

## Guvernul – instituție politică și administrativă

Lector univ. dr. George Gîrleşteanu\*

### The Government - political and administrative institution

*The Government, as a political and administrative institution, represents in the Romanian law system the most important organ of public administration system, determining the general organization and the functional of this system and subordinating in principle the other administrative institutions.*

**Key words:** Government, politics institution, area institution, government forming, government structure, decision, order.

**Cuvinte cheie:** Guvern, instituție politică, instituție administrativă, formarea Guvernului, structura Guvernului, hotărâre, ordonanță.

**1. Cadrul normativ.** Guvernul<sup>1</sup>, care în statul modern „determină și conduce politica națiunii”<sup>2</sup>, reprezintă organul central al administrației publice din România consacrat ca atare prin prisma dispozițiilor constituționale și legale. Constituția României din 1991, revizuită în anul 2003, normează regimul juridic al acestei instituții politice și administrative prin Capitolul III, intitulat generic „*Guvernul*”, art. 102-110, delimitând normativ aspecte cu privire la rolul, structura, învestitura și actele juridice ale Guvernului, incompatibilitățile și încetarea funcției de membru al Guvernului, răspunderea membrilor Guvernului, precum și în ceea ce privește instituția Primului-ministru. De asemenea, cadrul constituțional al instituției Guvernului este completat de către legiuitor prin intermediul Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor<sup>3</sup>.

**2. Rolul și funcțiile Guvernului.** Conform art. 102 alin. (1) din Constituția României, “*Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice*”. Dispoziția constituțională, chiar dacă nu dispune în mod expres, instituie un dublu rol al Guvernului în sistemul român de drept: un rol politic și un rol administrativ.

În primul rând, Guvernului îi corespunde un *rol politic*, ce rezultă pe de o parte, din faptul că acest organ este cel care concepe programul de guvernare stabilind astfel coordonatele generale ale politicii interne și externe ale statului pe perioada exercitării

---

\* Autorul este cadru didactic la Facultatea de Drept și Științe Administrative a Universității din Craiova

<sup>1</sup>Verginia Vedinaș, *Drept administrativ*, ediția a III-a, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 301-323; Emanuel Albu, *Administrația ministerială în România*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 83-139; Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, vol.I*, ediția a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005, 338-415; Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ, vol.I*, Ed. All Beck, București, 2003, p. 146-187.

<sup>2</sup> Dan Claudiu Dănișor, *Drept Constituțional și Instituții Politice. Teoria Generală, vol.I*, Ed. Sitech, Craiova, 2006, p. 448.

<sup>3</sup>Publicată în *M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001* și actualizată până la data de 14 septembrie 2007 prin modificările și completările aduse de: Legea nr. 161 din 19 aprilie 2003; Ordonanța de urgență nr. 64 din 28 iunie 2003; Legea nr. 23 din 3 martie 2004; Ordonanța de urgență nr. 11 din 23 martie 2004; Ordonanța de urgență nr. 17 din 9 martie 2005; Legea nr. 117 din 5 mai 2005; Ordonanța de urgență nr. 76 din 12 iulie 2005 respinsă de Legea nr. 250 din 9 august 2005; Legea nr. 250 din 22 iunie 2006; Ordonanța de urgență nr. 87 din 5 septembrie 2007.

mandatului aprobat de către Parlament, iar pe de altă parte, din faptul că, în urma obținerii votului de încredere din partea legislativului, va asigura realizarea politicii interne și externe în conformitate cu programul politic asumat. Astfel, Guvernul apare ca o “*instituție politică*”<sup>4</sup>, al cărei creator este constituit din partidul sau coaliția de partide politice care formează majoritatea parlamentară și a cărei activitate este cantonată în liniile directoare ale propriului program de guvernare girat prin votul întregului legislativ. Deci, Guvernul exercită în principal un rol politic<sup>5</sup>, atât prin prisma originii sale parlamentare, fiind expresia voinței politice a unei majorități politice care îl legitimează, cât și prin prisma “statutului” acestei instituții juridice, programul de guvernare, un act care este esențialmente de natură politică și prin care se crează o obligație generală de respectare și punere în aplicare a acestuia, responsabilitatea politică exclusivă incumbând titularului acestuia.

În al doilea rând, Guvernul are un *rol administrativ*, și anume, potrivit expresiei constituantului român, de a realiza conducerea generală a administrației. Rolul administrativ al Guvernului este în mod indispensabil legat de rolul său politic deoarece modalitatea de conducere generală a sistemului administrației de stat este cantonată în coordonatele politicii guvernamentale asumate prin programul girat de către Parlament. Așadar, Guvernul este în același timp și o *instituție administrativă*, care trebuie să conducă ca organ al administrației publice într-o manieră generală întregul sistem al administrației statului, centrale și inclusiv locale, pentru realizarea obiectivelor propriei politici guvernamentale<sup>6</sup>.

Sensul expresiei utilizate de către constituant, potrivit căreia Guvernul exercită conducerea generală a administrației, rezidă în principal în faptul că această instituție juridică își subordonează într-o manieră *generică* întregul sistem al a organelor administrației publice centrale și locale din România, exercitând direcția administrației<sup>7</sup>. Interacțiunea Guvernului cu aceste organe se face prin intermediul unor raporturi de drept administrativ care prin conținutul specific al acestora pot consta în: raporturi de subordonare directă, față de ministere, organe de specialitate sau prefecti; raporturi de subordonare indirectă sau de tutelă administrativă, față de autoritățile administrației publice locale alese<sup>8</sup>; sau raporturi de colaborare, față de autoritățile administrației publice centrale de specialitate cu caracter autonom (autoritățile administrative autonome)<sup>9</sup>.

Legea-cadru nr. 90/2001, prin intermediul art. 1 alin. (1), furnizează o definiție generală a Guvernului ce are meritul de a evidenția dublul rol general al acestuia, politico-administrativ, prin normarea sa atât ca autoritate politică, cât și ca autoritate administrativă:

---

<sup>4</sup> Emanuel Albu, *Administrația ministerială în România*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 83.

<sup>5</sup> cu privire la rolul politic al Guvernului a se vedea de asemenea Dana Apostol Tofan, *Un punct de vedere în legătură cu noua reglementare privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor*, Revista de Drept Public nr. 2/2001, p. 55-70.

<sup>6</sup> Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, vol.I*, ediția a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 364.

<sup>7</sup> Dan Claudiu Dănișor, *Drept Constituțional și Instituții Politice. Teoria Generală, vol. I*, Ed. Sitech, Craiova, 2006, p. 452.

<sup>8</sup> Guvernul, prin intermediul reprezentantului său în teritoriu, prefectul, își subordonează și exercită o tutelă asupra organelor alese de la nivelul colectivităților locale, tutelă care în sistemul nostru de drept are un sens circumstanțiat constituțional: posibilitatea de sesizare a instanței de contencios administrativ cu privire la legalitatea actului local adoptat, fapt ce atrage suspendarea aplicării acestuia până la soluționarea cauzei.

<sup>9</sup> În ceea ce privește aceste structuri ale administrației publice centrale, chiar dacă de principiu ele sunt caracterizate prin autonomie, într-o modalitate specifică ele sunt dependente față de Guvern astfel cum vom observa ulterior în capitolul rezervat unei analize distincte a acestor structuri instituționale.

“Guvernul este autoritatea publică a puterii executive, care funcționează în baza votului de încredere acordat de Parlament și care asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice”. Pe lângă cele două roluri generale ale Guvernului, Legea-cadru nr. 90/2001 instituie și un rol special al acestuia, prin art. 1 alin. (2), *rolul de a asigura funcționarea echilibrată și dezvoltarea sistemului național economic și social, precum și racordarea acestuia la sistemul economic mondial în condițiile promovării intereselor naționale*. Acest rol special al Guvernului își găsește fundamentul principal în obligațiile generale ce incumbă statului în domeniul economic normate prin art. 135 din Constituție<sup>10</sup>.

Potrivit art 1 alin. (5) din Legea-cadru nr. 90/2001, Guvernul, pentru realizarea programului guvernamental asumat în fața Parlamentului, îndeplinește mai multe funcții specifice: *funcția de strategie*, prin care se asigură elaborarea strategiei de punere în aplicare a Programului de guvernare; *funcția de reglementare*, prin care se asigură elaborarea cadrului normativ și instituțional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice; *funcția de administrare a proprietății statului*, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului, precum și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil; *funcția de reprezentare*, prin care se asigură, în numele statului român, reprezentarea pe plan intern și extern; *funcția de autoritate de stat*, prin care se asigură urmărirea și controlul aplicării și respectării reglementărilor în domeniul apărării, ordinii publice și siguranței naționale, precum și în domeniile economic și social și al funcționării instituțiilor și organismelor care își desfășoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea Guvernului.

În același timp, trebuie precizat că funcțiile Guvernului, pe de o parte, din punct de vedere al conținutului acestora, sunt funcții generale (vizând totalitatea domeniilor vieții sociale) și naționale (desfășurate pe întreg teritoriul statului), iar pe de altă parte, în raport cu natura administrativă a activității acestei instituții, sunt funcții de conducere și organizare<sup>11</sup>.

**3. Formarea Guvernului.** Formarea Guvernului se realizează potrivit dispozițiilor constituționale ale art. 85 alin. (1) și art. 103 și cuprinde mai multe etape cronologice și obligatorii ce presupun exprimarea voinței Președintelui și a Parlamentului. *Prima etapă* în procesul de constituire a Guvernului este reprezentată de *consultarea de către Președinte*, conform art. 103 alin. (1), a partidului care are majoritatea absolută în Parlament în vederea desemnării unui candidat la funcția de Prim-ministru. În situația în care nu există o majoritate politică la nivelul legislativului, Președintele va proceda la consultarea tuturor partidelor reprezentate în Parlament. *A doua etapă* constă în *desemnarea de către Președinte* a persoanei care va candida la funcția de Prim-ministru. Trebuie precizat că această etapă presupune un act exclusiv de manifestare a voinței Președintelui, acesta putând desemna în mod liber orice persoană dorește pentru ocuparea funcției de șef al Guvernului, independent de propunerile politice avansate anterior de către partidele politice, singura obligație ce îi incumbă fiind aceea de a efectua consultarea.

---

<sup>10</sup> Art. 135 din Constituție: „(1) *Economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență. (2) Statul trebuie să asigure: a) libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție; b) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară; c) stimularea cercetării științifice și tehnologice naționale, a artei și protecția dreptului de autor; d) exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național; e) refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic; f) crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții; g) aplicarea politicilor de dezvoltare regională în concordanță cu obiectivele Uniunii Europene*”.

<sup>11</sup> Emanuel Albu, *op.cit.*, p. 86.

În a treia etapă, potrivit art. 103 alin. (2), odată desemnat un candidat la funcția de Prim-ministru, acesta are la dispoziție un termen de maxim 10 zile în care trebuie să își alcătuiască lista cu membrii echipei guvernamentale și programul de guvernare. Apreciem că termenul de 10 zile pe care candidatul îl are la dispoziție pentru alcătuirea programului și listei Guvernului, chiar dacă nu este prevăzut în mod expres în constituție, reprezintă un termen de decădere, a cărui depășire atrage automat invaliditatea candidaturii propuse de către Președinte. În fapt, depășirea acestui termen reprezintă o nesocotire a girului acordat de către Președinte candidatului la funcția de Prim-ministru sau o neconfirmare a încrederii asumate de către primul în realizarea unei prime sarcini de o importanță deosebită pentru stat de către al doilea, persoană care ulterior va asigura realizarea politicii interne și externe a țării și direcția administrației<sup>12</sup>. De asemenea, în cadrul acestui termen, Președintele renunța la opțiunea inițială și poate propune o altă candidatură.

A patra etapă privește solicitarea adresată Parlamentului de către candidatul la funcția de Prim-ministru în vederea acordării votului de încredere asupra programului guvernamental și a listei viitorului Guvern, această solicitare trebuind în mod obligatoriu să intervină în cadrul aceluiași termen de 10 zile. În a cincea etapă, conform art. 103 alin. (3), cele două Camere ale Parlamentului reunite în ședință comună vor *dezbate programul și lista guvernamentale și se vor pronunța* prin adoptarea unei hotărâri cu votul majorității deputaților și senatorilor asupra încrederii acordate în viitorul Guvern. În fapt, dezbarerile în ședința comună a Camerelor nu pot avea decât un caracter formal și un rol de informare a parlamentarilor, programul de guvernare și lista Guvernului neputând fi modificate din moment ce anterior a fost solicitat de către candidatul la funcția de Prim-ministru un vot de încredere asupra unor aspecte distinct individualizate (programul și lista).

Termenul în care Parlamentul trebuie să se pronunțe prin vot asupra acordării încrederii în viitorul Guvern, prin interpretarea dispozițiilor constituționale ale art. 89 alin. (1), este de 60 de zile. Neacordarea votului de încredere pentru formarea Guvernului în termenul de 60 de zile de la prima solicitare și numai după respingerea a cel puțin două solicitări de investitură, poate avea drept rezultat dizolvarea de către Președinte a Parlamentului. În acest context, al posibilității șefului statului de a dizolva legislativul, termenul de 60 de zile nu reprezintă un termen de decădere, iar acordarea ulterioară a votului de încredere atrage automat obligația corelativă de numire a Guvernului în funcție și imposibilitatea dizolvării Parlamentului. În urma obținerii votului de încredere al Parlamentului, în cea de-a șasea etapă, Președintele numește Guvernul în funcție, moment în care acesta este considerat a fi format [art. 85 alin. (1)]. De data aceasta, Președintele este obligat să procedeze la numirea în funcție a Guvernului neavând facultatea de a se opune acestui lucru dat fiind faptul că voința Parlamentului a fost exprimată și prevalează asupra unei eventuale schimbări a opțiunii șefului statului.

**4. Structura Guvernului și statutul membrilor.** Structura instituțională a Guvernului este configurată constituțional prin art. 102 alin. (3) care dispune: “Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică”. Astfel, în alcătuirea Guvernului intră, pe de o parte, *prim-ministrul și miniștrii*, iar pe de altă parte, *alți membri* stabiliți de către legiuitor. Legea-cadru nr. 90/2001 dispune în art. 3 alin. (2) faptul că din Guvern pot face parte și *miniștri de stat*, precum și *miniștri-delegați* cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, prevăzuți în lista Guvernului prezentată

---

<sup>12</sup> pentru o poziție opusă în ceea ce privește acest aspect a se vedea Verginia Vedinaș, *Drept administrativ*, ediția a III-a, Ed. Universul Juridic, București, 2007, p. 305; Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, vol. I*, ediția a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 381; Ioan Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. I, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, p. 154.

Parlamentului pentru acordarea votului de încredere. Legiuitorul organic instituie deci două noi categorii de miniștrii ce pot intra în componența Guvernului: miniștrii de stat și miniștrii-delegați. Existența acestor două categorii de miniștrii nu este obligatorie deoarece prin faptul că aceștia trebuie prevăzuți în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere este indubitabil că ei reprezintă opțiunea premierului în ceea ce privește structura propriei echipe guvernamentale.

În acest sens se pronunță și Curtea Constituțională prin Decizia nr. 88/2004 din 3 martie 2004<sup>13</sup> stabilind că în ceea ce privește “(...) funcția de ministru de stat (...) legiuitorul constituant a reglementat modul de alcătuire a Guvernului într-o manieră suplă (...)” permițând “acestei autorități publice (...) să propună o structură în raport cu obiectivele pe care trebuie să le realizeze” și că (n.n legiuitorul constituant) “nu a reglementat într-o manieră rigidă modul de alcătuire a Guvernului prin nominalizarea tuturor ministerelor”. Astfel, concluzia Curții este că “noțiunea de «miniștri», ca de altfel și cea de «membri ai Guvernului» sunt utilizate în sens generic (...)”. De asemenea, trebuie precizat că, atât miniștrii de stat, cât și miniștrii-delegați, ultimii exercitând competențe speciale pe lângă primul-ministru, sunt organisme subordonate direct șefului Guvernului.

*Statutul membrilor* Guvernului rezultă din reglementările de ordin constituțional sau legislativ cu privire la condițiile generale necesare pentru a ocupa o funcție în cadrul Guvernului, precum și în ceea ce privește incompatibilitățile presupuse de exercitarea unei asemenea funcții. Pentru exercitarea funcției de membru al Guvernului trebuie în primul rând să fie îndeplinite *condițiile generale* prevăzute în art. 16 alin. (3) din Constituție cu privire la funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, și anume: cetățenia română și domiciliul în țară.

Legea-cadru nr. 90/2001 introduce prin art. 2 pe lângă aceste condiții enunțate anterior și o serie de *condiții specifice* pentru ca o persoană să poată exercita funcția de membru al Guvernului, după cum urmează: cetățenia română și domiciliul în țară; exercițiul deplin al drepturilor electorale; inexistența unei condamnări penale; nu se găsește în unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute în cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției. Reglementarea generală a incompatibilităților funcției de membru al Guvernului se regăsește normată *la nivel constituțional* prin prisma dispozițiilor art. 105 alin. (1), potrivit căruia funcția de membru al Guvernului este incompatibilă cu: exercitarea altei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator și exercitarea unei funcții de reprezentare profesională salarizate în cadrul organizațiilor cu scop comercial. Prin intermediul art. 84 alin. (1) din Legea nr. **161/2003** privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției<sup>14</sup> au fost instituite *la nivel legislativ* incompatibilități specifice, funcția de membru al Guvernului fiind incompatibilă cu: orice altă funcție publică de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator ori a altor situații prevăzute de Constituție; o funcție de reprezentare profesională salarizată în cadrul

<sup>13</sup> publicată în *M. Of. nr. 226 din 15 martie 2004*.

<sup>14</sup> publicată în *M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003* și actualizată până la data de 25 noiembrie 2007, cu modificările și completările aduse de: Ordonanța de urgență nr. 40 din 20 mai 2003; Legea nr. 114 din 7 aprilie 2004; Legea nr. 171 din 14 mai 2004; Legea nr. 280 din 23 iunie 2004; Legea nr. 359 din 8 septembrie 2004; Ordonanța de urgență nr. 92 din 10 noiembrie 2004; Ordonanța de urgență nr. 14 din 3 martie 2005; Ordonanța de urgență nr. 31 din 19 aprilie 2006; Legea nr. 96 din 21 aprilie 2006; Legea nr. 251 din 23 iunie 2006; Ordonanța de urgență nr. 119 din 21 decembrie 2006; Legea nr. 144 din 21 mai 2007.

organizațiilor cu scop comercial; funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice; funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociațiilor la societățile comerciale; funcția de reprezentant al statului în adunărilor generale ale societăților comerciale; funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale; calitatea de comerciant persoană fizică; calitatea de membru al unui grup de interes economic; o funcție publică încredințată de un stat strain, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte. Nu constituie incompatibilitate, conform art. 84 alin. (4), exercitarea de către un membru al Guvernului a unei funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice. Potrivit art. 4 alin. (2) din Legea-cadru nr. 90/2001 constatarea stării de incompatibilitate se face de către primul-ministru, care va dispune măsurile necesare pentru încetarea acesteia, legea neprecizând însă cine este competent și ce procedură trebuie urmată în cazul în care incompatibilitatea îl privește chiar pe primul-ministru.

**5. Funcționarea și actele juridice ale Guvernului.** În sistemul român de drept, Guvernul, potrivit structurii analizate anterior, este un organ colegial, iar activitatea sa se desfășoară prin intermediul *ședințelor* convocate și conduse de către primul-ministru [art. 24 alin. (1) din Legea-cadru nr. 90/2001]. La numite ședințe poate lua parte și Președintele României, și anume la acelea în cadrul cărora se dezbate probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice sau dacă există o invitație din partea primului-ministru, [art. 24 alin. (2)]. În cazul participării Președintelui la ședințele desfășurate de către Guvern, acesta va prezida aceste ședințe [art. 24 alin. (3)]. Desfășurarea ședințelor Guvernului are loc de regulă *săptămânal*, dar este posibilă și *ori de câte ori este necesar* acest lucru iar *cvorumul* necesar de prezență pentru a putea statua în mod valid este de jumătate plus unu din numărul total al membrilor Guvernului. În considerarea rolului general al Guvernului, politico-administrativ, problemele dezbătute în cadrul ședințelor vor viza politica internă și externă a țării, precum și aspecte privind conducerea generală a administrației publice, în vederea adoptării măsurilor corespunzătoare [art. 25 alin. (2)]. Pe lângă membrii Guvernului sau Președinte, la ședințele guvernamentale pot participa, în calitate de invitați, conducători ai unor organe de specialitate din subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ai unor autorități administrative autonome, precum și orice alte persoane a căror prezență se apreciază a fi utilă, la solicitarea primului-ministru [art. 25 alin. (3)]. De asemenea, potrivit art. 25 alin. (4), dezbaterile din ședințele Guvernului și modul de adoptare a actelor acestuia, precum și a oricăror alte măsuri stabilite se înregistrează pe bandă magnetică și se consemnează în scris în stenograma ședinței, certificată de ministrul delegat pentru coordonarea Secretariatului General al Guvernului.

În activitatea desfășurată de către Guvern acesta adoptă acte juridice specifice<sup>15</sup>, acestea, potrivit cadrului constituțional român actual prin art. 108 alin. (1), fiind *hotărârile* și *ordonanțele*. *Hotărârile* se emit pentru organizarea executării legilor. Acest lucru presupune că hotărârile de Guvern vor interveni “în măsura în care legea impune adoptarea lor, în măsura în care fie expres, fie implicit, legea trimite la o hotărâre de punere în aplicare sau practica aplicării legii naște nevoia adoptării unei hotărâri de Guvern”<sup>16</sup>. Astfel,

<sup>15</sup> Guvernul adoptă și acte de natură politică, nu numai juridică, precum programul de guvernare, asumarea răspunderii, anumite declarații politice etc.

<sup>16</sup> Verginia Vedinaș, *op.cit.*, p. 314.

ca acte administrative, hotărârile de Guvern au caracter praeter legem și secundum legem, fiind adoptate numai în temeiul unei legi în vigoare și neputând depăși cadrul normativ al acesteia<sup>17</sup>. *Ordonanțele de Guvern* sunt acte juridice care au aceeași valoare normativă ca și legea. Din interpretarea dispozițiilor art. 108 alin. (3) și art. 115 din Constituție rezultă două tipuri de ordonanțe: ordonanțe simple și ordonanțe de urgență. *Ordonanțele simple* se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare adoptată de către Parlament, și doar în limitele și în condițiile prevăzute de aceasta. Prin acest tip de ordonanțe nu se pot reglementa domenii ce fac obiectul legilor organice. În situația în care legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare, nerespectarea termenului atragând încetarea efectelor ordonanței. *Ordonanțele de urgență* reprezintă o manifestare spontană din partea Guvernului de a adopta acte cu valoare legislativă fără a avea nevoie de o abilitare expresă în acest sens din partea organului ce exercită de drept competența legislativă, Parlamentul, singurele limitări formale fiind constituite din caracterul de urgență al acestor acte ce ar trebui să intervină numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, precum și din obligația de a motiva în cuprinsul elementul de urgență [art. 108 alin. (4)]. Efectele juridice ale ordonanței de urgență se produc de la data depunerii lor spre dezbateră în procedură de urgență la Camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei în Monitorul Oficial al României.

Hotărârile și ordonanțele de Guvern se adoptă în prezența majorității membrilor săi prin consens, în caz de nerealizare a consensului decidând definitiv primul-ministru. Practic, în această ultimă variantă, primul-ministru, care ca membru al colegiului guvernamental, ar trebui să fie doar un “*primus inter pares*”<sup>18</sup>, se transformă în fapt în “*primus inter partes*”. De asemenea, aceste acte se semnează de primul-ministru, se contrasemnează de ministrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al României, nepublicarea atrăgând inexistența hotărârii sau a ordonanței [art. 27 alin. (3) din Legea-cadru nr. 90/2001].

**6. Organizarea aparatului de lucru al Guvernului.** Potrivit art. 20 din Legea-cadru nr. 90/2001 aparatul de lucru al Guvernului este alcătuit din Cancelaria Primului-Ministru, Secretariatul General al Guvernului, departamente și alte asemenea structuri organizatorice cu atribuții specifice stabilite prin hotărâre a Guvernului. *Cancelaria Primului-Ministru*<sup>19</sup> este o structură instituțională a Guvernului cu personalitate juridică proprie și care este coordonată direct de către primul-ministru [art. 21 alin. (1)]. Conducătorul acestei structuri este șeful cancelariei, care are rang de ministru și calitatea de ordonator principal de credite. Modalitatea concretă de organizare și funcționare a Cancelariei Primului-Ministru se aprobă de către primul-ministru prin decizie. Din punct de vedere structural, Cancelaria Primului-Ministru este formată din mai multe departamente conduse de de personal cu funcții de conducere sau de demnitari, aceștia neavând însă statut de funcționari publici. *Secretariatul General*<sup>20</sup> reprezintă o altă structură a Guvernului și este condus de către secretarul general al Guvernului, care poate avea rang de ministru, poate fi ajutat de unul sau mai mulți secretari generali adjuncți, care pot avea rang de secretar de stat și care sunt numiți prin decizie a primului-ministru [art. 22 alin. (1)]. Rolul Secretariatului General, ca și componentă a aparatului de lucru al Guvernului, constă în asigurarea derularii operațiunilor tehnice aferente actelor de guvernare, rezolvării

---

<sup>17</sup> *Idem.*, p. 314.

<sup>18</sup> Dan Claudiu Dănișor, *op.cit.*, p. 450.

<sup>19</sup> pentru mai multe detalii a se vedea Emanuel Albu, *op.cit.*, p. 117-119.

<sup>20</sup> *Idem.*, p. 119-125.

problemelor organizatorice, juridice, economice și tehnice ale activității Guvernului, precum și reprezentării Guvernului în fața instanțelor judecătorești [art. 22 alin. (2)]. Organizarea internă și atribuțiile Secretariatului General al Guvernului sunt stabilite prin hotărâre a Guvernului. De asemenea, prin aparatul propriu, Secretariatul general al Guvernului asigură continuitatea derulării operațiunilor tehnice aferente actelor de guvernare, constituind elementul de legătură și stabilitate al guvernării [art. 22 alin. (5)]. *Departamentul*<sup>21</sup> reprezintă o structură organizatorică fără personalitate juridică și fără alte unități subordonate, subordonat primului-ministru, și având rolul de coordonare și sinteză în domenii de interes general, în conformitate cu atribuțiile Guvernului [art. 23 alin. (1)]. Această structură este condusă de un demnitar care în exercitarea atribuțiilor ce îi revin emite ordine cu caracter individual. Întreaga structură organizatorică a departamentului, precum și atribuțiile sale se aprobă prin hotărâre a Guvernului.

---

<sup>21</sup> *Idem.*, p. 125-127.