

SERVITORII STATULUI

FUNȚIONARI, FUNCȚII ȘI
FUNȚIONARISM
ÎN ROMÂNIA MODERNĂ
(1830–1948)

Judit Pál • Vlad Popovici • Andrei Florin Sora
(coordonatori)

Editura MEGA
Cluj-Napoca
2022

Volum apărut în cadrul proiectului: *Schimbare și continuitate: administrația publică și corpul funcționarilor publici din Transilvania înainte și după Primul Război Mondial (1910–1925)*, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca (UEFISCDI PN-III-P4-ID-PCE-2016-0390) și susținut financiar și prin grantul SEED GS-UBB-HIPHI-POPOVICIVLADVASILE, oferit de Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca

Referenți științifici:
Conf. univ. dr. Simion Câlția
C.ș. III dr. Nicolae Mihai

DTP și copertă:
Editura Mega

Redactor:
Robert Cincu

© Editura Mega, 2022

Imagine coperta I: Notabilități locale și membri ai Societății de economie a funcționarilor, Huși, 29 mai 1905 (colecția Andrei Florin Sora)

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

Servitorii Statului: funcționari, funcții și funcționarism în România modernă (1830-1948) / coord.: Judit Pál, Vlad Popovici, Andrei Florin Sora. – Cluj-Napoca: Mega, 2022

Conține bibliografie

Index

ISBN 978-606-020-501-2

I. Pál, Judit (coord.)

II. Popovici, Vlad (coord.)

III. Sora, Andrei Florin (coord.)

94



EDITURA MEGA | www.edituramega.ro
e-mail: mega@edituramega.ro

Cuprins

Lista abrevierilor.....	7
Introducere (<i>Andrei Florin Sora</i>).....	9

PARTEA I LIMITE ALE MODERNIZĂRII ADMINISTRAȚIEI ȘI FUNCȚIEI PUBLICE

Bogdan MATEESCU

Funcționari, boieri, moșieri. Administrația publică a Țării Românești la început de modernizare.....	41
---	----

Silvia MARTON, Andrei-Dan SORESCU

Denunțarea „funcționarismului” și a clientelismului în Vechiul Regat...75

Manuel GUȚAN

(De)servind statul român: Cultura corupției și cumulul de funcții în România modernă.....	107
--	-----

Răzvan Cosmin ROGHINĂ

Depolitizarea „fanariotă” a administrației publice locale în perioada interbelică. Misiunea funcționarului public local – <i>toate-s vechi și nouă toate</i>	125
---	-----

Diana-Mihaela PĂUNOIU

Funcționarii publici și dictatura regală (1938–1940).....	159
---	-----

PARTEA A II-A PARCURSURI ȘI TRAIECTORII ADMINISTRATIVE

Ovidiu Emil IUDEAN

Cea de-a doua cale: deputații guvernamentali români din Ungaria dualistă recrutați din rândul funcționarilor publici (1881–1918).....	179
--	-----

Ramona CARAMELEA	
Reprezentări sociale și trasee formative: profesoarele la sfârșitul secolului al XIX-lea – începutul secolului al XX-lea	199
Tudor VIȘAN-MIU	
Mareșalatul și mareșalii Curtii Regale a României.....	219
Judit PÁL, Vlad POPOVICI	
Corpul prim-pretorilor din Transilvania între 1918 și 1925. O analiză prosopografică.....	241
Lucian TURCU	
Administrația bisericească în perioada interbelică. Cazul arhidiecezei de Făgăraș și Alba Iulia.....	277
Andrei Florin SORA	
Prefecții în România, 1918–1938.....	297
Toader POPESCU	
Urbanism și serviciu public în România interbelică. Cincinat Sfințescu și activitatea sa în administrația bucureșteană.....	327
PARTEA A III-A	
MEDICII – SLUJBAȘI AI STATULUI ȘI	
SERVITORI AI CETĂȚENILOR	
Lidia TRĂUȘAN-MATU	
Profioniștii din sistemul sanitar al Principatelor Române la început de drum (1830–1860).....	351
Constantin BĂRBULESCU	
Empirici, șarlatani și medici în România secolului al XIX-lea.....	371
Ligia LIVADĂ-CADESCHI	
Dilemele sistemului sanitar în România modernă (1874–1910). Medicul funcționar.....	395
Ana-Maria Ruxandra DIMA	
„Modul în care se achită de datoriile lor” – Studiu de caz asupra activității medicilor plășilor Berheciu și Zeletin în anul 1902.....	415
Despre autori.....	435
Indice de persoane.....	443

Lista abrevierilor

AD-MAE-77	Arhiva Diplomatică a Ministerului Afacerilor Externe, fond Problema 77
ANIC	Arhivele Naționale Istorice Centrale (București)
ANIC-CROF	Arhivele Naționale Istorice Centrale, fond Casa Regală-Oficiale
ANIC-MCIP	Arhivele Naționale Istorice Centrale, fond Ministerul Cultelor și Instrucțiunii Publice
ANIC-Meissner	Arhivele Naționale Istorice Centrale, fond Meissner
ANIC-MI-754	Arhivele Naționale Istorice Centrale, fond Ministerul de Interne (inv. 754)
ANIC-MI-SAOT	Arhivele Naționale Istorice Centrale, fond Ministerul de Interne, Serviciul Arhitecturii și Oficiul Tehnic
ANIC-MI-SS	Arhivele Naționale Istorice Centrale, fond Ministerul de Interne – Serviciul Sanitar
ANIC-MLP-CTS	Arhivele Naționale Istorice Centrale, fond Ministerul Lucrărilor Publice, Consiliul Tehnic Superior
ANIC-PCM-CM	Arhivele Naționale Istorice Centrale, fond Președinția Consiliului de Miniștri-Cabinet Militar (Guvernarea Antonescu)
ANIC-Stârcea	Arhivele Naționale Istorice Centrale, fond Stârcea
ANR-AB-ACC	Arhivele Naționale ale României. Serviciul Județean Alba, fond Administrația Centrală Capitulară
ANR-AB-M RG DÎ	Arhivele Naționale ale României. Serviciul Județean Alba, fond Mitropolia greco-catolică română de Alba Iulia-Făgăraș, Blaj. Registratura generală. Documente înregistrate
ANR-BN-Prefect	Arhivele Naționale ale României. Serviciul Județean Bistrița-Năsăud, fond Prefectura Județului Bistrița Năsăud – Documentele prefectului
ANR-CJ	Arhivele Naționale ale României. Serviciul Județean Cluj
ANR-CS	Arhivele Naționale ale României. Serviciul Județean Caraș-Severin
ANR-DJ-CAC	Arhivele Naționale ale României. Serviciul Județean Dolj, fond Curtea Administrativă Craiova

ANR-DJ-Ținutul Olt	Arhivele Naționale ale României. Serviciul Județean Dolj, fond Rezidența Regală a Ținutului Olt
ANR-OT-Prefectura	Arhivele Naționale ale României. Serviciul Județean Olt, fond Prefectura Județului Olt
ANR-VL-Prefectura CFR	Arhivele Naționale ale României. Serviciul Județean Vâlcea, fond Prefectura Județului Vâlcea Căile Ferate Române
DGCS	Direcția Generală a Cadastrului și Sistemizării
FRN	Frontul Renașterii Naționale
IUR	Institutul Urbanistic al României
MNL OL	Arhivele Naționale ale Ungariei (Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára)
MOF	<i>Monitorul Oficial</i> (având în perioada 1862–1947 următoarele denumiri: <i>Monitorulu: jurnalul oficialu alu Principatelor Unite</i> , 1862–1874; <i>Monitorul oficial al României</i> , 1874–1886; <i>Monitorul oficial. Regatul României</i> , 1886 și 1947)
PMR	Partid Moderat Român
PN	Partidul Națiunii
PNL	Partidul Național Liberal
PNM	Partidul Național al Muncii (Nemzeti Munkapárt)
PNR	Partidul Național Român
PNT	Partidul Național Țărănesc
SMBAN-PMB Tehnic	Serviciul Municipiului București al Arhivelor Naționale ale României, fond Primăria Municipiului București – Serviciul Tehnic
UIV	Uniunea Internațională a Orașelor
UOR	Uniunea Orașelor din România

Introducere

Andrei Florin Sora

Istoria administrației și a funcționarilor publici în România secolului al XIX-lea și al XX-lea suscită în ultimii ani un interes crescând, nu doar din partea specialiștilor în drept și a istoricilor, ci și a cercetătorilor din domeniul științelor politice, sociologiei, antropologiei și chiar a publicului larg. Aprofundarea unor teme ca istoria statului român, a administrației (inclusiv locale), a elitelor politice și administrative, a diverselor grupuri socio-profesionale, a relațiilor cetățeni-administrație și guvernați-guvernanți etc. facilitează înțelegerea transformărilor (la nivel macro și micro) ale societății românești și poate oferi explicații privind probleme actuale (corupție, politizare, incompetență, diferențe dintre cadrul legal și realități). De altfel, studierea evoluției societale nu poate fi realizată fără analize pertinente și profunde ale modalităților, instrumentelor, agenților și frânelor dezvoltării noastre instituționale din ultimele două secole.

Instituțiile și slujbașii statului (unii dintre aceștia membri ai burgheziei și ai intelectualității) din timpul perioadei dintre adoptarea Regulamentelor Organice și instaurarea comunismului sunt subiecte de cercetare propice pentru a înțelege procesul de modernizare, realizările și limitele unor transformări economice, politice, sociale și culturale. Prin intermediul unor subiecte care ar putea părea mai puțin legate de istoria administrației și a statului (intelectualii¹,

¹ Această enumerare, incompletă, conține doar contribuții care realizează o analiză de grup a intelectualității românești pentru perioada la care se referă volumul de față: Lucian Boia, *Capcanele istoriei: elita intelectuală românească între 1930 și 1950*, București, Humanitas, 2011; Marius Lazăr, *Paradoxuri ale modernizării: elemente pentru o sociologie a elitelor culturale românești*, Cluj-Napoca, Limes, 2002; Lucian Nastașă, *Intelectualii și promovarea socială: pentru o morfologie a câmpului universitar*, Cluj-Napoca, Limes, 2004; Idem, „Suveranii” universităților românești: mecanisme de selecție și promovare a elitei intelectuale, Cluj-Napoca, Limes, 2007; Cornel Sigmirean, *Istoria formării intelectualității românești din Transilvania și Banat în epoca modernă*, Cluj-Napoca, Presa Universitară Clujeană, 2000; Elena Siupiur, *Intelectuali, elite, clase politice în Sud-Estul european, secolul XIX*, București, Dominor, 2004; Eadem,

medicii², asistența socială³, politicile educaționale⁴, românizarea⁵, cetățenia⁶ și politici publice privind minoritățile etnice⁷, profesionale etc.), istoricii investighează ce este și ce nu este Statul, limitele funcționării sale, cum se exercită *Puterea*, cum se creează legile și cum se pun în aplicare și mai ales cine sunt aceia care ar trebui să facă Statul să funcționeze. O mică parte a acestor *servitori ai statului*, care au avut o contribuție importantă la construcția României moderne, sunt personajele principale ale volumului de față, care sperăm că va fi urmat și de altele.

În România, până la adoptarea legii asupra Statutului funcționarilor publici din 19 iunie 1923 (în vigoare de la 1 ianuarie 1924) nu a existat o definiție oficială, care să permită identificarea tuturor categoriilor de angajați pe care statul îi considera ca făcând parte din acest grup profesional⁸. La fel era situația și în teritoriile care aparțineau de Ungaria înainte de 1918, unde în ciuda dezideratelor

Die deutschen Universitäten und die Bildung der Intelligenz in Rumänien und die Ländern Südosteuropas im 19. Jahrhundert, Brăila, Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2019.

² Studiile despre medicii angajați în sistemul public ocupă un spațiu semnificativ în acest volum, istoria acestei categorii socio-profesionale ne arată cu claritate dificultățile și complexitatea procesului de modernizare.

³ Ligia Livadă-Cadeschi (coord.), *Sărăcie și asistență socială în spațiul românesc: sec. XVIII–XX*, București, Colegiul Noua Europă, 2002.

⁴ Irina Livezeanu, *Cultură și naționalism în România Mare 1918–1930*, traducere din engleză de Vlad Russo, București, Humanitas, 1998.

⁵ Mariana Hausleitner, *Die Rumänisierung der Bukowina: Die Durchsetzung des Nationalstaatlichen Anspruchs Grossrumäniens 1918–1944*, München, R. Oldenbourg Verlag, 2001; Florian Kühner-Wielach, *Siebenbürgen ohne Siebenbürger? Zentralstaatliche Integration und politischer Regionalismus nach dem Ersten Weltkrieg*, München, De Gruyter Oldenbourg, 2014.

⁶ Constantin Iordachi, *Citizenship, Nation and State-Building: The Integration of Northern Dobrogea in Romania, 1878–1913*, *Carl Back Papers in Russian and East European Studies*, nr. 1607, Pittsburgh, 2002.

⁷ Dietmar Müller, *Staatsbürger auf Widerruf. Juden und Muslime als Alteritätspartner im rumänischen und serbischen Nationscode. Ethnonationale Staatsbürgerschaftskonzepte, 1878–1941*, Wiesbaden, Harrassowitz Verlag, 2005; Gábor Egry, *Etnicități, identități, politici. Magyar kisebbségek nacionalizmus és regionalizmus között Romániában és Csehszlovákiában 1918–1944* [„Etnicitate, identitate, politică. Comunități minoritare maghiare între naționalism și regionalism în România și Cehoslovacia, 1918–1944”], Budapest, Napvilág, 2015.

⁸ Conform articolului 1 erau funcționari publici „cetățenii români, fără deosebire de sex”, care îndeplineau „un serviciu public permanent (civil și ecleziastic) la Stat, județ, comună sau la instituțiunile al căror buget” era „supus aprobării Parlamentului, guvernului sau consiliilor județene și comunale”, *Legea pentru Statutul funcționarilor publici din 19 iunie 1923*, art. 1, text reprodus în Florina Sas, Andrei Florin Sora (editori), *Lungul drum spre primul statut al funcționarilor publici*

funcționarilor nu a fost adoptat un statut, dar chiar și în Austria o pragmatică pentru serviciul public care reglementa statutul funcționarilor a fost introdusă abia în 1914.⁹ În România, chiar și după adoptarea Statutului din 1923¹⁰ (perceput de către funcționari ca o *Constituție administrativă*), s-a considerat că această definiție era incompletă și nu lămură pe deplin cine era funcționar public sau nu. Intrarea în vigoare a legii a însemnat împlinirea unui vechi dezi-derat, cerut insistent de către angajații statului. Calitatea de funcționar public a început să fie revendicată de categorii profesionale pe care Statutul nu le menționa în mod explicit, deoarece însemna codificarea precisă a unor drepturi privind stabilitatea în funcție (în anumite cazuri, chiar inamovibilitatea)¹¹ și îngreuna nu doar concedierea, ci și abuzurile superiorilor. Justiția (inițial Curtea de Casație, după 1925 Curțile de Apel)¹² a stabilit pentru numeroși petenți (individuali și colectivi) dacă erau funcționari publici și, în consecință, dacă intrau sub incidența Statutului din 1923. Ulterior, prin legea armonizării bugetare din 1 iunie 1927, legislatorul a realizat o definiție mai precisă a funcționarilor publici:

De câte ori în textul prezentei legi se întrebuintează cuvintele „funcționarii publici”, ele se referă fără de nicio excepție de nici un fel la toți cetățenii români (fără deosebire de sex) cari îndeplinesc un serviciu public permanent la Stat, județe, comune sau instituții autonome, făcând parte integrantă din acestea, precum și la toți aceia cari, fără a fi propriu ziși funcționari – cum sunt preoții, magistrații, militarii sau membrii corpului didactic – primesc un salariu sau soldă.
...Funcționarii cancelariei Curții de casație și Arhivelor Statului sunt supuși deasemenea dispozițiunilor prezentei legi.

din România: deziderate, (ante)proiecte, legislație, opinii și dezbateri, 1918–1923, Cluj-Napoca, Mega, 2019, doc. nr. 94, p. 705.

⁹ Judit Pál, „Schimbările sistemului administrativ de nivel mediu din Transilvania epocii dualiste, în lumina legislației (1867–1918)”, în: Judit Pál, Szilárd Ferenczi (editori), *Cadrul legislativ al administrației din Transilvania în epoca dualistă (1867–1918)*, Cluj-Napoca, Mega, 2020, p. 67–69; Waltraud Heindl, *Josephinische Mandarine. Bürokratie und Beamte in Österreich 2: 1848–1918*, Wien – Köln – Graz, Böhlau, 2013, p. 140–164.

¹⁰ *Statutul funcționarilor publici* din 19 iunie 1923 a fost înlocuit în 1940 de *Codul funcționarilor publici*, din 8 iunie (republicat cu modificări în 1942), abrogat la rândul său prin promulgarea în data de 22 septembrie 1946 a unui nou *Statut al funcționarilor publici*, rămas în vigoare doar până în 1949.

¹¹ Andrei Florin Sora, *Studiu introductiv. Funcția publică și funcționarii publici în primele ani după Marele Război, 1918–1923*, în F. Sas, A.F. Sora, *op. cit.*, p. 39.

¹² *Ibidem*.