

# LEGILE ADMINISTRATIVE ROMÂNEȘTI DIN PERIOADA INTERBELICĂ

## THE ROMANIAN ADMINISTRATIVE LAWS IN THE INTERWAR PERIOD

Cristian BENȚE

Catedra de Științe Politice și Administrative, Facultatea de Științe Umaniste, Politice și Administrative, Universitatea de Vest „Vasile Goldiș” din Arad

Tel: 0040-257-282324

E-mail: [cbente13@yahoo.com](mailto:cbente13@yahoo.com)

### ABSTRACT

*After the ending of the First World War, the new created Romanian state was confronted with multiple problems. One of the most important was the creation of a unified administrative system. That was not a very easy task because the provinces unified with Romania in 1918: Transylvania, Basarabia and Bucovina, had had very different administrative experiences before the War. The administrative laws emitted in the interwar period tried to unify these experiences and to offer a uniform administrative system.*

**Key words: administration, laws, unification, institutions, administrative units**

Una din marile probleme în legătură cu dreptul României între 1918 și 1938, a fost cea a unificării legislative. Provinciile reunite sub numele de România, au avut altă organizare și un alt drept, operă a statelor sub puterea cărora s-au aflat până la actul istoric de la 1 decembrie 1918. Unificarea legislativă a fost un proces care a durat în unele domenii destul de mult, datorită și unor cauze obiective, dar și faptului că nici guvernarea României nu s-au grăbit decât acolo unde au avut interese aparte, dar nici schimbările dese de guvern nu au ajutat să se înfăptuiască acest lucru.

Activitatea pentru organizare administrativă s-a făcut de către organe abilitate în provinciile care s-au unit cu România, desfășurându-se în limitele dispozițiilor decretului din 13 decembrie 1918, pentru organizarea Transilvaniei și a celorlalte ținuturi locuite de români.

Transilvania a avut ca organe proprii, în limitele legale amintite mai sus, în perioada 1918-1920:

- Marele Sfat Național, care juca rolul de parlament local și care întrunindu-se la Sibiu, la 29 iulie 1919, s-a pronunțat asupra a două proiecte de lege, una fiind reforma agrară, care a devenit lege și a fost în vigoare până la Legea pentru reforma agrară din 1921, dar al cărei dispoziții nu s-au aplicat în Transilvania, iar cel de al doilea proiect de lege a fost proiectul de lege electorală, care și aceasta a devenit lege și a fost în vigoare până la Constituția din 1923.
- Consiliul Dirigent, ca organ executiv, a fost compus din 15 membri cu competență administrativă, în limitele prevederilor decretului din 13 decembrie 1918. Consiliul Dirigent a fost desființat prin Decretul-lege nr.1462 din 2 aprilie 1920, atribuțiile lui trecând organelor centrale ale statului român.

Pentru Bucovina, decretul de organizare din 19 decembrie 1918, prin art. 3, a prevăzut ca unul din cei doi miniștrii fără portofoliu ce o reprezentau în Consiliul de Miniștri de la București, va fi delegatul acestui organ în vederea organizării administrației Bucovinei. Sub aceste conduceri și organizări se instituia un serviciu administrativ, cuprinzând secretariatele pentru: interne, justiție, finanțe, instrucția publică, culte, lucrări publice, industrie, comerț, îngrijirea socială, agricultură, domenii alimentare și salubritate publică<sup>27</sup>.

La 4 aprilie 1920, prin decretul-lege nr. 1462, s-a pus capăt tuturor formelor regionale de

<sup>27</sup> Dumitru V., Firoiu, *Istoria statului și dreptului românesc*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1976, p.253

conducere, toate atribuțiile acestora trecând organelor centrale ale statului român.

În Transilvania, Basarabia și Bucovina, atribuțiile administrative erau exercitate de către organe proprii de conducere, fixate prin Decretele-lege din 26 decembrie 1926 pentru Transilvania și din 1 ianuarie 1919 pentru Basarabia și Bucovina.

Afacerile străine, armata, căile ferate, poșta, telegraful, circulația financiară, vamală, împrumuturile publice, siguranța statului, intrau în competența guvernului central, în care provinciile unite erau reprezentate peintr-un număr de miniștri.

### **1.1. Legea unificării administrative din 14 iunie 1924**

La 14 iunie 1924 a fost elaborată Legea pentru unificarea administrativă, care a extins organizarea din vechea Românie la celelate provincii. Interesele egoiste ale diferitelor partide politice și intenția lor de a folosi problema organizării teritorial-administrative a țării în luptele lor politice, au făcut ca această lege, operă a Partidului Național Liberal, să fie modificată la 3 august 1929, când Partidul Național Țărănesc a ajuns la putere și a elaborat Legea pentru organizarea administrației locale, iar după această dată și până la legea din 1936 au mai fost elaborate încă 11 modificări în materie<sup>28</sup>, în funcție de care partid era la guvernare.

### **1.2. Legea unificării administrative din iulie 1925**

Legea unificării administrative din iulie 1925, organizează teritoriul României în județe și comune, care au personalitate juridică. Șeful administrației comunale era primarul, iar cel al celei județene era prefectul. Pentru a asigura viabilitate Legii administrative, guvernul a anunțat organizarea alegerilor comunale și județene la 18-19 februarie 1926, când victoria a fost de partea Partidului Național Liberal<sup>29</sup>. Deși noile reglementări au lăsat pe mai departe județul și comuna ca unități teritorial-administrative, cu personalitate juridică, având aceleași organe, iar plasa ca simplă unitate de control, au fost aduse totuși unele modificări.

Județele erau împărțite în circumscripții numite plăși. Județele erau administrate de consilii formate din consilieri aleși și consilieri de drept. În fiecare județ funcționau comisii de specialitate, iar raportorii acestora formau delegația permanentă județeană, care îndruma, supraveghea și controla activitatea serviciilor județene și a comunelor din județ. Prefectul era în continuare capul județului avâns calitatea de reprezentant al organizării centrale și șef al administrației din județ, controlând și supraveghind toate serviciile din județ și din comune. Creșteau de asemenea atribuțiile sale de comisar al guvernului și de șef al poliției, în calitate de șef al poliției având mână liberă pentru a lua toate măsurile ce le credea de cuviință în vederea asigurării siguranței statului, a ordinii și liniștii publice. Pe lângă prefect, s-a creat un organ ajutător, Consiliul de prefectură, la început ca organ consultativ, iar prin dispozițiile Legii din 27 martie 1936, s-a transformat în organ administrativ.

Comunele erau rurale și urbane. Comunele urbane erau împărțite în circumscripții numite sectoare. Comunele se administrau prin consilii formate din consilieri aleși de drept și consilieri femei. În fruntea administrației comunale se afla primarul. Primarul comunei a fost ales într-o anumită perioadă, la comunele compuse dintr-un singur sat, iar la restul comunelor fiind desemnat de către consiliul comunal. De la Legea din 1936, primarii erau aleși de către consiliile comunale din rândul consilierilor aleși. Fiecare comună putea înființa servicii de ordin administrativ, tehnic, economic, financiar, statistic, sanitar.

Consiliile județene și comunale erau alcătuite din membri aleși și membri de drept. Membrii aleși erau aleși în condițiile regimului electoral existent, cu excepția introdusă de Legea din 1929, care a acordat drept de vot și femeilor care îndeplineau anumite condiții.

Plasa a fost condusă de un prim-pretor, numit prin decizie ministerială, dar repartizat în cadrul județului de prefect. Fiind subordonat prefectului, cu atribuții de supraveghere a stării de spirit din comune, el avea sarcina de a-l informa pe prefect asupra evenimentelor din comune,

<sup>28</sup> Ibid, p.261

<sup>29</sup> Ioan Scurt; Gheorghe Buzatu, *Istoria românilor în secolul XX (1918-1948)*, Ed. Paideia, București, 1999, p.163

putând lua măsurile considerate necesare pentru reprimarea activităților antistatale. Pretorul era ofițer de poliție judiciară și șeful poliției în cadrul plășii.

Activitatea județelor și comunelor se afla sub conducerea și controlul Ministrului de Interne, ajutat de Consiliul Administrativ Superior. Primarul era ales de către consiliul comunal, iar prefectul era numit prin decret regal, la propunerea ministrului de interne.<sup>30</sup>

Pe plan local au mai existat o serie de alte organe ca: organele locale ale poliției și jandarmeriei și Garda financiară. Principiul care a stat la baza organizării administrativ-teritoriale a României a fost centralismul birocratic, concretizat în raporturile dintre organele administrației de stat prin tutela administrativă și controlul ierarhic, datorită cărora nici un act și nici o hotărâre a organelor administrației locale nu a scăpat controlului organelor superioare.

Fiecare locuitor trebuia să aparțină unei comune și să participe la sarcinile ei. Cetățenii se puteau strămuta dintr-o comună în alta fără nici o învoire prealabilă, dar erau datori să facă cunoscut autorităților comunale atât strămutarea, cât și așezarea lor<sup>31</sup>.

La 2 august 1929 a apărut Legea pentru organizarea ministerelor. În cadrul ministerelor erau miniștrii cu portofoliu și fără portofoliu. Tot în cadrul ministerelor s-au creat subsecretariatele de stat. Guvernul era organizat în zece ministere: Ministerul de Interne, Ministerul de Externe, Ministerul Justiției, Ministerul Instrucțiunii Publice și Cultelor, Ministerul de Finanțe, Ministerul Armatei, Ministerul Agriculturii și Domeniilor, Ministerul de Industrie și Comerț, Ministerul Lucrărilor Publice și comunicațiilor, Ministerul Muncii, Sănătății și Ocrotirii Sociale.

Fiecare minister cuprindea un număr de direcții, direcțiile erau compuse din servicii, serviciile erau compuse din secții, iar secțiile erau compuse din birouri. Pentru fiecare minister existau directorate ministeriale locale, care erau centre de administrație și inspecție locală. Fiind organe executive ele se aflau în subordinea unuia dintre ministere. Directorul ministerial era șeful ierarhic și îi avea în subordine și pe prefecții din județele care compuneau directoratul<sup>32</sup>.

### **1.3. Legea pentru organizarea administrației publice locale din 3 august 1929**

Legea pentru organizarea administrației publice locale a fost adoptată la 3 august 1929 și a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 170 din 3 august 1929.

În cadrul acestei legi, împărțirea administrativă a teritoriului se făcea în județe și comune. Județele erau subdivizate în plăși, iar comunele puteau fi subdivizate în sectoare. Județele, comunele și sectoarele aveau personalitate juridică. Limitele comunelor și județelor sunt stabilite prin lege. Nici o modificare teritorială a județelor sau comunelor nu se poate face decât în condițiile și în conformitate cu normele stabilite de lege.

Fiecare locuitor al țării, fără deosebire de vârstă, sex, naționalitate sau confesiune, trebuie să fie membru al unei comune și să participe la sarcinile ei. Străinii nu se vor putea stabili într-o comună, înainte de a îndeplini formalitățile prevăzute de lege.

Comunele rurale formate din mai multe sate erau administrate de un consiliu comunal. Consiliul comunal rural în comunele formate din mai multe sate este alcătuit din consilierii aleși prin sufragiu universal, direct și secret, cu reprezentarea minorității, în conformitate cu dispozițiile acestei legi și din toți primarii sătești din cuprinsul comunei sau din înlocuitorii lor. Numărul de consilieri aleși se stabilește în proporție de un consilier la o mie de locuitori. Pentru alegerea lor, satele care compun comuna rurală sunt grupate în circumscripții electorale și fiecare alege câte trei consilieri. Dacă numărul de consilieri rezultat din proporția stabilită nu ar fi divizibil cu trei, el se completează cu unu sau doi. Numărul minim al membrilor din consiliu, trebuie să fie de șase consilieri. În cazul în care numărul locuitorilor nu va putea da acest minim, diferența se va completa cu noi consilieri. Consiliul comunal se alege pe termen de cinci ani. Mandatul consilierilor comunelor rurale este gratuit.

Consiliile orașenești și municipale sunt compuse din membrii aleși și membrii de drept.

<sup>30</sup> Emil Cernea; Emil Moluț, *Istoria statului și dreptului românesc*, Ed. Șansa, București, 1994, p. 255-257.

<sup>31</sup> Scurtu; Buzatu, *Istoria românilor în secolul XX (1918-1948)*, p.158

<sup>32</sup> Cernea; Moluț, *Istoria statului și dreptului românesc*, p.254-255

Alegerea membrilor consiliilor orașenești și municipale se efectuează prin vot universal, egal, direct, secret, obligatoriu, cu scrutin pe listă, pe baza reprezentării proporționale, în conformitate cu cu dispozițiile legii de față. Numărul consilierilor se stabilește în proporție cu populația. Acest număr este: 36 în municipiile cu o populație care întrece numărul de 100.000 locuitori; 32 în municipiile cu o populație care întrece numărul 50.000 locuitori; 32 consilieri în orașele reședință de județ care au cel puțin 12.000 locuitori; 24 în orașele cu o populație de peste 25.000 locuitori; 18 în orașele cu o populație de peste 10.000 locuitori; 16 în celelalte comune urbane, oricare ar fi numărul locuitorilor.

Sunt membrii de drept cu vot deliberativ în consiliile urbane:

- Rectorul universității sau conducătorul școlii de învățământ superior din localitate;
- Câte un reprezentant al școlii statului din localitate, de învățământ primar, secundar (gimnaziu, școli normale, profesionale, medii) și un reprezentant al școlilor secundare particulare cu drept de publicitate, care aparțin grupului minorității celei mai numeroase din localitate, desemnați prin vot de membrii corpului din care fac parte;
- Câte un reprezentant al bisericilor naționale și un reprezentant al bisericii minoritare cu cel mai mare număr de credincioși din localitate, desemnați prin vot de membrii corpului din care fac parte;
- Președintii Camerelor de industrie și comerț și ai Camerelor de agricultură din localitate;
- Un membru ales de către industriașii și comercianții din localitate, care au drept de alegători pentru Camera de comerț și industrie respectivă.

În consiliile județene, numărul consilierilor județeni aleși se stabilește în proporție cu populația, fără deosebire de sex, vârstă sau origine etnică. În acest calcul nu intră populația municipiului. Acest număr este de 42 consilieri în județele care au o populație mai mare de 400.000 locuitori; 36 de consilieri în cele mai mari de 200.000 locuitori; 30 în celelalte județe. Din 10 în 10 ani consiliul județean va verifica dacă creșterea populației nu necesită o schimbare a numărului consilieri județeni aleși în conformitate cu normele stabilite mai sus. În acest caz votul consiliului județean va fi supus aprobării directorului ministerial. Sunt membrii de drept cu vot deliberativ: primarul orașului sau al municipiului reședință al județului, președinții camerelor de agricultură, industrie și comerț. Cu votul consultativ: șeful serviciilor de finanțe, de învățământ, al sănătății publice și ocrotirii sociale, al lucrărilor publice, al agriculturii și domeniilor cu atribuții asupra județului și cu reședință în județ; protoereii bisericilor naționale care își au sediul în orașul de reședință al județului, precum și cel mai înalt grad dintre reprezentanții Cultului Minoritar cu cel mai mare număr de credincioși pe teritoriul județului.

Consiliile județene și comunale, afară de comunele rurale formate din mai multe sate, se aleg prin vot universal, egal, direct, secret, obligatoriu, cu scrutin de listă, pe baza reprezentării proporționale. Consiliile comunale rurale formate din mai multe sate, se aleg de asemenea prin votul universal, egal, direct, secret, obligatoriu, cu reprezentarea minorității pe temeiul scrutinului limitativ, după cum se specifică mai jos.

Această lege s-a votat în Adunarea Deputaților în ședința de la 22 iulie 1929 și s-a adoptat cu majoritate de două treimi și anume două sute opt zeci și unu voturi, contra șapte<sup>33</sup>.

În afară de schimbările spontane determinate de evoluția tehnicii, se adaugă și factorul de organizare a vieții sociale<sup>34</sup>. În timp ce instituțiile culturale aveau o importanță generală în procesul construirii națiunii în România interbelică, universitățile țării dețineau o importanță deosebită în crearea elitelor. Aici erau formați educatori, funcționari, avocați, ingineri, medici, universitari și jurnaliști. Universitățile sau dezvoltat ca răspuns la nevoia tot mai mare de specialiști și funcționari<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Legea pentru organizarea administrației publice locale, adoptată la 3 august 1929 la București, publicată în Monitorul Oficial nr. 170 din 3 august 1929, p.6186-6254

<sup>34</sup> Henri H. Stahl, *Organizarea administrativ teritorială*, Ed. Științifică, București, 1969, p.15

<sup>35</sup> Irina, Livezeanu, *Cultură și naționalism în România Mare 1918-1930*, Ed. Humanitas, București, 1998, p.251

## CONCLUZII

Administrația avea posturi vacante din belșug și o diplomă universitară putea lesne deschide usile. Orice diplomă universitară putea asigura o slujbă guvernamentală<sup>36</sup>.

Crearea statutului funcționarilor publici în aparatul administrativ, a dezvoltat interesele sale. Funcționarii publici asigurau aplicarea legii în relațiile dintre stat și cetățeni<sup>37</sup>.

## BIBLIOGRAFIE

1. BANCIU, Angela, *Istoria vieții constituționale din România (1866-1991)*, Ed. Șansa, București, 1996.
2. BANCIU, Angela, *Rolul Constituției din 1923 în consolidarea unității naționale*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1988.
3. CERNEA, Emil; MOLUȚ, Emil, *Istoria statului și dreptului românesc*, Ed. Șansa, București, 1994.
4. CONSTANTINESCU, Miron; DAICOVICIU, Constantin; PASCU, Ștefan, *Istoria României*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1970.
5. FIROIU, Dumitru V., *Istoria statului și dreptului românesc*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1976.
6. FISCHER-GALAȚI, Stephen, *România în secolul al XX-lea*, Institutul European, Iași, 1998.
7. FOCȘENEANU, Eleodor, *Istoria constituțională a României 1959-1991*, Ed. Humanitas, București, 1998.
8. GHEORGHE, Gheorghe, Tănase, *Separarea puterilor în stat*, Ed. Științifică, București, 1994.
9. HITCHINS, Keith, *România 1866-1947*, Ed. Humanitas, București, 1998.
10. LIVEZEANU, Irina, *Cultură și naționalism în România Mare 1918-1930*, Ed. Humanitas, București, 1998.
11. POPESCU, Eufrosina, *Din istoria politică a României. Constituția din 1923*, Ed. Politică, București, 1983.
12. PUȘCAȘ, Vasile; VESA, Vasile (coordonatori), *Dezvoltare și modernizare în România interbelică. 1919-1939*, Ed. Politică, București, 1988.
13. SCURTU, Ioan; BUZATU, Gheorghe, *Istoria românilor în secolul XX (1918-1948)*, Ed. Paideia, București, 1999.
14. STAHL, Henri H., *Organizarea administrativ teritorială*, Ed. Științifică, București, 1969.
15. TARANGUL, Erast, Diti *Tratat de drept administrativ roman*, Cernăuți, 194.

---

<sup>36</sup> Ibid., p.283

<sup>37</sup> Cernea, Moluț, *Istoria statului și dreptului românesc*, p.257