionare a cererii de redobândire a cetăţeniei române a fost în competenţa Ministerului Justiţiei, iar Autoritatea Naţională pentru Cetăţenie a fost înfiinţată prin O.U.G. nr.5/2010, devenind operaţională ulterior.

Examinând cauza prin prisma criticilor formulate de recurenţii-pârâţi și a dispoziţiilor art.304^1 din Codul de procedură civilă, faţă de materialul probator și dispoziţiile legale incidente, Înalta Curte constată că recursurile sunt

fondate numai în ceea ce privește obligarea pârâtei Autoritatea Naţională pentru Cetăţenie la emiterea ordinului privind admiterea cererii de redobândire a cetăţeniei române, astfel încât sentinţa atacată va fi modificată în parte, fiind menţinute celelalte dispoziţii, pentru considerentele ce se vor arăta în continuare.

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

Instanţa de fond a apreciat cu justeţe, în opinia Înaltei Curţi, că se impune anularea Ordinului nr.3304/C/22.12.2008 emis de Ministerul Justiţiei, în condiţiile în care Comisia pentru Cetăţenie din cadrul Direcţiei Cetăţenie a Ministerului Justiţiei a avizat negativ cererea de redobândire a cetăţeniei române formulată de reclamant, ţinând seama de aspectele pe care i le-a pus la dispoziţie Serviciul de Informaţii Externe prin adresa nr.24189/18.03.2008, conform căreia petentul CC nu îndeplinește condiţiile prevăzute de art.8 lit.b) din Legea nr.21/1991, însă, pe parcursul procesului, Serviciul de Informaţii Externe a informat, prin adresa nr.28446/1.03.2011, că nu poate susţine concluzia neîndeplinirii de către reclamant a cerinţei de loialitate faţă de statul român.

Astfel, analizând conţinutul adresei nr.29815/20.08.2008, prin care s-a transmis Ministerului Justiţiei că Serviciul de Informaţii Externe nu are obiecţiuni la redobândirea cetăţeniei de către petentul CC și al adresei nr.28446/1.03.2011, emisă la solicitatea instanţei de fond și care atestă răspunsul favorabil pentru contestator, Înalta Curte reţine că, deși aceste acte au fost întocmite ulterior avizării negative a cererii de redobândire de către Comisia pentru Cetăţenie la data de 21.04.2008, în mod greșit s-a apreciat că reclamantul nu îndeplinește condiţia prevăzută de art.8 alin.1 lit.b) din Legea nr.21/1991, respectiv nu dovedește prin comportament, acţiuni și atitudine, loialitate faţă de statul român, astfel încât instanţa de control judiciar va menţine soluţia primei instanţe de anulare a Ordinului nr.3304/C/22.12.2008, prin care Ministrul Justiţiei a respins cererea de redobândire a cetăţeniei române formulată de petentul CC.

Criticile formulate de autorităţile recurente privind obligarea Autorităţii Naţionale pentru Cetăţenie la emiterea ordinului de redobândire a cetăţeniei române sunt, însă, fondate.

Într-adevăr, instanţa de contencios administrativ nu se poate substitui în competenţele Comisiei pentru Cetăţenie din cadrul Autorităţii Naţionale pentru Cetăţenie, singura autoritate publică învestită de o lege organică, respectiv Legea nr.21/1991, să verifice îndeplinirea condiţiilor legale pentru acordarea, redobândirea, retragerea sau renunţarea la cetăţenia română.

Înalta Curte apreciază că obligarea pârâtei Autoritatea Naţională pentru Cetăţenie să emită ordinul de redobândire a cetăţeniei române de către intimatul-reclamant excede atribuţiilor puterii judecătorești, fiind susceptibilă a *aduce atingere principiului separaţiei* puterilor în stat.

Ca atare, instanţa de control judiciar va înlătura dispoziţia

instanţei de fond privind obligarea Autorităţii Naţionale pentru Cetăţenie la emiterea ordinului privind redobândirea cetăţeniei române și va dispune obligarea acestei instituţii să reanalizeze, conform dispoziţiilor art.11 din Legea nr.21/1991, cererea de redobândire formulată de reclamantul CC.

În ceea ce privește obligarea autorităţilor pârâte la plata către reclamant a sumei de 1000 lei reprezentând cheltuieli de judecată, Înalta Curte apreciază că nu pot fi primite susţinerile recurentei-pârâte Autoritatea Naţională pentru Cetăţenie în sensul că nu se poate reţine culpa sa procesuală, deoarece întreaga procedură de soluţionare a cererii de redobândire a cetăţeniei române a fost în competenţa Ministerului Justiţiei, iar Autoritatea Naţională pentru Cetăţenie a fost înfiinţată prin O.U.G. nr.5/2010, devenind operaţională ulterior.

Împrejurarea că, în raport de dispoziţiile O.U.G. nr.5/2010, aprobată cu modificări de Legea nr.112/2010, Ministrul Justiţiei și Libertăţilor Cetăţenești nu mai are în prezent competenţa de a emite ordinul de redobândire a cetăţeniei române, aceasta revenind Autorităţii Naţionale pentru Cetăţenie, nu este de natură a afecta legalitatea soluţiei privind obligarea ambilor pârâţi la plata cheltuielilor de judecată.

Culpa procesuală a pârâţilor rezultă implicit din soluţia dată de instanţa de fond, devenind incidente dispoziţiile art.274 alin.1 din Codul de procedură civilă, întrucât, pe de o parte, Ordinul nr.3304/C/22.12.2008 emis de pârâtul Ministerul Justiţiei a fost anulat, dispoziţie menţinută de instanţa de control judiciar, iar pe de altă parte, s-a dispus obligarea pârâtei Autoritatea Naţională pentru Cetăţenie la emiterea ordinului de redobândire a cetăţeniei române, dispoziţie ce a fost înlăturată de către instanţa de recurs, care, însă, a reţinut în sarcina recurentei-pârâte obligaţia de a reanaliza cererea formulată de reclamant.

Înalta Curte reţine că obligarea pârâţilor, în solidar, la plata cheltuielilor de judecată este justificată și prin prisma prevederilor O.U.G. nr.5/2010, privind reorganizarea Ministerului Justiţiei, organul emitent al actului administrativ anulat și constituirea Autorităţii Naţionale pentru Cetăţenie, autoritatea competentă să aplice procedura acordării cetăţeniei române.

Prin urmare, instanţa de control judiciar a menţinut dispoziţia instanţei de fond privind obligarea pârâţilor la plata cheltuielilor de judecată în cuantum de 1000 lei.

Pentru considerentele expuse și în temeiul dispoziţiilor 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 Justiţiei și de Autoritatea Naţională pentru Cetăţenie, a modificat în parte sentinţa atacată, în sensul că a obligat pârâta Autoritatea Naţională pentru Cetăţenie să reanalizeze cererea de redobândire a cetăţeniei române formulată de reclamantul CC, menţinând celelalte dispoziţii ale sentinţei.