



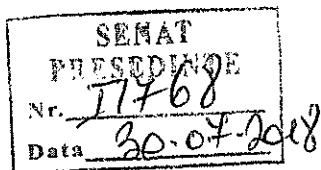
R O M Â N I A
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
CABINETUL PREȘEDINTELUI

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDICTIONALĂ
NR. 7208 / 30 JUL 2018



Palatul Parlamentului
Calea 13 Septembrie nr.2, Intrarea B1, Sectorul 5, 050725, București, România
Telefon: (+40-21) 313.25.31; Fax: (+40-21) 312.54.80
Internet: <http://www.ccr.ro> E-mail: pres@ccr.ro

Dosarele nr.914 A/2018, nr.927 A/2018 și nr.1037 A/2018



Domnului

CĂLIN CONSTANTIN ANTON POPESCU-TĂRICEANU
PREȘEDINTELE SENATULUI

2506/2018

Vă comunicăm, alăturat, în copie, Decizia nr.531 din data de 18 iulie 2018, prin care Curtea Constituțională a admis obiecțiile de neconstituționalitate formulate de un număr de 51 deputați aparținând grupurilor parlamentare al Uniunii Salvați România și al Partidului Mișcarea Populară, precum și de deputați neafiliați, respectiv de un număr de 66 de deputați aparținând grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, precum și de Președintele României și constată că Legea privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. și pentru modificarea unor acte normative este neconstituțională, în ansamblul său.

Vă asigurăm, domnule Președinte, de deplina noastră considerație.



PRESEDINTE,

Prof. univ. dr. VALER DORNEANU

ROMÂNIA
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Dosarele nr.914A/2018, nr.927A/2018 și nr.1037A/2018

DECIZIA nr.531
din 18 iulie 2018

**referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind
înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. și pentru
modificarea unor acte normative**

Valer Dorneanu	- președinte
Marian Enache	- judecător
Petre Lăzăroiu	- judecător
Mircea Ștefan Minea	- judecător
Daniel Marius Morar	- judecător
Mona-Maria Pivniceru	- judecător
Livia Doina Stanciu	- judecător
Simona-Maya Teodoroiu	- judecător
Varga Attila	- judecător
Mihaela Senia Costinescu	- magistrat-asistent șef

1. Pe rol se află soluționarea obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. și pentru modificarea unor acte normative, obiecție formulată de un număr de 51 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Uniunii Salvați România și Partidului Mișcarea Populară, precum și deputați neafiliați, în temeiul prevederilor art.146 lit.a) din Constituție și art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

2. Prin Adresa nr.2/5954 din 14 iunie 2018, Secretarul General al Camerei Deputaților a trimis Curții Constituționale sesizarea formulată, care a fost

înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.4596 din 14 iunie 2018 și constituie obiectul Dosarului nr.914A/2018.

3. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, autorii formulează critici de neconstituționalitate extrinsecă, prin raportare la prevederile art.1 alin.(4), art.16 alin.(1) și (2) și art.61 alin.(1) din Constituție și critici de neconstituționalitate intrinsecă, prin raportare la art.1 alin.(5) și art.16 din Constituție.

4. Cu privire la *criticile de neconstituționalitate extrinsecă*, autorii apreciază că Legea privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. și pentru modificarea unor acte normative are caracter individual, întrucât nu reglementează relațiile sociale dintr-o anumită materie, ci are ca obiect înființarea unei societăți pe acțiuni, privite *ut singuli*, operațiune care ar fi trebuit realizată în condițiile prescrise de lege. Fondul Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. nu are natura unei autorități sau instituții publice, ci este un operator economic, întrucât nu acționează în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public, ci în vederea obținerii de profit, așa cum prevede art.2 din legea criticată. De asemenea, ținând cont de faptul că, potrivit expunerii de motive, înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. este o măsură de implementare a Programului de guvernare 2017-2020 aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.53/2017 pentru acordarea încrederii Golemului, precum și de faptul că are capital integral de stat, autorii apreciază că acesta are natura unei persoane juridice de drept public, în sensul art.191 alin.(2) din Codul civil, fiind, așadar, supusă înființării „prin acte ale autorităților administrației publice centrale sau locale ori prin alte moduri prevăzute de lege”. Cu referire la modurile de înființare a societăților, se reține, pe de o parte, că societățile de interes național se înființează în condițiile art.17 teza întâi din Legea nr.15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale, potrivit căruia „unitățile economice de interes republican se organizează ca societăți comerciale prin hotărâre a Guvernului”, iar, pe de altă parte, societățile de drept comun se înființează în condițiile Legii societăților nr.31/1990.

Deci, indiferent de calificarea juridică a Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții S.A., drept societate de interes național sau societate de drept comun, înființarea acestuia trebuia realizată pe cale administrativă, prin emiterea unei hotărâri a Guvernului sau prin îndeplinirea operațiunilor administrative de înregistrare prevăzute Legea nr.31/1990, după caz.

5. Prin urmare, înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții S.A printr-un act de reglementare primară constituie o încălcare a prerogativelor constituționale ale Parlamentului, cuprinse la art. 61 alin. (1) din Constituție. De asemenea, autorii consideră că Parlamentul a încălcat și principiul separației puterilor în stat, prevăzut la art.1 alin.(4) din Constituție, prin faptul că s-a substituit puterii executive, efectuând pe cale legislativă o operațiune de competența puterii executive, precum și principiul egalității în fața legii, statuat la art.16 alin.(1) și (2) din Constituție, prin faptul că domeniul de incidență al reglementării este determinat concret, *intuitu personae*, creând, astfel, societății nou înființate un privilegiu față de ceilalți operatori economici, care sunt supuși înființării potrivit dreptului comun. În susținerea acestor concluzii, autorii sesizării invocă considerentele reținute de Curtea Constituțională în Decizia nr.777 din 28 noiembrie 2017.

6. În continuare, autorii obiecției de neconstituționalitate susțin că Legea privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. și pentru modificarea unor acte normative încalcă și principiul bicameralismului, așa cum acesta a fost definit pe cale jurisprudențială de Curtea Constituțională. Apreciază că există deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două Camere ale Parlamentului, compararea celor două versiuni relevând faptul că, în calitate de Cameră decizională, Camera Deputaților a adoptat o serie de amendamente care au modificat în mod semnificativ funcționarea și organizarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A., cele mai importante fiind următoarele: modificarea art.4 alin.(1) în sensul introducerii și a unui set de indicatori de performanță pe termen scurt, care vor fi luați în calcul în procesul de

evaluare a activității și a modului de îndeplinire a obiectivelor de către Fond; eliminarea alin.(3) și (4) ale art.4, care stabileau în sarcina Ministerului Finanțelor Publice competența de elaborare a indicatorilor de performanță și reglementau Comitetul consultativ, care avea rolul de a acorda suport de specialitate Ministerului Finanțelor Publice la elaborarea acestora; modificarea art.7 alin.(1) în sensul creșterii capitalului social inițial al Fondului, de la 1.850.000.000 lei, la 9.000.000.000 lei; modificarea art.7 alin.(2) lit.a) și b), prin care s-au schimbat datele de referință în funcție de care se calculează valoarea aportului în natură la capitalul social inițial al Fondului; modificarea art.7 alin.(6), prin care s-a schimbat modalitatea de efectuare a vărsămintelor aferente aportului în numerar la capitalul social inițial al Fondului, astfel: la constituire, de la 50.000.000 lei, la 200.000.000 lei, diferența, în termen de 5 ani de la constituire, față de 3 ani, în forma adoptată de prima Cameră; modificarea Anexei nr.1, în sensul suplimentării numărului de societăți ale căror acțiuni vor constitui aport în natură la capitalul social inițial al Fondului.

7. Cu privire la *criticile de neconstituționalitate intrinsecă*, autorii obiecției susțin că prin legea care face obiectul controlului de constituționalitate sunt introduse o serie de dispoziții derogatorii de la dreptul comun, care creează Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții S.A. un regim juridic distinct, care i se aplică în mod exclusiv. Astfel, prin **art.6 alin.(3)**, **art.7 alin.(10)**, **art.11 alin.(1) și (2)** și **art.12 alin.(1)** din Legea privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. și pentru modificarea unor acte normative, Fondul Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. este sustras de sub incidența unei serii de acte normative (OUG nr. 109/2011, Legea nr. 297/2004, Legea nr. 24/2017, OUG nr. 64/2001, OUG nr. 88/1997, Legea nr. 137/2002), creându-i-se, pe această cale, un tratament juridic distinct, mai favorabil decât cel de drept comun. Prin urmare, se apreciază că derogările instituite au natura unor privilegii, astfel că sunt încălcate prevederile art.16 alin.(1) și (2) din Constituție.

8. În continuare, autorii obiecției formulează critici prin raportare la art.1 alin.(5) din Constituție, sub aspectul încălcării principiului securității raporturilor juridice. Apreciază că, din ansamblul actului normativ, nu rezultă cu claritate cărui scop este afectată activitatea Fondului. Astfel, pe de o parte, din art.4 alin.(1) rezultă că activitatea Fondului este subsumată unor obiective de interes public, precum dezvoltarea infrastructurii în România, crearea locurilor de muncă, stimularea inovației și a noilor tehnologii, creșterea capitalului uman pe termen lung sau creșterea competitivității românești, iar, pe de altă parte, din art.2, art.5 alin.(2) și (3) rezultă că finalitatea urmărită este exclusiv obținerea de profit, deciziile de management fiind luate „pe baze comerciale”. Mai mult, dispozițiile referitoare la raporturile dintre Fond și societățile la care acesta este acționar sunt contradictorii. Astfel, potrivit art.4 alin.(2), „în administrarea societăților la care F.S.D.I. este acționar majoritar, F.S.D.I. va avea în vedere și strategiile sectoriale guvernamentale”. Deci, dispoziția stabilește că Fondul va avea competențe de administrare asupra societăților la care este acționar, în vreme ce art.5 alin.(5) din lege dispune ca „societățile din portofoliul F.S.D.I. își stabilesc în mod independent strategiile comerciale și comportamentul concurențial pe piață”, sens în care „F.S.D.I. în calitate de acționar, nu va stabili și/sau nu va influența, direct sau indirect, strategiile comerciale și comportamentul concurențial pe piață al societăților pe care le deține în portofoliu, și nu se va implica în activitatea de zi cu zi a companiilor pentru care are acțiuni în portofoliu”. Prin urmare, cu privire la prevederile art.2, art.4 alin.(1), art.5 alin.(2) și (3), respectiv la cele ale art.4 alin.(2) și art.5 alin.(5) din Legea care face obiectul prezentei sesizări, autorii consideră pe deplin aplicabile considerente reținute de Curte, în Decizia nr.26 din 18 ianuarie 2012: „Existența unor soluții legislative contradictorii și anularea unor dispoziții legale prin intermediul altor prevederi cuprinse în același act normativ conduc la încălcarea principiului securității raporturilor juridice, ca urmare a lipsei de claritate și previzibilitate a normei, principiu ce constituie a dimensiune fundamentală a

statului de drept, astfel cum acesta este consacrat în mod expres prin dispozițiile art.1 alin.(3) din Legea fundamentală”.

9. În fine, autorii consideră că normele derogatorii instituite prin **art.6 alin.(3), art.7 alin.(10), art.11 alin.(1) și (2) și art.12 alin.(1)** nu respectă exigențele de tehnică legislativă, întrucât legiuitorul s-a limitat la a arăta că Fondul nu cade sub incidența actelor normative indicate, fără a reglementa și soluția legislativă diferită în raport de reglementarea cadru în materie, aplicabilă în speță. Prin urmare, aceste prevederi creează incertitudine în privința aplicării lor, cu consecința încălcării principiului securității juridice, cuprins în art.1 alin.(5) din Constituție.

10. Cu Adresa nr.2/5968 din 15 iunie 2018, Secretarul General al Camerei Deputaților a trimis Curții Constituționale sesizarea formulată de un număr de 66 de deputați aparținând grupului parlamentar al Partidului Național Liberal privind neconstituționalitatea dispozițiilor Legii privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. și pentru modificarea unor acte normative.

11. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.4643 din 15 iunie 2018 și constituie obiectul Dosarului nr.927A/2018.

12. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, autorii formulează atât critici de neconstituționalitate extrinsecă, cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă.

13. Cu privire la *criticile de neconstituționalitate extrinsecă*, autorii arată că legea criticată încalcă principiul bicameralismului prevăzut de dispozițiile art.61 alin.(2) și ale art.75 din Constituție, prin adoptarea în Camera decizională, Camera Deputaților, a unei forme cu un conținut juridic și configurație semnificativ diferite față de forma adoptată în prima Cameră sesizată, Senatul României, în privința modului în care se constituie aportul de capital în natură prin adăugarea în forma adoptată de Camera decizională a 10 entități economice (dintre care 4 entități

economice nu au fost avute în vedere nici în forma inițială a legii și nici după dezbaterile desfășurate în Senatul României). Ca urmare a măririi numărului de entități economice de stat, care aderă la fond, s-a procedat, în Camera decizională, la modificarea dispozițiilor art.7 alin.(1) din lege, prin mărirea capitalului social subscris de la 1.500.000.000 lei la 9.000.000.000 lei.

14. Legea are ca obiect înființarea societății Fondul Suveran de Dezvoltare și Investiții (F.S.D.I.), persoană juridică română, societate pe acțiuni, unde statul român are calitatea de acționar unic. Or, înființarea unei societăți pe acțiuni reprezintă o activitate ce trebuia realizată printr-o reglementare secundară și nu printr-un act care are forța legii. În această situație, Parlamentul a încălcat separația puterilor în stat prevăzută de art.1 alin.(4) din Constituție, reglementând într-un domeniu care este în competența autorităților administrației publice centrale sau locale, viciu care afectează legea în ansamblul său. Chiar dacă titlul legii se referă la „înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A., precum și pentru modificarea unor acte normative”, se observă că modificările aduse Ordonanței de urgență a Guvernului nr.159/1999 privind înființarea Companiei Naționale „Loteria Română” S.A. și Ordonanței de urgență a Guvernului nr.199/2000 privind înființarea Companiei Naționale „Imprimeria Națională” S.A. sunt tot modificări de corelare ca urmare a înființării Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții.

15. O lege *intuitu personae* contravine principiului constituțional al egalității în drepturi, astfel cum își găsește expresie în art.16 alin.(1) din Legea fundamentală, având caracter discriminatoriu. Mai mult, exercitarea competenței de legiferare în mod discreționar prin adoptarea de legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale Parlamentului consacrate de art.61 alin.(1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă.

16. Cu privire la *criticile de neconstituționalitate intrinsecă*, autorii sesizării susțin că dispozițiile **art.4 alin.(2)** din legea criticată încalcă art.1 alin.(5),

raportat la art.135 alin.(2) lit.b) din Constituție. Conform art.4 alin.(2) din lege, „*în administrarea societăților la care F.S.D.I. este acționar majoritar, F.S.D.I. va avea în vedere și strategiile sectoriale guvernamentale*”. Sintagma „*va avea în vedere*” este una lipsită de precizie, nefiind clar dacă Fondul Suveran de Dezvoltare și Investiții, exercitând calitatea de acționar în cadrul societăților de la care a preluat acțiunile deținute de statul român, este obligat să urmeze strategiile stabilite de Guvern sau acestea au un caracter de recomandare față de organele de conducere ale acestui fond. Astfel, multiplele interpretări ale unei sintagme neclare ridică dificultăți în aplicarea normei, nefiind clar care este forța juridică a strategiilor sectoriale guvernamentale pentru F.S.D.I. și, pe cale de consecință, cum mai sunt protejate interesele naționale ale statului în anumite activități economice, vizate de respectivele strategii sectoriale, în conformitate cu art.135 alin.(2) lit.b) din Constituție.

17. Prevederile **art.5 alin.(1) și ale art.11 alin.(1)** din legea criticată, prin faptul că veniturile din dividendele companiilor care intră în portofoliul Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții nu mai revin bugetului de stat, ci acestei companii pe acțiuni încalcă art.138 alin.(1) și (2) din Constituție. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că „stabilirea prin lege a unei alocații cu caracter permanent” este neconstituțională și încalcă principiul anualității (a se vedea Decizia nr.562 din 16 decembrie 2004). De asemenea, excluderea acestor venituri de la procesul de elaborare anuală a bugetului de stat încalcă principiul anualității prevăzut de art.138 alin.(2) din Legea fundamentală.

18. Dispozițiile **art.6 alin.(2)** încalcă art.1 alin.(5) și art.147 alin.(4) din Constituție, întrucât statul fiind acționar unic al societății pe acțiuni numită Fondul Suveran de Dezvoltare și Investiții S.A., structura acționariatului neputându-se schimba pe durata de funcționare a societății, folosirea sintagmei „Adunarea Generală a Acționarilor” este lipsită de claritate și precizie, inducând ideea că deciziile Adunării Generale a Acționarilor sunt decizii colective, luate de o

pluralitate de acționari, aspect ce contravine exigențelor de calitate a legii, așa cum acestea au fost dezvoltate în jurisprudența Curții Constituționale.

19. Cu privire la prevederile **art.7 alin.(1), (6) și (8)** din lege, autorii obiecției susțin că acestea încalcă art.111 alin.(1), art.135 alin.(2) lit.b) și art.138 alin.(5) din Constituție, întrucât instituie o obligație a Ministerului Finanțelor Publice de a acoperi, din bugetul de stat, o sumă de 8,8 miliarde de lei în următorii 5 ani. De asemenea, obligația ministerului de a efectua vărsămintele la cererea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții în termen de 15 zile de la primirea cererii acestei societăți, fără precizarea unor criterii, a unor limite sau a unui calendar pentru realizarea acestor vărsăminte, pune în pericol interesele naționale ale statului român în activitatea economică, financiară și valutară, cu încălcarea prevederilor constituționale.

20. Dispozițiile **art.7 alin.(9)** din lege încalcă art.1 alin.(4), art.135 alin.(2) lit.b) și art.147 alin.(4) din Constituție, deoarece transmiterea cu titlu gratuit (în cazul de față, a pachetelor de acțiuni din anexa legii) a unor bunuri aflate în proprietatea privată a statului către o societate pe acțiuni, persoană juridică, reprezintă un act de dispoziție asupra respectivelor bunuri și ține de competența de administrare a bunurilor proprietate privată a statului, revenind în mod exclusiv Guvernului. Or, prin această operațiune realizată de legiuitor se încalcă atât principiul separației puterilor în stat, Parlamentul realizând o intervenție într-un domeniu aflat în competența Guvernului, cât și jurisprudența Curții Constituționale.

21. Pe de altă parte, transferul respectivelor acțiuni din proprietatea privată a statului în proprietatea privată a F.S.D.I. se realizează cu titlu gratuit. Acest aspect aduce atingere protecției instituite de Constituție cu privire la interesele statului în activitatea economică, potrivit art.135 alin.(2) lit.b) din Legea fundamentală. Chiar dacă societatea pe acțiuni are drept unic acționar tot statul român, reprezentat prin Ministerul Finanțelor Publice, F.S.D.I. reprezintă o altă entitate juridică, cu personalitate juridică proprie și distinctă de cea a statului, în beneficiul căreia

legiuitorul a transferat dreptul de proprietate asupra respectivelor pachete de acțiuni. Așadar, transmiterea cu titlu gratuit a unui bun aflat în proprietatea privată a statului în proprietatea privată a unei persoane juridice aduce atingere prevederilor constituționale invocate.

22. Prevederile **art.10 alin.(1)** din lege încalcă art.1 alin. (5) și art.147 alin.(4) din Constituție. Potrivit dispozițiilor criticate, „*actul constitutiv al F.S.D.I. este prevăzut în anexa nr.2 care face parte integrantă din prezenta lege*”. Art.10 alin.(3) din lege prevede că „*După înmatricularea F.S.D.I. la Oficiul Registrului Comerțului, actul constitutiv va putea fi modificat în condițiile Legii nr.31/1990, republicată, cu modificările și completările ulterioare*”. Conform art.204 alin.(1) din Legea nr.31/1990, actul constitutiv poate fi modificat „*prin hotărâre a adunării generale ori a Consiliului de administrație, respectiv directoratului*”. Într-o astfel de situație, un act cu rang de lege ar putea fi modificat printr-o hotărâre a Adunării Generale a Acționarilor, aspect ce încalcă principiul ierarhiei actelor juridice, consacrat de art.1 alin.(5) din Constituție.

23. **Art.11 alin.(1) și (2)** din lege încalcă art.16 alin.(1) și (2), raportat la art.44 și art.135 alin.(2) lit.b) din Constituție. Efectul acestei dispoziții, corelată cu celelalte reglementări cuprinse în lege, este faptul că statul român pierde veniturile din dividende sau din repartizarea profitului de la companiile la care acesta deține acțiuni (cele listate în anexa legii), acestea sunt transmise cu titlu gratuit către F.S.D.I., iar această societate pe acțiuni nu are obligația de a efectua vărsăminte către bugetul de stat din profitul ei și nici să aloce dividende statului, care este acționar unic. În acest mod, sunt afectate sursele de venit ale statului, aducându-se atingere intereselor naționale în activitatea economică și financiară a statului român, contrar prevederilor constituționale. Mai mult, exceptarea de la normele cuprinse în Ordonanța de urgență a Guvernului nr.88/1997 privind privatizarea societăților comerciale și în Legea nr.137/2002 privind unele măsuri pentru accelerarea privatizării creează un vid legislativ nepermis, instituind posibilitatea ca vânzarea de

acțiuni sau active ale statului să se deruleze fără nicio restricție, în orice condiții și în orice moment. O astfel de reglementare pune în pericol interesele naționale ale statului român în activitatea economică, financiară și valutară, încălcând dispozițiile art.135 alin.(2) lit.b) din Constituție. În plus, această reglementare creează un tratament diferențiat nejustificat obiectiv și rațional între companiile incluse în anexa legii și celelalte companii la care statul deține acțiuni, prin procedura diferită aplicată în privința acțiunilor de privatizare.

24. Prevederile **art.12 alin.(2)** din lege încalcă art.31 alin.(1) din Constituție, întrucât instituie excepții suplimentare față de cele prevăzute de art.12 din Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informații de interes public, text care prevede în mod limitativ cazurile exceptate.

25. Autorii obiecției mai susțin că dispozițiile **art.13 pct.2 și ale art.14 pct.2** din legea criticată încalcă principiul securității juridice prevăzut de art.1 alin.(5) din Constituție, întrucât legea este echivocă atât cu privire la modul de funcționare al Companiei Naționale „Loteria Română”, cât și a Companiei Naționale Imprimeria Națională. Prin dispozițiile abrogatoare criticate, legiuitorul pune în imposibilitate de funcționare două companii ale statului român, încălcând, astfel, dispozițiile art.135 alin.(2) lit.c) din Constituție.

26. Cu Adresa nr.1121 din 4 iulie 2018, Președintele României a trimis Curții Constituționale sesizarea privind neconstituționalitatea dispozițiilor Legii privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A., precum și pentru modificarea unor acte normative. Sesizarea a fost formulată în temeiul art.146 lit.a) din Constituție și al art.15 din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, a fost înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.5310 din 4 iulie 2018 și constituie obiectul Dosarului nr.1037A/2018.

27. **În motivarea sesizării de neconstituționalitate**, autorul formulează atât critici de neconstituționalitate extrinsecă, cât și critici de neconstituționalitate intrinsecă.

28. *Motivele de neconstituționalitate extrinsecă* vizează obiectul de reglementare al Legii privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A., precum și pentru modificarea unor acte normative, care încalcă, în opinia autorului obiecției de neconstituționalitate, prevederile art.1 alin.(4) coroborate cu cele ale art.61 alin.(1) din Constituție. Susține că, întrucât statul are calitatea de unic acționar pe toată durata existenței F.S.D.I., iar scopul înființării F.S.D.I. este acela de a dezvolta și finanța din fonduri proprii și din fonduri atrase proiecte de investiții rentabile și sustenabile, rezultă că F.S.D.I. este o societate ce va desfășura o activitate comercială, persoană juridică de drept public în sensul art. 191 alin. (2) din Codul civil. Prin urmare, înființarea unei societăți pe acțiuni trebuia realizată printr-un act al autorităților administrației publice centrale, iar nu prin lege. Așadar, instituind prin lege înființarea F.S.D.I., Parlamentul a nesocotit dispozițiile art. 1 alin. (4) din Constituție în componenta sa referitoare la separația puterilor în stat, reglementând într-un domeniu ce ține de competența de reglementare a autorităților administrației publice centrale sau locale, viciu de natură să antreneze - conform jurisprudenței instanței constituționale - neconstituționalitatea legii în ansamblul său. Referirea din titlul legii criticate și la „modificarea unor acte normative” nu schimbă această stare de lucruri, întrucât modificările aduse Ordonanței de urgență a Guvernului nr.159/1999 privind înființarea Companiei Naționale „Loteria Română” S.A., respectiv a Ordonanței de urgență a Guvernului nr.199/2000 privind înființarea Companiei Naționale „Imprimeria Națională” S.A. sunt simple modificări de corelare legislativă devenite necesare ca urmare a înființării Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții.

29. *Motivele de neconstituționalitate intrinsecă* vizează o serie de dispoziții din legea criticată. Astfel **art.1, art.2, art.6 alin.(2) și art.9** din Legea privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A., precum și pentru modificarea unor acte normative, prin obiect, scop, strategia investițională, modul de selectare a conducerii și modalitatea de înstrăinare a acțiunilor sau activelor din

proprietatea F.S.D.I., încalcă prevederile art.1 alin. (5) din Constituție, întrucât folosesc o terminologie impredictibilă și conturează un cadru normativ incomplet și lipsit de previzibilitate.

30. **Art.4 alin.(2)** din lege încalcă dispozițiile art.135 alin.(2) lit.b) din Constituție, întrucât unicul acționar al F.S.D.I. este statul, iar F.S.D.I. exercită și calitatea de acționar în cadrul societăților de la care a preluat acțiunile deținute de statul român, iar caracterul de simplă recomandare a strategiilor sectoriale guvernamentale riscă să pună în pericol, să afecteze protecția intereselor publice naționale în activitatea economică desfășurată de societăți comerciale în cadrul cărora statul este acționar majoritar.

31. **Art.7 alin.(1)** din lege încalcă art. 1 alin. (5), art. 135 alin. (2) lit. b) și lit. d), art. 136 alin. (3) și (4), precum și art. 140 alin. (1) din Constituție, deoarece, din analiza conținutului Anexei nr.1 la lege, rezultă că în cadrul F.S.D.I. au fost incluse și companii ce în ultimii ani au înregistrat pierderi (de exemplu: CFR, Poșta Română, CE Oltenia). Dincolo de faptul că din lege nu rezultă care sunt criteriile după care au fost selectate companiile incluse în Anexa nr. 1, în ceea ce le privește pe cele care înregistrează pierderi, autorul sesizării consideră că acestea nu pot participa la finanțarea F.S.D.I. decât prin vânzarea pachetelor de acțiuni. Or, în această situație, statul pierde controlul acestor companii, unele dintre acestea făcând parte din ramuri naționale strategice, ceea ce contravine dispozițiilor art.135 alin.(2) lit.b) și d), precum și ale art.136 alin.(3) și (4) din Constituție. Așadar, prin raportare la dispozițiile constituționale menționate, soluția legislativă este de natură să afecteze interesul național în activitatea economică.

32. **Art.7 alin.(9) și (10)** din lege încalcă art.1 alin. (4), art.16 alin.(1), art.135 alin.(1) și (2) lit.a), b) și g), art.136 alin.(3) și (4), art.147 alin.(4), precum și art.148 alin.(2) prin raportare la norma de referință reprezentată de art.135 alin.(2) lit.a) din Constituție. Curtea Constituțională a statuat că trecerea cu titlu gratuit a unor acțiuni ale unei societăți, din proprietatea privată a statului, în proprietatea

privată a unei unități administrativ-teritoriale reprezintă un act de dispoziție cu privire la capitalul social al societății, iar aceste acte nu țin de competența de legiferare a Parlamentului, ci de cea de administrare a bunurilor proprietate publică/privată a statului, care aparține în mod exclusiv Guvernului (Decizia nr. 574/2014). Or, transmiterea cu titlu gratuit a pachetelor de acțiuni deținute la societățile cuprinse în lista ce reprezintă Anexa nr. 1 a legii criticate, către o societate pe acțiuni, încalcă competența de administrare a bunurilor proprietate privată a statului, competență ce revine Guvernului. Așadar, modalitatea aleasă de legiuitor de transmitere a acestor acțiuni (lege) încalcă atât principiul separației puterilor în stat prevăzut de art. 1 alin. (4) din Constituție, cât și jurisprudența Curții Constituționale, ceea ce contravine art. 147 alin. (4) din Legea fundamentală. Acest transfer trebuie să se realizeze în baza hotărârii adunărilor generale ale acționarilor, iar nu în temeiul legii. De asemenea, statul nu este acționar unic la toate societățile ce vor intra în portofoliul F.S.D.I.. Din această perspectivă, soluția aleasă de legiuitor cu privire la modalitatea de transfer a acțiunilor va conduce, practic, la afectarea dreptului acționarilor minoritari de a-și exprima poziția în cadrul companiilor respective în legătură cu transferul dreptului de proprietate al acțiunilor majoritare la F.S.D.I.. Dintr-o altă perspectivă, lipsa de transparență în vânzarea acțiunilor aduse aport la capitalul social, prin derogare de la prevederile Legii nr. 297/2004 privind piața de capital, va avea un impact financiar puternic prin implicațiile deciziilor F.S.D.I. asupra companiilor deja listate la Bursa de Valori București.

33. **Art.10 alin.(1)** din lege încalcă art.1 alin.(5) și art. 147 alin. (4) din Constituție, întrucât Anexa nr. 2 a legii supuse controlului de constituționalitate cuprinde actul constitutiv al F.S.D.I., act cu aceeași forță juridică ca cea a legii, însă la art. 10 alin. (3) din lege se prevede că după înmatricularea F.S.D.I. la Oficiul Registrului Comerțului, actul constitutiv va putea fi modificat în condițiile Legii nr. 31/1990. O astfel de prevedere ar conduce la situația în care un act de natură

legislativă ar putea fi modificat printr-o hotărâre a adunării generale a acționarilor a unei societăți pe acțiuni, în conformitate cu Legea nr.31/1990, reglementare ce contravine principiului ierarhiei actelor juridice.

34. **Art.11 alin.(1) și (2)** din lege încalcă art. 16 alin. (1), art. 135 alin. (2) lit. a) și b) și art. 138 alin. (1) și alin. (2) din Constituție. Exceptarea de la aplicarea dispozițiilor art.1 alin.(1) lit.f) din Ordonanța Guvernului nr.64/2001 reprezintă instituirea unei derogări de la obligația companiilor naționale și societăților comerciale cu capital integral sau majoritait de stat de a repartiza profitul contabil rămas după deducerea impozitului pe profit într-o proporție de cel puțin 50% sub formă de dividende în cazul societăților naționale, companiilor naționale și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat. Așadar, dividendele de la companiile prevăzute în Anexa nr. 1 din lege nu mai revin statului român, drept venituri nefiscale, ci societății pe acțiuni F.S.D.I., fapt ce reprezintă o încălcare a dispozițiilor art.138 alin.(1) și (2) din Legea fundamentală referitoare la bugetul public național. Curtea Constituțională a statuat că, prin intermediul bugetelor „se exercită un control permanent asupra constituirii, repartizării și utilizării fondurilor publice, precum și asupra societăților care au raporturi cu bugetul public național” (Decizia nr.633/2015). Astfel, în opinia autorului sesizării, extragerea acestor surse publice de venit de la realizarea bugetului de stat nu numai că încalcă art.138 alin.(1) din Constituție, dar contravine și principiului anualității și, implicit, dispozițiilor art.138 alin.(2) din Constituție. Mai mult, prin această operațiune, prin care o entitate nouă preia acțiunile statului de la respectivele companii, gestionându-le fără a avea obligația de a repartiza din profitul acesteia către bugetul de stat, se afectează în mod direct sursele de venit ale statului, contrar obligației de protejare a intereselor naționale în activitatea economică și financiară a statului, prevăzută de art.135 alin.(2) lit.b) din Legea fundamentală.

35. **Art.12** din lege încalcă art.1 alin.(5) și art.16 alin.(1) din Constituție, întrucât instituirea unor excepții nu se justifică obiectiv și rațional, aceasta este de

natură să creeze un tratament juridic diferențiat în cadrul aceleiași categorii (regimul juridic aplicabil membrilor din conducerea companiilor/societăților la care statul deține capital integral sau majoritar), stabilirea nivelului remunerațiilor Consiliului de Supraveghere de la întreprinderile publice contravenind prevederilor constituționale invocate.

36. În conformitate cu dispozițiile art.16 alin.(2) din Legea nr.47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, sesizările au fost comunicate președinților celor două Camere ale Parlamentului, precum și Guvernului, pentru a comunica punctul lor de vedere.

37. **Președintele Camerei Deputaților** a transmis, cu Adresa nr.2/6775/6 iulie 2018, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.5377 din 6 iulie 2018, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate care face obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.914A/2018, cu Adresa nr.2/6776/6 iulie 2018, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.5376 din 6 iulie 2018, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate care face obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.927A/2018 și cu Adresa nr.2/6880/10 iulie 2018, înregistrată la Curtea Constituțională sub nr.5639 din 10 iulie 2018, punctul său de vedere cu privire la sesizarea de neconstituționalitate care face obiectul Dosarului Curții Constituționale nr.1037A/2018. Arată că, deși nu există o definiție a fondurilor suverane de investiții general acceptată, fondurile suverane de investiții sunt definite ca instrumente de investiții publice, care gestionează un portofoliu diversificat de active financiare interne și internaționale, cum ar fi: acțiuni, obligațiuni, imobiliare sau alte instrumente financiare finanțate de active valutare. Trei elemente sunt identificate a fi comune acestor fonduri suverane de investiții: sunt deținute de stat, sunt finanțate din rezerve valutare și sunt gestionate separat de rezervele oficiale. Cu toate că fiecare fond suveran de investiții are un scop propriu pentru care este înființat, ele au ca obiective comune: asigurarea stabilității economice, generarea de profit mare al investiției, diversificarea exporturilor de

resurse naturale, consolidarea dezvoltării regionale sau creșterea gradului de economisire pentru generațiile viitoare.

38. Cu privire la pretinsa încălcare a prevederilor art.1 lin.(4), art.16 alin. (1) și (2) și art. 61 alin. (1) din Constituție, se arată că Fondul Suveran de Dezvoltare și Investiții – S.A. este o întreprindere publică în sensul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 109/2011 privind guvernanta corporativă a întreprinderilor publice, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 111/2016, cu modificările ulterioare, cu un regim juridic special, întrucât concentrează într-o singură entitate juridică mai multe pachete de acțiuni ale statului deținute la mai multe companii cu capital de stat. Strategia investițională a F.S.D.I. se aprobă de către Guvern și este corelată cu un set de indicatori de performanță pe termen scurt, mediu și lung. În privința transferului dreptului de proprietate asupra acțiunilor aduse ca aport la capitalul social al F.S.D.I., care sunt admise la tranzacționare pe o piață reglementată sau în cadrul unui sistem alternativ de tranzacționare, s-a reglementat un regim derogatoriu de la prevederile Legii nr. 297/2004 privind piața de capital, cât și de la anumite prevederi ale Legii nr. 24/2017 privind emitenții de instrumente financiare și operațiuni de piață, reglementări cu caracter organic. Prin măsurile legislative adoptate, pachetele de acțiuni aduse aport la capitalul social al F.S.D.I. se transferă din proprietatea privată a statului în proprietatea privată a F.S.D.I., acesta putând dispune liber de respectivele acțiuni, în calitate de bunuri proprii.

39. Pentru aceste motive, Președintele Camerei Deputaților apreciază că soluțiile legislative, prin care se modifică regimul juridic al proprietății private a statului constând în pachetele de acțiuni aduse aport la capitalul social al F.S.D.I., puteau fi reglementate numai prin lege, și nu prin hotărâre a Guvernului, astfel încât nu se încalcă prerogativele constituționale ale Parlamentului cuprinse la art.61 alin.(1) din Constituție și nici principiul separației puterilor în stat prevăzute la art. 1 alin. (4) din Constituție, invocate de autorii sesizării de neconstituționalitate.

40. Cu privire la pretinsa încălcare a prevederilor art.16 alin. (1) și (2) din Constituție, Curtea Constituțională s-a pronunțat în mod constant că aceste dispoziții constituționale consacră principiul egalității în drepturi a cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, iar nu al egalității în drepturi a persoanelor juridice, textul constituțional fiind aplicabil acestora din urmă numai în cazul în care textele de lege criticate stabilesc un regim discriminatoriu ce s-ar răsfrânge asupra cetățenilor, implicând inegalitatea acestora în fața legii și a autorităților publice. Or, în cauza de față, criticile se referă la operatorii economici persoane juridice, fără să se argumenteze dacă și cum prevederile legale adoptate afectează drepturile sau libertățile cetățenilor (în acest sens, Decizia Curții Constituționale nr. 458/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 535 din 21 iunie 2006).

41. Cu privire la pretinsa încălcare a principiului bicameralismului, din analiza comparativă a documentelor privind desfășurarea procesului legislativ în cauză, respectiv a formei proiectului de Lege adoptat de Senat, ca primă Cameră sesizată, respectiv a formei Legii adoptate de Camera Deputaților, în calitate de Cameră decizională, se constată că modificările operate de către Camera Deputaților față de forma proiectului de Lege adoptat de Senat nu sunt de natură a imprima nici deosebiri majore de conținut juridic și nici o configurație deosebită semnificativ față de cea a proiectului de lege în forma adoptată de Senat. De asemenea, prin soluțiile legislative adoptate de Camera decizională, legea nu se îndepărtează de la obiectivele urmărite de inițiativa legislativă.

42. În ceea ce privește critica autorilor sesizării, potrivit căreia, din ansamblul actului normativ nu rezultă cu claritate cărui scop este afectată activitatea F.S.D.I., că dispozițiile referitoare la raporturile dintre Fond și societățile la care acesta este acționar sunt contradictorii, că normele derogatorii nu respectă cerințele de tehnică legislativă, astfel că se creează incertitudine în privința aplicabilității lor, Președintele Camerei Deputaților apreciază toate aceste susțineri ca fiind

neîntemeiate, normele legale respectând prevederile art.1 alin.(5) din Constituție care consacră principiului securității raporturilor juridice.

43. Cu privire la pretinsa încălcare a prevederilor constituționale ale art.111, art.135 alin.(2) lit.b), art.138 și ale art.147 alin.(4), cu referire la mai multe prevederi ale Legii, arată că, în considerarea statutului juridic special al F.S.D.I., majoritatea prevederilor legale contestate reprezintă derogări de la unele prevederi din legislația specială în materie, imperios necesare pentru a asigura F.S.D.I. independența operațională necesară și organisme de conducere eficiente care să acționeze exclusiv în interesul F.S.D.I., în vederea realizării scopului pentru care a fost creat. Derogările reglementate de Legea contestată sunt redactate cu respectarea prevederilor art. 15 alin. (3) din Legea nr. 24/2000. În consecință, toate prevederile legale contestate, care reprezintă derogări de la alte norme legale, sunt constituționale, prin raportare la prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție, conform cărora respectarea Constituției și a legilor este obligatorie.

44. **Președintele Senatului și Guvernul** nu au comunicat punctul lor de vedere cu privire la obiecțiile de neconstituționalitate.

CURTEA,

examinând obiecțiile de neconstituționalitate, punctele de vedere ale Președintelui Camerei Deputaților, raportul judecătorului-raportor, dispozițiile Legii privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. și pentru modificarea unor acte normative, reține următoarele:

45. În vederea soluționării prezentelor sesizări, Curtea procedează, mai întâi, la verificarea admisibilității acestora. Analiza îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a sesizării trebuie realizată prin raportare la art.15 alin.(1) din Legea nr.47/1992, potrivit căruia *„Curtea Constituțională se pronunță asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora, la sesizarea Președintelui României, a unuia dintre președinții celor două Camere, a*

Guvernului, a Înaltei Curți de Casație și Justiție, a Avocatului Poporului, a unui număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori.” Astfel, se constată că actul supus controlului de constituționalitate este o lege adoptată de Parlamentul României, sesizările fiind formulate de un număr de 51 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Uniunii Salvați România și Partidului Mișcarea Populară, precum deputați neafiliați, respectiv de un număr de 66 de deputați aparținând grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, precum și de Președintele României, subiecte de drept care întrunesc, potrivit dispozițiilor legale, calitatea de titulari ai sesizării Curții Constituționale cu obiecții de neconstituționalitate.

46. Analiza îndeplinirii condițiilor de admisibilitate a sesizărilor trebuie realizată și prin raportare la art.15 alin.(2) din Legea nr.47/1992, potrivit căruia *”În vederea exercitării dreptului de sesizare a Curții Constituționale, cu 5 zile înainte de a fi trimisă spre promulgare, legea se comunică Guvernului, Înaltei Curți de Casație și Justiție, precum și Avocatului Poporului și se depune la secretarul general al Camerei Deputaților și la cel al Senatului. În cazul în care legea a fost adoptată cu procedură de urgență, termenul este de două zile”*. Cu privire la acest aspect, se constată că Legea privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. și pentru modificarea unor acte normative a fost adoptată, în procedură normală, de Camera Deputaților, Cameră decizională, în data de 6 iunie 2018 și a fost depusă la Secretarul general pentru exercitarea dreptului de sesizare cu privire la neconstituționalitatea legii, în data de 11 iunie 2018, și trimisă spre promulgare în data de 16 iunie 2018. Sesizarea formulată de un număr de 51 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Uniunii Salvați România și Partidului Mișcarea Populară, precum deputați neafiliați a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 14 iunie 2018, iar sesizarea formulată de 66 de deputați aparținând grupului parlamentar al Partidului Național Liberal a fost înregistrată la Curtea Constituțională în data de 15 iunie 2018. Într-o atare situație, luând act de

faptul că sesizările de neconstituționalitate au fost formulate în termenul legal de 5 zile, Curtea constată că obiecțiile de neconstituționalitate sunt admisibile. În ceea ce privește sesizarea formulată de Președintele României, aceasta a fost înregistrată la Curte în data de 4 iulie 2018, deci în interiorul termenului de 20 de zile, prevăzut de art.77 alin.(1) din Constituție, astfel că și această sesizare îndeplinește condiția de admisibilitate a formulării în temenele legale și constituționale.

47. Prin urmare, Curtea Constituțională constată că a fost legal sesizată și este competentă, potrivit dispozițiilor art.146 lit. a) din Constituție și ale art.1, art.10, art.15, art.16 și art.18 din Legea nr.47/1992, să se pronunțe asupra constituționalității prevederilor legale criticate.

48. Actul de sesizare în **Dosarul Curții Constituționale nr.914A/2018** are ca **obiect al criticilor de neconstituționalitate** dispozițiile art.2, art.4 alin.(1) și (2), art.5 alin.(2), (3) și (5), art.6 alin.(3), art.7 alin.(10), art.11 alin.(1) și (2) și art.12 alin.(1) din Legea privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. și pentru modificarea unor acte normative, precum și legea, în ansamblul său.

49. Actul de sesizare în **Dosarul Curții Constituționale nr.927A/2018** are ca **obiect al criticilor de neconstituționalitate** dispozițiile art.4 alin.(2), art.5 alin.(1), art.6 alin.(2), art.7 alin.(1), (6), (8) și (9), art.10 alin.(1), art.11 alin.(1) și (2), art.12 alin.(2), art.13 pct.2 și art.14 pct.2 din Legea privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. și pentru modificarea unor acte normative, precum și legea, în ansamblul său.

50. Actul de sesizare în **Dosarul Curții Constituționale nr.1037A/2018** are ca **obiect al criticilor de neconstituționalitate** dispozițiile art.1, art.2, art.4 alin.(2), art.6 alin.(2), art.7 alin.(1), (9) și (10), art.9, art.10 alin.(1), art.11 alin.(1) și (2) și art.12 din Legea privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. și pentru modificarea unor acte normative, precum și legea, în ansamblul său.

51. Având în vedere faptul că obiectul celor trei sesizări îl constituie dispoziții ale aceluiași act normativ, pentru o bună administrare a actului de justiție constituțională, în temeiul art.53 alin.(5) din Legea nr.47/1992, plenul Curții Constituționale dispune, din oficiu, conexarea celor trei cauze, respectiv a Dosarelor nr.927A/2018 și nr.1037A/2018 la Dosarul nr.914A/2018, care a fost primul înregistrat, urmând ca instanța constituțională să pronunțe o singură decizie prin care să efectueze controlul de constituționalitate *a priori* asupra dispozițiilor Legii privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. și pentru modificarea unor acte normative, în ansamblul său.

52. Autorii sesizării susțin că dispozițiile criticate contravin prevederilor constituționale ale art.1 alin.(4) și (5), art.16 alin.(1) și (2), art.61 alin.(1), art.111, art.135 alin.(1) și (2) lit.a), b) și g), art.136 alin.(3) și (4), art.138, art.140 alin.(1), art.147 alin.(4) și ale art.148 alin.(2).

53. Propunerea de lege privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. și pentru modificarea unor acte normative a fost inițiată de un număr de 181 deputați și senatori și înaintată Senatului, în calitate de primă Cameră sesizată, la data de 16 noiembrie 2017. În data de 18 aprilie 2018, propunerea legislativă este adoptată de Senat și înaintată spre Camera decizională, iar, la data de 6 iunie 2018, Camera Deputaților, în temeiul art.75 și art.76 alin.(1) din Constituție, a adoptat, cu amendamente, legea și a trimis-o spre promulgare Președintelui României în data de 16 iunie 2018. În termenul legal, un număr de 51 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Uniunii Salvați România și Partidului Mișcarea Populară, precum deputați neafiliați, respectiv un număr de 66 de deputați aparținând grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, precum și Președintele României au formulat prezentele obiecții de neconstituționalitate.

54. Curtea reține că, în cauză, sunt formulate două categorii de critici de neconstituționalitate extrinsecă referitoare la neconstituționalitatea Legii privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. și pentru modificarea

unor acte normative, în ansamblul său: pe de o parte, cele care privesc competența Parlamentului de a adopta legi în ceea ce privește înființarea unor societăți pe acțiuni, și, pe de altă parte, cele care privesc respectarea principiului bicameralismului. De asemenea, autorii sesizărilor formulează o serie de critici de neconstituționalitate intrinsecă, care vizează conținutul normativ al dispozițiilor legii.

55. Examinând criticile de neconstituționalitate extrinsecă, respectiv critica raportată la prevederile art.1 alin.(4), art.4 alin.(2), art.16 alin.(1) și (2) și art.61 alin.(1) din Constituție, Curtea reține că, în jurisprudența sa, a statuat că legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Prin definiție, legea, ca act juridic de putere, are caracter unilateral, dând expresie exclusiv voinței legiuitorului, ale cărei conținut și formă sunt determinate de nevoia de reglementare a unui anumit domeniu de relații sociale și de specificul acestuia. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea *intuitu personae* a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, de plano, într-un singur caz, prestabilit fără echivoc [a se vedea Decizia nr. 600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr. 970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 22 noiembrie 2007, Decizia nr. 494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 819 din 21 decembrie 2013, sau Decizia nr. 574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014, paragraful 21].

56. Prin jurisprudența mai sus citată, Curtea a mai arătat că Parlamentul, arogându-și competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, a încălcat principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art.1 alin.(4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu. O lege, adoptată

în condițiile de mai sus, contravine principiului constituțional prevăzut de art.16 alin.(2) din Legea fundamentală, având caracter discriminatoriu și, ca atare, este sub acest aspect în totalitate neconstituțională. Într-adevăr, în măsura în care un anumit subiect de drept este sustras, prin efectul unei dispoziții legale adoptate exclusiv în considerarea lui și aplicabile numai în ceea ce îl privește, incidenței unei reglementări legale constituind dreptul comun în materie, dispozițiile legale în cauză nesocotesc principiul constituțional potrivit căruia "*nimeni nu este mai presus de lege*". Curtea a mai reținut că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție și transformarea acesteia în autoritate publică executivă. Or, o astfel de interpretare este contrară celor statuate de Curtea Constituțională în jurisprudența sa și, prin urmare, în contradicție cu prevederile art. 147 alin. (4) din Constituție, care consacră obligativitatea *erga omnes* a deciziilor Curții Constituționale.

57. Cu privire la caracterul normativ al legii, instanța constituțională a reținut, prin Decizia nr. 600 din 9 noiembrie 2005, precitată, că "în absența unei prevederi prohibitive exprese, este de principiu că legea are, de regulă, caracter normativ, natura primară a reglementărilor pe care le conține fiind dificil de conciliat cu aplicarea acestora la un caz sau la cazuri individuale".

58. În acest context, Curtea constată că legea, ca act juridic al Parlamentului, reglementează relații sociale generale, fiind, prin esența și finalitatea ei constituțională, un act cu aplicabilitate generală. Or, în măsura în care domeniul de incidență a reglementării este determinat concret, dată fiind rațiunea *intuitu personae* a reglementării, aceasta are caracter individual, ea fiind concepută nu pentru a fi aplicată unui număr nedeterminat de cazuri concrete, în funcție de încadrarea lor în ipoteza normei, ci, *de plano*, într-un singur caz, prestabilit fără

echivoc (a se vedea Decizia nr. 600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr. 970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 22 noiembrie 2007 sau Decizia nr. 494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 819 din 21 decembrie 2013).

59. Având în vedere cele anterior expuse, Curtea constată că înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. dă expresie unei operațiuni juridice cu caracter individual, aplicabile, prin definiție, numai unui singur caz expres determinat, creând o societate cu un singur acționar supusă regulilor prevăzute de Legea societăților nr.31/1990, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.1066 din 17 noiembrie 2004.

60. De asemenea, Curtea reține că, potrivit art.13 din Legea nr.15/1990 privind reorganizarea unităților economice de stat ca regii autonome și societăți comerciale, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.98 din 8 august 1990, cu modificările și completările ulterioare, *"Unitățile economice de stat, cu excepția celor care se constituie ca regii autonome, vor fi organizate sub formă de societăți pe acțiuni sau societăți cu răspundere limitată, în condițiile prevăzute de lege"*. Societățile pe acțiuni sunt persoane juridice și funcționează pe bază de gestiune economică și autonomie financiară. Potrivit art.17 din lege, *"unitățile economice de interes republican se organizează ca societăți comerciale prin hotărâre a Guvernului, iar cele de interes local, prin decizia organului administrației locale de stat"*, iar, în temeiul art.18 din lege, prin actul de înființare a societății se aprobă statutul și se stabilește forma juridică, obiectul de activitate, denumirea și sediul principal al societății, capitalul social subscris, structura și modalitatea de constituire a acestuia, precum și modalitatea de prelucrare a activului și pasivului unității economice de stat care se constituie. În baza actului de înființare, societatea se înscrie în registrul camerelor de comerț și industrie, iar actul de înființare se publică în Monitorul Oficial al României.

61. Pe de altă parte, Curtea observă că, potrivit art.191 din Codul civil, persoanele juridice de drept public se înființează prin lege [alin.(1)], iar, prin excepție de la dispozițiile alin.(1), **în cazurile anume prevăzute de lege**, persoanele juridice de drept public se pot înființa prin acte ale autorităților administrației publice centrale sau locale ori prin alte moduri prevăzute de lege [alin.(2)].

62. În privința cauzei de față, Curtea constată că societatea constituită, deși nu dispune de prerogative de putere publică, prestează un serviciu public, situație în care îi sunt aplicabile prevederile art.191 alin.(2) din Codul civil, ceea ce o califică drept o persoană juridică de drept public. În acest sens, Curtea constată că art.191 alin.(1) din Codul civil se referă la autoritățile și instituțiile statului [înființarea Guvernului, ministerelor, autorităților administrative autonome (spre exemplu, Consiliul Concurenței), Consiliul Legislativ, Curtea Constituțională etc.], la unitățile administrativ-teritoriale, toate acestea exercitând prerogativele puterii publice, în timp ce alineatul (2) al aceluiași text legal se referă la operatorii economici, partidele politice etc., respectiv la persoane juridice care sunt calificate de drept public prin prisma scopului și obiectului lor de activitate, prestând, spre exemplu, un serviciu de interes public/ general, administrând bunuri proprietate publică etc. (a se vedea în acest sens Decizia nr.249 din 19 aprilie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.456 din 31 mai 2018, par.55).

63. În sensul că societatea nou creată este o persoană juridică de drept public conform art.191 alin.(2) din Codul civil, Curtea reține faptul că aceasta este deținută în întregime pe toată durata sa de funcționare de către statul român [art.1 alin.(2) din lege], are ca scop dezvoltarea și finanțarea de proiecte de investiții rentabile și sustenabile în diverse sectoare economice [art.5 din actul constitutiv], statul român are calitatea de acționar unic pe toată durata existenței Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. [art.7 alin.(4) din actul constitutiv], acțiunile sale sunt deținute numai de stat [art.6 din ordonanța de urgență], drepturile și obligațiile izvorâte din calitatea de acționar sunt exercitate de către Ministerul

Finanțelor Publice [art.1 alin.(2) din lege], strategia investițională a Fondului se aprobă de către Guvern [art.4 alin.(1) din lege] etc.

64. Prin urmare, având în vedere și dispozițiile art.17 din Legea nr.15/1990, înființarea unei societăți, precum cea de față, se dispune printr-un act de reglementare secundară, care se subsumează competenței autorității administrației publice centrale. Operațiunea juridică se circumscrie domeniului de reglementare a actelor cu caracter infralegal, administrativ și nu corespunde finalității constituționale a activității de legiferare, care presupune reglementarea unei sfere cât mai largi de relații sociale generale, în cadrul și în interesul societății. Din această perspectivă, Curtea reține că actul normativ criticat este de natură a contraveni dispozițiilor art.1 alin.(4) din Constituție referitor la principiul separației și echilibrului puterilor în stat, Parlamentul intrând în sfera de competență a autorității executive, singura autoritate publică cu atribuții în organizarea executării legilor, prin adoptarea actelor cu caracter administrativ.

65. Mai mult, Curtea constată că înființarea unei societăți este o operațiune cu caracter individual care vizează un singur raport juridic. Or, concretizarea actului juridic al înființării, în sens de *negotium juris*, se realizează doar printr-un act administrativ individual, respectiv hotărârea de Guvern, în sens de *instrumentum*. Așadar, potrivit cadrului normativ în vigoare, respectiv dispozițiile Legii nr.15/1990, înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții, ca societate pe acțiuni, se poate realiza doar prin hotărâre a Guvernului, act cu caracter administrativ prin care se aprobă și actul constitutiv al societății.

66. Având în vedere cele de mai sus, Curtea constată că legea criticată a fost adoptată, pe de o parte, cu încălcarea principiului separației puterilor în stat, prevăzut de art.1 alin.(4) din Constituție, și a rolului Parlamentului, prevăzut de art.61 alin. (1) din Constituție, și, pe de altă parte, cu încălcarea principiului consacrat de art.16 alin.(2) din Constituție, potrivit căruia "*nimeni nu este mai presus de lege*".

67. Ca urmare a constatării viciilor de neconstituționalitate extrinsecă determinate de încălcarea dispozițiilor menționate mai sus, în special a celor privind rolul Parlamentului, *Curtea apreciază că nu mai este necesară examinarea criticilor de neconstituționalitate extrinsecă raportate la principiul bicameralismului parlamentar și nici a criticilor de neconstituționalitate intrinsecă formulate de autorii obiecției de neconstituționalitate* (a se vedea, în același sens, Decizia nr. 747 din 4 noiembrie 2015, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 922 din 11 decembrie 2015, paragraful 35, Decizia nr. 442 din 10 iunie 2015, paragraful 33, Decizia nr. 545 din 5 iulie 2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 638 din 25 iulie 2006, sau, mutatis mutandis, Decizia nr. 82 din 15 ianuarie 2009, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 33 din 16 ianuarie 2009).

68. În concluzie, având în vedere că soluțiile legislative privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții, a căror neconstituționalitate a fost reținută, constituie elemente esențiale ale reglementării actului normativ, Curtea constată că viciile de neconstituționalitate afectează actul normativ, în întregul său.

69. Pentru considerentele arătate, în temeiul art.146 lit.a) și al art.147 alin.(4) din Constituție, precum și al art.11 alin.(1) lit.A.a), al art.15 alin.(1) și al art.18 alin.(2) din Legea nr.47/1992, cu majoritate de voturi,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

În numele legii

DECIDE:

Admite obiecțiile de neconstituționalitate formulate de un număr de 51 de deputați aparținând grupurilor parlamentare ale Uniunii Salvați România și Partidului Mișcarea Populară, precum și de deputați neafiliați, respectiv de un număr de 66 de deputați aparținând grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, precum și de Președintele României și constată că Legea privind înființarea Fondului

Suveran de Dezvoltare și Investiții - S.A. și pentru modificarea unor acte normative este neconstituțională, în ansamblul său.

Definitivă și general obligatorie.

Decizia se comunică Președinților celor două Camere ale Parlamentului, prim-ministrului și Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Pronunțată în ședința din data de 18 iulie 2018.

**PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE,**


Prof. univ. dr. Valer Dorneanu



**MAGISTRAT-ASISTENT ȘEF,
Mihaela Senia Costinescu**

