

ACADEMIA ROMÂNĂ
INSTITUTUL DE ISTORIE „GEORGE BARIȚIU”
CLUJ-NAPOCA

Instituția prefecturii în Clujul interbelic (1923 - 1938)

Teză de doctorat

-Rezumat-

Coordonator

C.S.I. dr. Lucian NASTASĂ-KOVÁCS

Doctorand

Zoltán GYÖRKE

Cluj-Napoca 2012

Cuprins

I. Introducere

II. Prefectul și prefectura. Repere istorice

II.1. Definiții

II.2. Țara Românească

II.3. Moldova

II.4. Principatele Unite și Regatul României (1859 - 1918)

II.5. Basarabia

II.6. Bucovina

II.7. Transilvania

III. Județul Cluj

III.1. Istoric, toponimie, organizare și populație

III.2. Administrația județului Cluj după 1918

IV. Prefectura județului Cluj

IV.1. Legislația privitoare la prefect și prefectură în perioada 1923-1938

IV.2. Mecanisme de organizare și funcționare a instituției prefecturii

IV.3. Funcționarii prefecturii. Pregătire profesională, carieră, drepturi și obligații

IV.4. Politizarea administrației județene

IV.5. Sediul și patrimoniul prefecturii județului

V. Prefecții județului Cluj

V.1. Prefecții județului Cluj. Studiu prosopografic

V.2. Numirea și revocarea din funcție a prefecților

V.3. Prefectul, între reprezentant al puterii și șef al administrației județene

V.4. Demnitatea de prefect. Protocol și ceremonii

V.5. Activitatea politică a prefectului. De la propagandă la cenzură

V.6. Rolul prefectului în alegerile locale și parlamentare din județul Cluj

VI. Prefectura județului Cluj la instalarea regimului autoritar

VII. Concluzii

VIII. Bibliografie

Cuvinte cheie: prefectură, prefect, județ, Cluj, lege, funcționar public, atribuții, administrație, guvern, minister, partid politic

Introducere

De-a lungul timpului, domnitorul, regele și, mai târziu, guvernele au acordat o importanță deosebită reprezentantului propriu în teritoriu, în fond o atenție legitimă, specifică unei perioade de organizare administrativă de tip centralist. Statutul prefectului va parcurge reglementări diferite în ceea ce privește atribuțiile acestuia, conferindu-i puteri diferite - de la un rol cu competențe restrânse până la cel de principal demnitar administrativ al județului. Instituția prefecturii va juca un rol important în edificarea unei administrații moderne, în special prin urmărirea aplicării legilor și regulamentelor, dar și prin exercitarea competențelor legate de asigurarea ordinii publice sau supravegherea serviciilor publice județene și comunale.

Lucrarea se dorește a fi o radiografie de o cât mai mare acuratețe a instituției prefecturii județului Cluj între anii 1923-1938, dar surprinde și unele conexiuni și interdependențe ale acesteia cu viața cotidiană și politică a județului Cluj sau în relația ei cu Bucureștiul. Mărturisim că lucrarea de față are un caracter mai degrabă descriptiv, empiric, aducând multe informații inedite (de la mecanismele de funcționare a instituției prefecturii în general până la inserarea listei complete a prefectilor județului Cluj, limitele în timp ale mandatelor acestora, date biografice etc), deoarece nu există până acum studii coerent articulate pe această temă. Asta nu înseamnă că ne-am sustras analizelor și interpretărilor, însă în fața sărăciei de informații, ne-am propus cu precădere restituția faptelor.

Ne vom limita aici la studierea intervalului 1923-1938, întrucât acesta corespunde perioadei în care au fost adoptate principalele legi administrative (1925, 1929, 1936, 1938), Constituția României dar și primul act normativ care marchează o schimbare în administrația unificată *de facto*, legea privind statutul funcționarilor publici. Odată cu anul 1938 se încheie și perioada în care, timp de două decenii, cele 25 de guverne ale României și-au pus în practică propriile modele de funcționare a administrației. O administrație mai degrabă centralizatoare, dorită de liberali, *versus* o formă minimală de

autonomie locală, promovată de național-țărăniști. Nici un model nu va putea fi însă consacrat pe deplin, aplicarea lor fragmentară sau pentru perioade scurte de timp neputând da roadele așteptate.

La fel ca toate celelalte prefecturi din Transilvania, Banat, Crișana, Sătmar și Maramureș, prefectura județului Cluj funcționează și ea, până la 1 ianuarie 1926, în cadrul creat prin legile administrative maghiare, în vigoare la 1 decembrie 1918. Prefectura clujeană așadar, după șase ani de continuitate juridică austro-ungară, ia forma și mărimea modelelor instituționale impuse, succesiv, prin legi și regulamente de organizare internă, dar și prin voința, uneori discreționară, a celor 15 prefecți ce au reprezentat guvernul aici, având diferite profesii și ambiții politice sau personale.

Lucrarea se întemeiază, în principal, pe izvoare inedite, depistate în urma cercetărilor arhivistice, aducând astfel la lumină ipostaze necunoscute sau mai puțin lămurite ale trecutului prefecturii Cluj dintre cele două războaie mondiale. De altfel, arhiva acestei instituții a fost până la această dată aproape în integralitate intactă, cu alte cuvinte necercetată, fondul arhivistic „Prefectura județului Cluj” cuprinzând registre create în perioada 1605-1949 și materiale documentare din anii 1921-1949.

Lucrarea este structurată în cinci părți:

1. Prefectul și prefectura. Repere istorice.

În acest capitol am urmărit să prezentăm sintetic semnificația și evoluția sferei îndatoririlor în timp a reprezentanților puterii centrale în teritoriu, de la praefectus-ul sau comes-ul Romei antice și fõispán-ul din Transilvania, la préfet-ul francez, respectiv „capul” administrației județelor românești – prefectul. De asemenea, descriem principalele competențe ale demnitarilor numiți de domnitorii principatelor medievale românești în teritorii, înainte și după Regulamentele organice și tratăm subiectul instituționalizării, prin lege, a prefectului de județ în Vechiul Regat, în contextul procesului de modernizare a administrației publice românești. Administrațiile ținuturilor Basarabiei și ale Bucovinei sunt prezentate distinct, o atenție mai mare fiind acordată, în mod necesar, evoluției instituției fõispán-ului comitatului transilvănean.

Termenul de prefect provine din latinescul *praefectus*, fiind numele dat demnitarului din Roma antică ce conducea o prefectură, sau persoana pusă în fruntea unei

prefecturi, având și semnificația de a pune în frunte, a face mai mare peste ceva sau cineva. *Comes* provine din limba latină și înseamnă însoțitor, discipol și reprezenta în perioada Imperiului roman consilierul *magistratus*-ului sau al vreunui guvernator regal. În Transilvania, funcțiile de *ispán* și *főispán* (prefect, limba maghiară) corespund termenilor latini *comes* (la plural, *comites*), respectiv *comes principalis* sau *comes supremus*.

În Muntenia anului 1406 în fruntea unor unități administrative se află *sudji*, posibili omologi ai acelor *capitaneus et iudex* din Ardeal, iar țara Severinului era condusă de un *ban*. Județele erau conduse de căpitani de județ, iar din secolul al XVIII-lea județele din Oltenia erau conduse de câte doi cărmuitori numiți de domn. Prin Regulamentul organic, începând din 1 iulie 1831, cele 18 județe ale Țării Românești sunt conduse de cărmuitori, subordonați direct ministrului de interne.

La începutul secolului al XV-lea reprezentantul domnului Moldovei în cetățile mari este pârcălabul, iar la sfârșitul secolului al XVI-lea cărmuitorul ținutului este înzestrat cu atribuții judecătorești, administrative și fiscale. Administrația locală a Moldovei de după Regulamentul organic nu prezenta diferențe substanțiale față de cea a Țării Românești, în fruntea ținuturilor fiind numiți ispravnici, subordonați ministrului de interne.

La 3 mai 1860 este consemnat pentru întâia oară, în documente oficiale, termenul de „prefect”. Prin legea pentru înființarea consiliilor județene din 2 aprilie 1864 se stabilesc pentru prima dată atribuțiile prefectului în calitatea sa de comisar al guvernului pe lângă consiliul județean și președinte al comitetului permanent.

Ținuturile Basarabiei sunt conduse la 1818 de un ispravnic *zemstviat* cu atribuții polițienești și de ordine publică, iar între 1880 și 1918 județele basarabene sunt conduse de isprăvnicii, organe administrative colective. Începând cu mijlocul secolului al XIX-lea, districtele din Bucovina sunt conduse de câte doi căpitani districtuali (*bezirkshauptleute*) înzestrați cu atribuții administrative și judecătorești.

Primele însemnări documentare privind comitatele și comiții Transilvaniei apar în primii ani ai secolului al XII-lea. În vremea regilor din familia Árpád comitatul era condus de *comes castri*, om de încredere al regelui, înzestrat cu atribuții militare, judiciare, administrative și economice. Mai târziu acesta este ajutat de un *comes curialis*

castri, instituție ce devine în secolul al XIII-lea *vicecomites* - subprefectul de azi, numit și destituit de *comes*, având la început atribuții juridice, fiind totodată și președintele tribunalului. În epoca modernă, prefectul transilvănean se numea *főispán*, termen compus din *fő* (principal, în limba maghiară) și *ispán* sau *spán*, la origine *spanu*, sau *supanu* (din limba slavă). *Ispán* semnifică în sens larg un conducător cu atribuții preponderent judecătorești sau titlu de rang superior, acordat unei persoane. În perioada burgheziei, *főispán*-ul reprezenta guvernul în relația cu autoritățile administrative, numit de rege la propunerea ministrului de interne. Atribuțiile i-au fost stabilite de legile XXI din 1866 și XLII din 1870. Pe lângă dreptul de a inspecta și controla, *főispán*-ul avea și drept jurisdicțional excepțional asupra organelor autonomiei locale sau ale administrației de stat de nivel intermediar.

2. Județul Cluj

Acest capitol prezintă o serie de elemente cu privire la originea, constituirea și rolul județelor românești, precum și principalele modificări administrativ-teritoriale ale Regatului României. Istoricul, toponimia, organizarea administrativă și populația județului Cluj, înainte și după 1918, sunt cercetate cu precădere. Tot aici sunt analizate mecanismele preluării administrației județului Cluj începând cu anul 1919, precum și condițiile în care a funcționat prefectura județului în această perioadă de tranziție, până la unificarea administrativă din 1926.

Termenul de județ provine - potrivit unor surse - din latinescul *iudicium* sau *judex* ori, în fine, din slavonescul *jupe*. Este posibil și ca denumirea de județ să se fi dat, în mod natural, celor ce conduceau administrațiile și judecau în teritorii, după care denumirea de județ a fost dată și circumscripției teritoriale suspuse jurisdicției lor. Constituirea județelor se poate datora unei imperioase rațiuni politice, ce consta în necesitatea ca domnii să aibă reprezentanți în toate regiunile țării.

În Țara Românească județul este pomenit în documente din 1415, iar în Moldova ținutul este pomenit abia în 1790. Apariția județelor în Transilvania este datată între anii domniei regelui Sfântul Ștefan (997 - 1038), iar în 1205 se vorbește despre *comitatus*.

Județele românești au o origini pur administrative, fiind create de Alexandru Ioan Cuza după modelul departamentelor franceze. În 1918 România era organizată în 34 de

județe, Transilvania anului 1920 este compusă din 22 de județe și șapte orașe cu drept jurisdicțional. Prin legea pentru unificare administrativă din 1925 teritoriul României va fi organizat în 71 de județe.

Județul Cluj este menționat documentar pentru prima oară în anul 1175 sau 1177, dar inițial s-a numit Cojocna (*Kolozs*), denumire oficială păstrată până în anul 1926. Comitatul Cojocna nu a avut o organizare administrativă omogenă, fiind compus de pildă în secolul al XV-lea din șase cetăți, unsprezece orașe și 285 sate, pentru ca în 1779 comitatul să circumscrie un singur oraș, 5 târguri și 197 sate. Mai mult, în 1808 comitatul este împărțit în două cercuri iar în 1895 în opt cercuri. În anul 1912 comitatul este împărțit în nouă plase, 234 de comune și un oraș cu consiliu (Cojocna). Între anii 1924-1936 județul a fost împărțit în plăși al căror număr varia între 7 și 12. Nici întinderea județului Cluj nu se menține constantă, ea scade de la suprafața de 5.064 km² în anul 1926, la cea de 4.803 km² în 1935. Numărul populației județului în schimb crește de la 227.427 locuitori în 1926 la 242.735 în 1936.

În ianuarie 1919 Consiliul Dirigent îl numește pe Simion Tămaș prefect al județului Cojocna, dar „cu atribuțiile comitelui suprem din legile existente”. În 18 februarie funcționarii prefecturii demisionează din cauza necunoașterii limbii române, nefiind posibilă înlocuirea lor cu intelectuali români, aceștia fiind deja absorbiți de primăria orașului Cluj. Noii funcționari au fost recrutați „cum și de unde se putea” iar preotului sau învățătorului nu i s-a cerut nici o „calificație”, i s-a pretins doar să fie „bun patriot, aderent al Statului român” și să fie „verosimil” că va putea corespunde funcției. Înlocuirea personalului din administrație cu funcționari noi, chemați să pună în aplicare legi redactate în limba maghiară, va avea la început efecte negative asupra funcționării administrației județene.

3. Prefectura județului Cluj

Acest capitol este dedicat prezentării cadrului legal și instituțional în care a funcționat prefectura județului Cluj în perioada 1923-1938, cu referiri la evoluția calitativă și cantitativă a unui aparat funcționăresc expus ingerințelor politice. De asemenea, sunt prezentate date cu privire la sediul și patrimoniul prefecturii.

Potrivit dispozițiilor legii XXI pentru administrarea comitatelor și a municipiilor din 1886, prefectul era numit de rege în fruntea județelor și a orașelor cu drept jurisdicțional, reprezenta puterea executivă în jurisdicție și îndeplinea atribuții de stat și de administrare a județului.

Conform legii de unificare a administrațiilor fostelor provincii cu cea a vechiului regat din 1925, prefectul este capul administrației județene, execută toate hotărârile consiliului și ale delegației permanente județene și, împreună cu aceasta, controlează administrația județului precum și aceea a comunelor din județ, în afară de municipii. Legea administrativă adoptată sub guvernarea național-țărănistă, intră în vigoare la 2 august 1929. Potrivit acesteia, prefectul județului este „delegat” al autorității centrale, reprezintă guvernul și puterea executivă și „stă în legătură” cu fiecare minister prin directoratul ministerial și prin serviciile ministeriale locale. Și după 1929, prefectul exercită controlul și supravegherea tuturor autorităților administrației locale din județ. Începând din 27 martie 1936, România este guvernată din punct de vedere administrativ de o lege nouă. Conform dispozițiilor acesteia, prefectul este șef al administrației județene dar și reprezentant al guvernului, calitate din care veghează la aplicarea legilor și regulamentelor. Conform noii legi de organizare administrativă din 14 august 1938, prefectul, reprezentantul guvernului și al Ministerului de Interne în județ, este funcționar de carieră și șeful ierarhic al tuturor funcționarilor exteriori ai Ministerului de Interne din județ.

Legile administrative din 1925, 1929 și 1936 au fost urmate de reorganizări ale structurilor interne ale prefecturii județului Cluj, fără a le aduce însă schimbări majore, de conținut. Pentru o mai eficientă funcționare a prefecturii, era des uzitată instituția delegării, prin care prefectul își delega o parte din atribuțiunile sale județene subprefectului.

Pregătirea profesională a viitorilor funcționari de stat s-a găsit mereu în centrul atenției autorităților, prefectura clujeană organizând mai multe sesiuni de examene de capacitate. Prim-pretorii aveau diferite studii, de la șapte clase de liceu la doctorat în științe de stat. În urma corelării unor date statistice, observăm că dinamica numărului de personal al prefecturii județului Cluj, între anii 1923 – 1938 nu prezintă fluctuații majore de personal: chiar dacă atinge un maximum în anul 1928, se menține o medie de 61 de

angajați. În schimb, în perioada interbelică semnificative au fost mai degrabă avansările în carieră și transferările sau mutările disciplinare ale funcționarilor de la o structură la alta. Din calculul variației în timp a veniturilor salariale lunare nete ale prefectului, ale unui notar al prefecturii și a unei ordonanțe, pentru trei perioade de timp (1924-1927, 1929-1932, 1934-1937) rezultă că în prima perioadă cele trei tipuri de salarii au o evoluție aproape uniformă, apoi doar salariul prefectului și cel al ordonanței se păstrează între limite relativ constante. Deoarece veniturile salariale ale funcționarilor prefecturii clujene nu au fost actualizate cu evoluția prețului mediu al pâinii albe în principalele orașe, spre exemplu, cel puțin în anii 1924-1927 și 1929-1932, nivelul de trai al acestora a fost diminuat.

Obiectivul principal urmărit de guvernele României interbelice, acela de a câștiga și păstra puterea politică, putea fi lesne atins cu ajutorul unei administrații locale politizate, obediente și controlabile. Aceste deziderate erau de resortul ministrului de interne și a executanților săi fideli din teritoriu, prefectii. Nici în județul Cluj administrația și propaganda de partid nu erau disjuncte. Primul-ministru Gheorghe Tătărescu declara de altfel în 1934 că depolitizarea vieții administrative este un vechi deziderat al Partidului Național Liberal, formulat întâia oară de Vasile Lascăr, dar că nu numai că „administrația nu a devenit a doua magistratură”, ci din contră „puțin a lipsit ca magistratura să nu devină a doua administrație”.

În perioada 1896-1897 este construit palatul județean, după proiectul arhitectului Alpár Ignác. Palatul administrativ va servi ca sediu pentru prefectura județului Cluj până în 3 noiembrie 1938, când prefectura se mută în str. Regală nr. 6, pentru a face loc rezidentului regal al ținutului Someș. Pe lângă bunuri imobile, prefectura județului Cluj a deținut în proprietate și automobile de diverse mărci („Steyr”, „Dion”, „Benz”, „Ford”, „Morris Léon Bollée”).

4. Prefecții județului Cluj

În această parte a lucrării, după o scurtă analiză prosopografică a prefecților județului Cluj din perioada 1923-1938, analizăm cauzalitatea și contextul politic al numirilor de noi prefecți în județul Cluj, ca urmare a instalării noilor guverne, precum și procedura destituirii acestora. Vom încerca să stabilim locul ocupat de prefect, între

calitatea sa de reprezentant al puterii și cea de șef al administrației județene, surprinzând și măsura în care demnitatea de prefect al Clujului se bucura de respectul societății. O preocupare distinctă a constat în analiza activității politice a prefectului, a rolului său în activitățile de propagandă și de cenzură precum și a rezultatelor intervenției sale partizane în alegerile locale și parlamentare din județul Cluj.

În perioada cuprinsă între anul 1923 și 1938, un număr de 15 de personalități din rândul elitei intelectuale, politice, administrative și, mai târziu, militare din Transilvania, au ocupat funcția de prefect al județului Cluj. Aceștia au fost, în ordine cronologică, următorii: Petru Meteș (6 octombrie 1920 - 17 martie 1923), Alexandru Ștefănescu (18 martie 1923 - 30 iulie 1923), Septimiu Mureșanu (31 iulie 1923 - 11 februarie 1926), Octavian Simu (12 februarie 1926 - 18 martie 1926 și 6 iunie 1927- 22 iunie 1927), Octavian Utalea (19 martie 1926 - 7 aprilie 1926), Marcian Căluțiu (8 aprilie 1926 - 5 iunie 1927), Victor Hodor (23 iunie 1927 - 4 octombrie 1927 și 28 aprilie 1931- 7 mai 1931), Partenie Dan (5 octombrie 1927 - 15 noiembrie 1928), Adam Popa (16 noiembrie 1928 - 27 aprilie 1931), Emil Colbazi (8 mai 1931 - 13 iunie 1932), Liviu Dan (14 iunie 1932 - 16 noiembrie 1933), Eugen Dunca (17 noiembrie 1933 - 21 noiembrie 1937), Cornel Anca (22 noiembrie 1937 - 30 decembrie 1937), Nicolae Bireescu (31 decembrie 1937 - 16 februarie 1938) și Manole Enescu (17 februarie 1938 - 20 septembrie 1940). Prefecții județului Cluj au fost personalități complexe, au urmat studii universitare dintre cele mai diverse, de la teologie sau medicină la științe juridice și politice. Marea majoritate avea o pregătire juridică, dintre cei 15 prefecți doar trei nefiind licențiați în drept; în schimb, patru au fost chiar doctori în drept. Reprezentanții guvernului în teritoriu s-au remarcat și ca bravi militari, publiciști, medici de prestigiu sau avocați de excepție, au fost membri ai unor asociații culturale sau de caritate. Aproape fără excepție, prefecții Clujului s-au născut în Transilvania sau Banat. La data numirii în funcție, prefecții aveau media de vârstă de 42 de ani. Mai târziu, faptul că au fost prefecți a reprezentat un motiv suficient pentru persecutarea și condamnarea lor de către regimul comunist.

Ținând cont de faptul că numai două dintre cele zece corpuri legiuitoare alese în perioada interbelică și-au dus mandatul până la capăt iar între 1923 și 1938 cele 23 de guverne succesive au numit 15 prefecți la Cluj, observăm că și aceștia au îndeplinit

mandate scurte. De regulă, fiecare nou guvern și-a numit propriul prefect la Cluj. Prefectul Adam Popa va fi totuși menținut în funcție de toate cele patru guverne național-țărăniști conduse de Iuliu Maniu și Gheorghe Mironescu, ca și Eugen Dunca care va avea un mandat lung, de patru ani, sub toate cele patru guverne Tătărescu.

Prefectul era considerat cel mai important demnitar administrativ al statului, a cărui autoritate trebuia să fie reflectată într-o bună cunoaștere a oamenilor și a evenimentelor. Pe lângă activitățile circumscrise celor două calități, de reprezentant al guvernului și șef al administrației județene, prefectii județului Cluj își găseau însă și alte îndeletniciri sau promovau inițiative cu totul speciale. Într-o epocă în care dependența cetățenilor de administrație era extrem de accentuată, în care politicul se implica în tot și în toate, societatea i-a acordat totuși respect „capului administrației județene”. În ierarhia protocolară însă, prefectura (administrația județeană) se situa pe un loc intermediar, după biserici, armată, universitate și primărie.

Ministrul de interne Traian Moșoiu declara, în 1923, că „un prefect ideal trebuie să facă administrație, nu politică”. Cu toate acestea însă, cu prilejul perioadelor electorale, dar nu numai, prefectii clujului se vor implica direct în campaniile de propagandă organizate în favoarea guvernului sau a partidului de guvernământ. Beneficiind de o puternică susținere din partea presei de partid, la care se mai adăuga și caracterul lacunar al legislației, prefectii au avut deseori cale deschisă pentru comiterea unor abuzuri, dizolvând fără opreliști consilii locale și a instalând în locul acestora comisii interimare loiale guvernului.

5. Prefectura județului Cluj la instalarea regimului autoritar

Lucrarea se încheie cu o scurtă referire la funcționarea prefecturii județului Cluj în primul an al regimului de autoritate personală a regelui Carol al II-lea. În 17 februarie 1938, colonelul de infanterie Manole Enescu este numit prefect al județului Cluj, iar primele sale acțiuni și decizii semnau deja instalarea de facto a regimului autoritar. Prefectura va fi condusă prin acte administrative numite „publicațiuni”, semnate de prefect și având caracterul unor decrete militare.