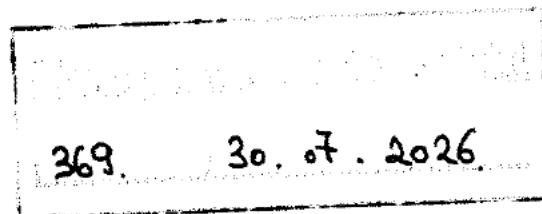




PRIM MINISTRU



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ*, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea art. 37¹ din Legea cetățeniei române nr. 21/1991*, inițiată de domnul deputat AUR Valeriu Munteanu împreună cu un grup de parlamentari AUR (**Bp. 255/2026, L369/2026**)).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea art. 37¹ din *Legea cetățeniei române nr. 21/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul instituirii unei competențe teritoriale alternative în materia litigiilor privind refuzul nejustificat al emiterii actelor administrative, în aplicarea dispozițiilor legii în discuție, în vederea asigurării efective a accesului la justiție și a respectării exigențelor referitoare la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil.

Potrivit *Expunerii de motive*, prin extinderea sferei instanțelor deopotrivă competente, inclusiv în raport cu locul de domiciliu al cetățeanului, a reședinței acestuia sau al birourilor teritoriale aflate în subordinea Autorității Naționale pentru Cetățenie, se are în vedere echilibrarea sarcinii judiciare, a reducerii duratei procedurilor și asigurării unei protecții jurisdicționale efective.

II. Observații

1. Din redactarea prevederilor propuse prin inițiativa legislativă parlamentară, rezultă că norma de competență teritorială preconizată, prin care se stabilește, suplimentar competenței actuale, o nouă competență teritorială, alternativă, respectiv fie competența secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în a cărui circumscripție reclamantul are domiciliul/reședința legală/permisul de ședere, fie cea a tribunalului în a cărui circumscripție se află biroul teritorial din subordinea Autorității Naționale pentru Cetățenie - privește două categorii de litigii, respectiv:

- Litigiile privind refuzul nejustificat al emiterii actelor administrative, „emise sau adoptate în aplicarea dispozițiilor prezentei legi” (mai exact, refuzul nejustificat al emiterii actelor administrative prevăzute de *Legea nr. 21/1991* - preciz. ns.);

- Litigiile privind nesoluționarea cererilor în termenul prevăzut de lege.¹

De lege lata, în materia acordării cetățeniei române, *Legea cetățeniei române nr. 21/1991* cuprinde următoarele norme de competență pentru contestarea actelor administrative tipice ori asimilate emise de Autoritatea Națională pentru Cetățenie:

”Art. 19

(...)

(4) *Ordinul de respingere a cererii de acordare sau redobândire a cetățeniei române poate fi atacat, în termen de 15 zile de la data comunicării, la Secția de contencios administrativ și fiscal a Tribunalului București. Hotărârea tribunalului poate fi atacată cu recurs la Secția de contencios administrativ și fiscal a Curții de Apel București.”*

„Art. 37¹

Litigiile privind actele administrative, emise sau adoptate în aplicarea dispozițiilor prezentei legi, altele decât cele prevăzute de art. 19 alin. (4), art. 31 alin. (6) și art. 32 alin. (7), precum și litigiile privind refuzul nejustificat al emiterii acestor acte sunt de competența secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului. Hotărârea pronunțată de tribunal poate fi atacată cu recurs la secția de contencios administrativ și fiscal a curții de apel.”²

Sub aspectul instanței competente teritorial, aceste dispoziții legale trebuie aplicate în referință la dispozițiile art. 10 alin. (3) din *Legea*

¹ Sub aspectul respectării normelor de tehnică legislativă, se observă că intervenția propusă ar trebui să vizeze modificarea întregului articol 37¹, care în prezent are un singur paragraf, fără a fi numerotat ca alineat

² Semnalăm și faptul că litigiile având ca obiect ”refuz soluționare cerere”, astfel cum se arată în datele furnizate de Tribunalul București, au ca obiect acțiuni prin care petenții din dosarele de cetățenie reclamă nesoluționarea cererilor respective în termenul prevăzut de lege.

contenciosului administrativ nr. 554/2004, care reglementează o competență teritorială exclusivă în materia contenciosului administrativ:

”Art. 10 - *Instanța competentă*

(...)

(3) *Reclamantul persoană fizică sau juridică de drept privat se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul său. Reclamantul autoritate publică, instituție publică sau asimilată acestora se adresează exclusiv instanței de la domiciliul sau sediul pârâtului.*”³ Așadar, și în prezent, cu excepția situației în care se contestă ordinul de respingere a cererii de acordare sau redobândire a cetățeniei române, situație care atrage competența teritorială exclusivă a Tribunalului București, în cazul litigiilor prevăzute la art. 37¹, reclamantul trebuie să se adreseze exclusiv instanței de la domiciliul său, astfel cum stabilesc dispozițiile imperative ale art. 10 alin. (3) din *Legea nr. 554/2004* (iar nu instanței de la sediul autorității pârâte - Autoritatea Națională pentru Cetățenie), astfel că justificarea demersului legislativ este una neclară.

Prin decizii de speță, Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut că art. 10 alin. (3) din *Legea nr. 554/2004* stabilește o competență teritorială exclusivă, ceea ce înseamnă că reclamantul este obligat să se adreseze instanței de la domiciliul sau sediul său, neavând un drept de opțiune între mai multe instanțe. Potrivit art. 87 *Cod civil*, *domiciliul* reprezintă locuința principală a persoanei fizice, pe când *reședința* reprezintă adresa unde persoana fizică declară că are locuința secundară, astfel cum prevede art. 88 din același cod. Așa fiind, Înalta Curte de Casație și Justiție a constatat că, potrivit interpretării gramaticale și în lipsa oricăror mențiuni contrare în cuprinsul art. 10 alin. (3) din *Legea nr. 554/2004*, noțiunea de ”*domiciliu*” este utilizată de *Legea contenciosului administrativ* în sensul propriu, restrâns, al termenului, conform definiției din art. 87 *Cod civil*, neputând fi extinsă prin atribuirea caracterului de locuință principală reședinței, care, conform legii, reprezintă locuința secundară a persoanei fizice. În sensul celor arătate anterior, Înalta Curte de Casație și Justiție a avut în vedere și *Soluția de principiu* adoptată la data de 2 noiembrie 2020, de către Secția de contencios administrativ și fiscal din cadrul Înaltei Curți de Casație și Justiție, prin care s-a reținut că noțiunea de ”*domiciliu*”, ca element de determinare a competenței instanțelor judecătorești, trebuie interpretată în sens restrâns, respectiv ca adresa domiciliului înscris în actul de identitate.

³ Anterior intervenției legislative realizate prin *Legea nr. 212/2018*, art. 10 alin. (3) din *Legea nr. 554/2004* prevedea o competență teritorială alternativă: „(3) *Reclamantul se poate adresa instanței de la domiciliul său sau celei de la domiciliul pârâtului.*”

Dacă în cazul cetățenilor români și al cetățenilor străini care au domiciliul stabilit în România⁴, aplicarea dispozițiilor art. 10 alin. (3) din *Legea nr. 554/2004* nu comportă probleme de interpretare și aplicare, în cazul străinilor care au reședința în România (continuând să aibă domiciliul în străinătate), noțiunea de domiciliu în sensul propriu, restrâns, al termenului, este una inaplicabilă, motiv pentru care apreciem că termenul de "domiciliu", în înțelesul art. 10 alin. (3), precitat, nu poate să primească decât înțelesul de reședință legală și efectivă pe teritoriul României; în sens contrar, ținând seama de absența unei norme exprese în *Legea nr. 554/2004* care să clarifice această ipoteză și văzând și interpretarea dată dispozițiilor art. 10 alin. (3) în jurisprudența instanței supreme - ar deveni incidente dispozițiile de drept comun ale *Codului de procedură civilă* în materia competenței teritoriale a instanțelor judecătorești, soluție contrară însă intenției de reglementare a legiuitorului materializată prin dispozițiile art. 10 alin. (3) din *Legea nr. 554/2004*, care a urmărit o degrevare a instanțelor din capitală în materia contenciosului administrativ (în particular, a Curții de Apel București).

Menționăm că, în conformitate cu dispozițiile art. 108 alin. (1) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România*, "Permisul de ședere eliberat străinului în condițiile prezentei ordonanțe de urgență face dovada identității, a adresei de reședință sau de domiciliu pe teritoriul României și atestă existența dreptului de ședere în România, precum și durata și scopul pentru care i-a fost acordat acest drept." Întrucât permisul de ședere este documentul oficial care atestă dreptul unui cetățean străin de a locui legal pe teritoriul României, pentru o perioadă determinată sau nedeterminată, și care face dovada inclusiv a adresei de reședință sau de domiciliu a acestuia, reglementarea unei competențe teritoriale alternative în funcție de domiciliu sau reședință legală, pe de o parte, și „*permisul de ședere*”, pe de altă parte, constituie o soluție lipsită de efecte juridice concrete și care se abate de la principiile de bază în materia șederii străinilor în România.

În concluzie, în raport de cele mai sus expuse, nu rezultă care este noutatea și utilitatea practică concretă a propunerii care stabilește competența teritorială „*alternativă*” a secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în a cărei circumscripție reclamantul are domiciliul/reședința legală/permisul de ședere, câtă vreme prevederile legale actuale stabilesc faptul că reclamantul persoană fizică se adresează exclusiv instanței de la domiciliul său.

⁴ Astfel, potrivit dispozițiilor art. 76 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002*, doar "străinii titulari ai unui drept de ședere pe termen lung au dreptul să își stabilească sau să își schimbe domiciliul pe teritoriul României în aceleași condiții ca și cetățenii români."

2. Considerăm că apare ca lipsită de o fundamentare obiectivă soluția consacării competenței teritoriale alternative a secției de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în a cărui circumscripție se află biroul teritorial din subordinea Autorității Naționale pentru Cetățenie, câtă vreme birourile în cauză, care nu au personalitate juridică, au ca unică atribuție primirea și înregistrarea cererilor, nu și atribuții de analiză și soluționare a acestora, aceste structuri neavând recunoscută o capacitate de drept administrativ, înțeleasă ca aptitudinea prevăzută de lege de a realiza prerogative de putere publică prin organizarea executării și executarea în concret a legii⁵; în cadrul birourilor respective își desfășoară, în prezent, activitatea un număr de 6 angajați, după cum urmează: 1 - Suceava, 3 - Iași, 2 - Galați.

Așadar, în cazul structurilor teritoriale ale Autorității Naționale pentru Cetățenie, nu există o astfel de capacitate de drept administrativ - în prezent, funcționează structuri teritoriale ale Autorității Naționale pentru Cetățenie în Iași, Galați și Suceava, rolul acestora fiind exclusiv acela de a servi ca puncte de primire și înregistrare a cererilor în materie de cetățenie pentru cetățenii străini din state vecine României, fără a mai fi necesară deplasarea acestora la sediul Autorității Naționale pentru Cetățenie.

3. Utilitatea practică a reglementării propuse prin inițiativa legislativă parlamentară apare ca discutabilă și dintr-o altă perspectivă, conform celor expuse în continuare.

Astfel, marea majoritate a litigiilor în care Autoritatea Națională pentru Cetățenie este chemată în judecată este reprezentată de litigii inițiate de petenți care au depus cereri de redobândire a cetățeniei române (în temeiul art. 11 și 10 din *Legea nr. 21/1991*) și care, în marea lor majoritate, nu au domiciliul și nici reședința în România.

Or, deși în Expunerea de motive se arată faptul că *“situația este agravată de diversitatea situațiilor de fapt în care se află solicitanții desfășoară activități de muncă și/sau voluntariat pe teritoriul României; studiază; sunt căsătoriți cu cetățeni români etc. - mulți dintre aceștia având domiciliul, reședința sau interese legitime în alte circumscripții teritoriale decât cea a municipiului București.”*, subliniem faptul că ponderea covârșitoare în totalul cererilor de acordarea a cetățeniei române o reprezintă cererile de redobândire a cetățeniei române formulate, în majoritatea lor, de persoane care nu au domiciliul și nici reședința în România, care nu

⁵ Astfel, deși o autoritate publică poate să nu aibă personalitate juridică, aceasta poate avea recunoscută o capacitate de drept administrativ și o capacitate procesuală de folosință, prin urmare în litigiile de drept administrativ ar putea să stea în proces în calitate de parte. De exemplu, în cazul unor structuri deconcentrate în teritoriu ale autorităților publice centrale nu este relevantă personalitatea juridică a agenției teritoriale, ci capacitatea ei de drept administrativ, constând în aptitudinea prevăzută de lege de a realiza prerogative de putere publică prin organizarea executării și executarea în concret a legii.

desfășoară activității de muncă pe teritoriul României etc., și în privința cărora, în cazul formulării unor acțiuni în justiție împotriva Autorității Naționale pentru Cetățenie, sunt aplicabile prevederile generale ale *Codului de procedură civilă* [drept comun în raport cu materia contenciosului administrativ, astfel cum stabilesc dispozițiile art. 28 alin. (1) teza 1 din *Legea nr. 554/2004*: ”Dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile *Codului de procedură civilă*, în măsura în care nu sunt incompatibile cu specificul raporturilor de autoritate dintre autoritățile publice, pe de o parte, și persoanele vătămate în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte, precum și cu procedura reglementată de prezenta lege. (...)”] referitoare la stabilirea competenței teritoriale în raport de domiciliul sau sediul pârâtului, în cazul de față competența teritorială a Tribunalului București.

De exemplu, în perioada 2010 (anul înființării Autorității Naționale pentru Cetățenie) - 2024 (luând ca reper luna iulie a anului 2024) au fost aprobate 874.449 de cereri de obținere a cetățeniei române, din care 833.628 au fost cereri de redobândire a cetățeniei depuse în temeiul art. 11 din *Legea nr. 21/1991* (adică 95,33% din numărul total de cereri), 18.846 au fost cereri de redobândire a cetățeniei depuse în temeiul art. 10 din *Legea nr. 21/1991* (adică 2,15% din numărul total de cereri), 4.971 au fost cereri de acordare a cetățeniei depuse în temeiul art. 8 din *Legea nr. 21/1991* (adică 0,56% din numărul total de cereri; acest articol reglementează dobândirea cetățeniei prin naturalizare), 2.169 au fost cereri depuse în temeiul art. 8¹ din *Legea nr. 21/1991* (adică 0,24% din numărul total de cereri) și 14.835 au fost cereri de acordare a cetățeniei române pentru copii minori, depuse în temeiul art. 9, art. 10 și art. 11 din *Legea nr. 21/1991* (adică 1,69% din numărul total de cereri).

4. Cât privește argumentele aduse în *Expunerea de motive* în sensul asigurării respectării *dreptului de liber acces la justiție*, apreciindu-se că „realitatea prezentată contravine atât exigențelor constituționale privind accesul liber la justiție și dreptul la un proces echitabil, cât și obligațiilor asumate de statul român în plan internațional, care impun examinarea cererilor privind cetățenia într-un termen rezonabil” -, arătăm faptul că, în jurisprudența sa, instanța română de contencios constituțional a statuat în mod constant, în jurisprudența sa, că liberul acces la justiție presupune accesul la mijloacele procedurale prin care justiția se înfăptuiește și că este de competența exclusivă a legiuitorului de a institui regulile de desfășurare a procesului în fața instanțelor judecătorești.

Curtea Constituțională a mai reținut că judecătorul „spune dreptul” pentru soluționarea unui litigiu, dar numai în formele și în condițiile procedurale instituite de lege, astfel încât legiuitorul poate institui, în

considerarea unor situații deosebite, reguli speciale de procedură, ca și modalitățile de exercitare a drepturilor procedurale, *principiul liberului acces la justiție* presupunând posibilitatea neîngrădită a celor interesați de a utiliza aceste proceduri, în formele și în modalitățile instituite de lege - *Decizia nr. 1 din 8 februarie 1994*, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994.

De asemenea, semnalăm că prevederile legii române în materia procedurii de soluționare a cererilor de cetățenie sunt aliniate cu normele și principiile internaționale, inclusiv prin prisma angajamentelor asumate ca stat membru al Consiliului Europei și al Uniunii Europene.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele prezentate, Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.

Cu stimă,
Mă - Gavril BOLOJAN
PRIM-MINISTRU



Domnului senator Mircea ABRUDEAN

Președintele Senatului