

# DECIZIE nr. 2177 din 08 noiembrie 2021

obligare emitere act administrativ

Cod ECLI ECLI:RO:CABUC:2021:186..

Dosar nr. .

R O M Â N I A

CURTEA DE APEL BUCUREȘTI

SECȚIA A VIII-A C. ADMINISTRATIV ȘI FISCAL

DECIZIA CIVILĂ NR.2177

Ședința publică din data de 08 noiembrie 2021

Curtea constituită din:

Președinte: A.-M. M.

Judecător: I. M.

Judecător: A.-M. P.

Grefier: E. C.

Pe rol se află soluționarea recursului declarat de recurenta-pârâtă B. B. B. B. împotriva sentinței nr.6566/03.12.2020 pronunțată de Tribunalul București-Secția a II-a C. administrativ și fiscal în dosarul nr., în contradictoriu cu intimatul-reclamant A. A., cauza având ca obiect obligare emitere act administrativ.

La apelul nominal făcut în ședință publică, la prima strigare a cauzei, nu au răspuns părțile. Întrucât niciuna dintre părți nu s-a prezentat la strigarea cauzei, dosarul a fost lăsat la a doua strigare.

La apelul nominal făcut în ședință publică, la a doua strigare a cauzei, nu au răspuns părțile.

Procedura de citare este legal îndeplinită.

S-a făcut referatul cauzei de către grefierul de ședință, care a învederat că intimatul-reclamant a depus, la data de 02.11.2021, note de ședință.

Curtea reține cauza în pronunțare asupra excepției nulității cererii de recurs și pe fondul recursului.

CURTEA,

Prin Sentința civilă nr. 6566/03.12.2020, Tribunalul București, Secția a II-a contencios administrativ și fiscal a admis cererea formulată de reclamantul A. A. în contradictoriu cu pârâta B. B. B. B. și a obligat pârâta să soluționeze cererea de redobândire a cetățeniei înregistrată sub nr. ./RD/2019.

Împotriva acestei sentințe, pârâta a formulat recurs, ce a fost înregistrat la data de 21.12.2020, prin care a solicitat casarea sentinței recurate și respingerea cererii.

În motivare, recurenta-pârâtă a susținut că este incident motivul de casare prevăzut de art. 488 alin.1 pct. 8 C.p.civ.: "hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material", întrucât judecătorul fondului a interpretat greșit natura termenului de 5 luni de zile, prevăzut de art. 16 alin. 2 lit. c) din Legea cetățeniei române, considerând că acesta este unul de soluționare a cererii de cetățenie.

Termenul mai sus precizat este unul de verificare a cererii de cetățenie, iar nu unul de soluționare a acesteia.

Prin [OUG nr. 37/2015](#), pentru modificarea și completarea Legii cetățeniei române nr. 21/1991, a fost clarificată natura termenului de 5 luni prevăzut de art. 16 alin. 2 Ut. c) din Legea cetățeniei române, acesta fiind reglementat de legiuitor pentru etapa prealabilă, de documentare și completare a dosarului de cetățenie. Astfel, textul menționat așa cum a fost precizat de legiuitor stabilește: "P. Comisiei B. B., prin rezoluție, dispune fixarea primului termen, la care Comisia va verifica îndeplinirea condițiilor necesare acordării sau redobândirii cetățeniei române potrivit art. 11, la cel mult 5 luni de la data înregistrării cererii." Aceste termene despre care legea face acum vorbire în mod explicit, vizează „verificarea” îndeplinirii condițiilor de redobândire a cetățeniei române de către membrii Comisiei B. B., entitate fără personalitate juridică din cadrul Autorității Naționale B. B.. Soluționarea cererilor, astfel cum în mod expres statuează legiuitorul prin dispozițiile [art. 12 din Legea nr, 21/19](#) 91, republicată, se realizează însă prin aprobarea acestora „prin ordin al președintelui Autorității Naționale B. B., pe baza propunerilor Comisiei." Prin urmare, este evident că se impune fixarea unui termen sau a unor termene ulterioare, dacă la primul termen stabilit, Comisia B. B. nu poate propune o soluție în dosar, din motive întemeiate: nu au fost primite unele din relațiile solicitate instituțiilor abilitate ale statului; sunt necesare clarificări cu privire la situația juridică a petentului, astfel că este necesară corespondența suplimentară cu instituțiile abilitate ale statului; dosarul petentului nu este complet și îi sunt solicitate acestuia acte în completare; prin analizarea dosarului intimatului nu s-ar mai respecta ordinea de procesare a cererilor de cetățenie prin raportare la data înregistrării acestora.

Aspectele mai sus precizate au fost reținute în jurisprudența Curții de Apel București -

> decizia nr. 2177/13-04.2016. pronunțată de Curtea de Apel în dosarul nr. ./3/2015: "Contrar argumentelor intimătei reclamante, termenul de 5 luni învederat nu este în legătură cu data emiterii ordinului de redobândire, ci în legătură cu fixarea termenului la care Comisia verifică îndeplinirea condițiilor necesare acordării sau redobândirii cetățeniei române potrivit art. 11, raportat la data cererii cetățeanului străin."

> sentința civilă nr. 4692/28.07.2017 (anexă), pronunțată de Tribunalul București în dosarul nr. . : "prin norma legală de la [art. 16 alin. 2 Ut. c\) din Legea nr, 21/19 91](#), republicată și actualizată, legiuitorul nu a stabilit un termen legal maxim de soluționare a cererilor de redobândire a cetățeniei române, ci doar momentul de început al verificării îndeplinirii condițiilor de către Comisia B. B.. Prin urmare, reclamantul susține în mod cu totul neîntemeiat că cererea sa de redobândire a cetățeniei române nu a fost soluționată "în termenul legal de 5 luni". Acest pretins "termen fix legal de soluționare a cererii" nu se regăsește reglementat, ca atare, în conținutul [Legii nr, 21/19 91](#), și nici în alte acte normative care privesc redobândirea cetățeniei române. ";

Sentința mai sus precizată a devenit definitivă prin Decizia Curții de Apel București nr. 5253/07.12.2017 care a respins ca nefondat recursul declarat de reclamant și a reținut: „reiese din conținutul acestor prevederi ( [art. 16 alin.2 lit.c\) din Legea nr.21/1991](#)) că există obligația stabilirii primului termen la care cererea de redobândire a cetățeniei române urmează a fi verificată, la un interval de cel mult 5 luni de la data înregistrării cererii. Însă nu poate fi primită interpretarea propusă de recurent că stabilirea primului termen înseamnă în mod obligatoriu și soluționarea cererii pe fond, fiind posibil ca în urma analizei efectuate la primul termen să se constate că sunt necesare informații suplimentare sau ca o parte a relațiilor lipsesc. Așadar, stabilirea primului termen nu exclude stabilirea unor termene ulterioare pentru verificare, în măsura în care necesitatea acestora rezultă din analiza înscrisurilor existente la dosar. Recurenta-pârâtă a mai susținut că au fost întreprinse demersuri pentru soluționarea cererii de cetățenie:

Intimatul a depus cererea de redobândire a cetățeniei române înregistrată la B. B. B. B. cu nr. ./RD/2019. După înregistrarea cererii la data de 10.10.2019, președintele Comisiei B. B. a dispus:

- solicitarea de relații cu privire la îndeplinirea condițiilor prevăzute de art. 8 al. 1) lit. b) și e), la care face trimitere art. 11 din Legea cetățeniei române (în conformitate cu dispozițiile [art. 16 alin. \(2\) lit. a\) din Legea nr. 21/1991](#), republicată);

- fixarea termenului la care face trimitere art. 16 alin, (2) lit. c) din Lege, la data de 05.03.2020.

Contrar susținerilor primei instanțe, B. B. B. B. și-a îndeplinit obligațiile legale față de reclamant, respectiv: a înregistrat cererea la secretariatul tehnic al Comisiei; a solicitat relații autorităților abilitate; a fixat termenul la care Comisia analizează și verifică îndeplinirea condițiilor prevăzute de art. 11 raportat la [art. 8 alin. \(1\) lit. b\) și e\) din Legea nr. 21/1991](#).

Prin urmare, nu există o exprimare explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea, unei persoane. În plus, legiuitorul a ales să sancționeze doar refuzul nejustificat. Atunci când nu există un exces de putere, nu poate fi reținut refuzul nejustificat de soluționare a cererii.

Recurenta-pârâtă a susținut că în cauză este incident termenul "rezonabil", astfel cum este reglementat de art. 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și în interpretarea Recomandării/R./C.M./2007/7, având în vedere volumul mare de activitate al autorității administrative.

Astfel cum rezultă din Rapoartele anuale de activitate, publicate pe site-ul Autorității Naționale B. B., precum și din preambulul [OUG 65/2017](#) pentru modificarea și completarea Legii cetățeniei române nr. 21/1991, volumul de activitate al instituției a crescut exponențial de la 21.987 cereri de cetățenie în anul 2014, 81.531 în anul 2015, la 115.217 în 2016, . în anul 2017, , așadar de peste 5 ori.

Cele peste 200.000 de dosare aflate în lucru, alcătuite din cererile de acordare/redobândire a cetățeniei române însoțite de înscrisurile depuse de petenți în vederea îndeplinirii condițiilor legale, sunt verificate de Comisia B. B., a cărei activitate permanentă este asigurată în prezent de 17 de membri, personal de specialitate juridică asimilat judecătorilor și procurorilor din cadrul A.N.C., care își desfășoară concomitent și activitatea specifică în cadrul compartimentelor funcționale ale instituției. Pentru a fi în măsură să soluționeze un număr crescut de dosare într-un termen optim, Comisia B. B. își desfășoară activitatea în „complete” compuse din 3 membri, așadar cu respectarea cvorumului minimal impus de lege. În acest context, fără a beneficia de resurse umane suplimentare, Comisia B. B. a analizat în anul 2016 nu mai puțin de 96.787 de dosare de cetățenie.

Față de realitățile obiective prezentate instanței chemate să controleze conduita autorității recurente, realități determinate de evoluții externe greu de prevăzut, este evident că termenul stabilit inițial în limita termenului legal de 5 luni, prevăzut de [art. 16 alin. \(2\) lit. c\) din Legea nr. 21/1991](#), republicată, în multe cazuri, nu coincide cu termenul la care Comisia B. B., după verificarea cererii sub toate aspectele, propune președintelui Autorității o soluție de admitere sau respingere în dosar.

Acest prim termen este însă întotdeauna valorizat prin demersurile prealabile necesare verificării fiecărui petent sub aspectul îndeplinirii condițiilor prevăzute de [art. 8 alin. 1\) lit. b\) și e\) din Legea nr. 21/1991](#), republicată.

Rezultă însă, în mod evident, că durata parcursului procedurii administrative, atunci când este determinată exclusiv de imperativul asigurării unui tratament unitar, nediferențiat, pentru toți solicitanții sub aspectul celerității procedurii, nu se datorează unei conduite culpabile a autorității pârâte.

S-a mai arătat că este nefondată dispoziția primei instanțe de obligare a pârâtei la plata cheltuielilor de judecată în valoare de 1800 de lei, dată fiind lipsa elementelor necesare reținerii vreunei culpe procesuale în sarcina pârâtei. Potrivit practicii judiciare, dovada achitării onorariului de avocat se face cu chitanță și factură fiscală și, dacă instanța va aprecia că intimatul este îndreptățit să primească cheltuieli de judecată, s-a solicitat să se dispună reducerea onorariului de avocat, făcând aplicarea dispozițiilor art. 451 alin. 2 C.p.c.

La data de 17.05.2021, intimatul-reclamant a depus întâmpinare, prin care a invocat excepția nulității recursului și, pe fond, a solicitat respingerea recursului ca nefondat și obligarea recurente-pârâte la contravaloarea cheltuielilor de judecată.

Deliberând, cu prioritate, conform art. 248 C.p.c., asupra excepției nulității recursului invocată de intimatul-reclamant, Curtea o va respinge, constatând că recurenta-pârâtă și-a întemeiat recursul pe dispozițiile art. 488 alin. 1 pct. 8 C.p.c. „când hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material”, motivarea cererii de recurs încadrându-se în temeiul de drept invocat.

Analizând recursul prin prisma criticilor formulate și în conformitate cu dispozițiile art. 496 C.pr.civ., Curtea constată că acesta este nefondat, urmând a fi respins pentru următoarele considerente:

Reclamantul a solicitat, prin cererea înregistrată pe rolul Tribunalului, ca prin sentința ce se va pronunța, să fie obligată pârâta să soluționeze cererea adresată, înregistrată la instituția pârâtă în data de 22.07.2019.

Din actele depuse, tribunalul a constatat că cererea reclamantului nu a fost soluționată până la data pronunțării hotărârii asupra fondului.

Curtea constată că motivul de casare prevăzut de art. 488 alin. 1 pct. 8 C.pr.civ. („când hotărârea a fost dată cu încălcarea sau aplicarea greșită a normelor de drept material”), este nefondat.

Potrivit art. 1 alin. 1 din Legea nr. 554/2004, orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ competente, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. În înțelesul prezentei legi refuzul nejustificat de a soluționa o cerere semnifică exprimarea explicită, cu exces de putere, a voinței de a nu rezolva cererea unei persoane; este asimilată refuzului nejustificat și nepunerea în executare a actului administrativ emis ca urmare a soluționării favorabile a cererii sau, după caz, a plângerii prealabile (art. 2 alin. 1 lit. i din aceeași lege).

Art. 8 alin. 1 teza a doua din Legea contenciosului administrativ prevede, de asemenea, că se poate adresa instanței de contencios administrativ și cel care se consideră vătămat într-un drept sau interes legitim al său prin nesoluționarea în termen sau prin refuzul nejustificat de soluționare a unei cereri, precum și prin refuzul de efectuare a unei anumite operațiuni administrative necesare pentru exercitarea sau protejarea dreptului sau interesului legitim. Reclamantul a formulat cererea de redobândire a cetățeniei române la data de 22.07.2019, la data de 31.08.2020 a exercitat acțiunea în contencios administrativ, iar cererea sa nu a fost soluționată nici la data soluționării prezentului recurs.

Potrivit dispozițiilor art. 16 alin. 2 din Legea nr. 21/1991, „P. Comisiei B. B., prin rezoluție, dispune:

a) solicitarea de relații de la orice autorități cu privire la îndeplinirea condițiilor prevăzute la art. 8 alin. (1) lit. b) și e), ce urmează a fi comunicate Comisiei într-un termen ce nu va depăși 60 de zile, iar în situații excepționale, în limitele termenului prevăzut la lit. c);

b) completarea dosarului, în termen de cel mult 4 luni de la primirea solicitării secretariatului tehnic al Comisiei de către petent, în cazul în care se constată lipsa unor documente necesare soluționării cererii, sub sancțiunea respingerii cererii ca nesuștinută;

c) fixarea primului termen, la care Comisia va verifica îndeplinirea condițiilor necesare acordării sau redobândirii cetățeniei române potrivit art. 11, la cel mult 5 luni de la data înregistrării cererii”.

Din analiza dispozițiilor art. 16 alin. 2 din Legea nr. 21/1991, anterior citate, raportat la situația de fapt, rezultă că nu a existat vreo culpă a reclamantei cu privire la nesoluționarea cererii sale.

Curtea constată că la data sesizării instanței de fond, termenul de 5 luni se împlinise, iar autoritatea pârâtă nu poate fi exonerată de răspunderea obiectivă invocând omisiunea altor autorități de a răspunde solicitărilor sale, astfel încât prejudiciul cauzat petentului să rămână în sarcina acestuia. Nu s-au invocat sau dovedit circumstanțele excepționale la care face referire art. 16 alin. 2 lit. a din Legea nr. 21/1991, iar culpa procedurală revine autorității publice căreia legea i-a stabilit competența de soluționare a cererii într-un anumit termen, aceasta fiind, în cadrul acțiunii în contencios administrativ, entitatea statală care reprezintă pe plan procesual toate autoritățile și instituțiile publice cărora aceeași lege le-a stabilit atribuții punctuale.

De asemenea, nu este suficientă nici simpla fixare a primului termen, la care Comisia să verifice îndeplinirea condițiilor necesare acordării sau redobândirii cetățeniei române, chiar dacă acesta este în interiorul termenului de 5 luni de la data înregistrării cererii, dacă nu se dovedesc situațiile excepționale pentru care autoritățile solicitate nu au răspuns. Sarcina probei revine celui care face o afirmație, neputându-se reține o încălcare a rolului activ de către judecătorul fondului, investit cu analiza refuzului pretins nejustificat, față de care pârâta era obligată să depună întreaga documentație administrativă și să prezinte motive temeinice.

Acordarea unui termen pentru obținerea de informații de la o altă instituție a statului, mai mare de 5 luni, nu poate fi considerată rezonabilă în raport cu perioada scursă până la data soluționării cauzei în fond, cu atât mai mult în recurs (chiar dacă instituția respectivă a trecut printr-un proces de reorganizare), iar în ceea ce privește circumstanțele deosebite ale volumului de activitate al autorității pârâte, instanța reține că nu îi revine intimatului-reclamant sarcina de a asigura respectarea obligațiilor autorităților publice, în termenele și condițiile prevăzute de

lege, ci revine fiecărui stat sarcina de a se dota cu un arsenal juridic adecvat și suficient pentru a asigura respectarea obligațiilor sale pozitive (CEDO, cauza Ruianu c. României, 17 iunie 2003, par. 66).

În acest context, prin nerespectarea termenului stipulat de [art. 16 alin. 1 lit.c\) din Legea nr. 21/1991](#), deci prin neexprimarea concluziilor Comisiei B. B. din cadrul ANC asupra îndeplinirii sau nu a condițiilor privind acordarea/redobândirea cetățeniei, cu consecința neemiterii ordinului privind acordarea/redobândirea/respingerea cererii reclamantului la mai bine de un an de la data depunerii cererii sale, ANC a emis un refuz nejustificat în sensul [art. 2 alin. 1 lit. h\) din Legea nr. 554/2004](#), așa cum în mod corect a reținut instanța de fond.

Pe cale de consecință, Curtea reține că nu este incident motivul de casare prev. de [art. 488 alin.1 pct.8 C.pr.civ.](#) , instanța de fond a interpretat în mod corect dispozițiile legale și a făcut o judicioasă aplicare a acestora la situația de fapt reținută în cauză.

Contrar susținerilor recurente, în ceea ce privește cheltuielile de judecată la care a fost obligată pârâta de către instanța de fond, Curtea constată că la dosarul de fond se regăsește chitanța nr. 188/02.07.2020 și factura nr. 133 /02.07.2020, aferente onorariului de avocat în valoare de 1800 de lei (fila 50), prima instanță făcând o corectă aplicare a dispozițiilor art. 453 C.p.c.. Instanța de recurs nu poate proceda la o reindividualizare a onorariului de avocat acordat de instanța de fond prin prisma analizei proporționalității acestuia raportat la munca depusă de avocat întrucât acesta nu este un motiv de nelegalitate, astfel cum s-a statuat în decizia nr. 3/2020 pronunțată de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru soluționarea recursului în interesul legii.

Întrucât recursul urmează a fi respins, Curtea, în baza art. 453 C.pc., va obliga recurenta-pârâtă la plata către intimatul-reclamant a cheltuielilor de judecată în valoare de 900 de lei reprezentând onorariu de avocat aferent recursului, conform facturii și extrasului de cont de la filele 40-41, apreciind că este un quantum rezonabil pentru activitatea prestată de avocatul intimatului în faza de recurs: redactare întâmpinare.

În raport de toate aceste considerente, se constată că recursul este nefondat și va fi respins ca atare, conform [art. 496 alin. 1 C.pr.civ.](#)

PENTRU ACESTE MOTIVE

ÎN NUMELE LEGII

DECIDE:

Respinge excepția nulității recursului ca nefondată.

Respinge recursul formulat de recurenta-pârâtă B. B. B. B., cu sediul în București, ,, sector 3, împotriva sentinței nr. 6566/03.12.2020 pronunțată de Tribunalul București-Secția a II-a C. administrativ și fiscal în dosarul nr., în contradictoriu cu intimatul-reclamant A. A., cu domiciliul ales la mandatar av. D. O., Sibiu, ,, județul Sibiu, ca nefondat.

Obligă recurenta la plata către intimat a cheltuielilor de judecată în quantum de 900 lei, reprezentând onorariu avocat.

Definitivă.

Pronunțată prin punerea soluției la dispoziția părților prin mijlocirea grefei instanței azi, 08.11.2021.

PREȘEDINTE, JUDECĂTOR, JUDECĂTOR,

A.-M. M. I. M. A.-M. P.

GREFIER,

E. C.

Red.jud. A.M.P/4 ex.

Jud. fond: E. P. - Tribunalul București – Secția C.