

GHEORGHE CALCAN

**ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ROMÂNEASCĂ
ÎN SECOLELE XIX-XX.
LEGI ȘI REFORME IMPORTANTE**

Volumul 1

**DE LA REFORMELE LUI
ALEXANDRU IOAN CUZA
LA CELE ALE MARI UNIRI 1864-1925**



EDITURA UNIVERSITARĂ
București

Coperta: Angelica Badea

Copyright © 2009
Editura Universitară
Director: Vasile Muscalu
B-dul. N. Bălcescu nr. 27-33,
Sector 1, București
Tel./Fax: 021 – 315.32.47 / 319.67.27
www.editurauniversitara.ro
e-mail: redactia@editurauniversitara.ro

EDITURĂ RECUNOSCUTĂ DE CONSILIUL NAȚIONAL AL CERCETĂRII
ȘTIINȚIFICE DIN ÎNVĂȚĂMÂNTUL SUPERIOR (C.N.C.S.I.S.)

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
CALCAN, GHEORGHE

**Administrația publică românească în secolele XIX-
XX : legi și reforme importante** / Gheorghe Calcan. -
București : Editura Universitară, 2009-
vol.

ISBN 978-973-749-568-6

**Vol. 1 : De la reformele lui Alexandru Ioan Cuza la
cele ale Marii Uniri : 1864-1925.** - 2009. - Bibliogr. -
ISBN 978-973-749-571-6

35(498)''18/19''

© Toate drepturile asupra acestei lucrări sunt rezervate Editurii Universitare

Distribuție: tel/fax: (021) 315.32.47
(021) 319.67.27
comenzi@editurauniversitara.ro

ISBN 978-973-749-571-6

INTRODUCERE

Începând cu cea de a doua jumătate a secolului al XIX-lea, atunci când s-a format România, societatea românească a intrat într-un proces complex și accelerat de modernizare. Reformele înlăptuite de Al. I. Cuza, adoptarea Constituției din anul 1866, dobândirea independenței naționale în 1877 au racordat societatea românească la principiile de organizare și funcționare ale societății occidentale. Această etapă va avea ca final realizarea unității naționale în anul 1918, eveniment care la rândul său va constitui un nou punct de plecare în devenirea și evoluția societății românești.

În acest proces atât de vast de modernizare și aliniere, odată cu marile reforme ale înlăptuirii, învățământului, secularizării averilor mănăstirești înlăptuite de Cuza, cele de stabilire a fundamentelor de funcționare democratică a societății românești, de găsiere a identității de a fi și de a evolua atât pe plan intern cât și în exterior, un rol important l-a reprezentat și modul de organizare și funcționare a segmentului administrativ.

Alexandru Ioan Cuza a realizat și în domeniul administrativ o veritabilă reformă. Legile de organizare a comunelor și de funcționare a consiliilor județene din anul 1864, au constituit atât fundamentarea și funcționarea unor structuri administrative specifice spațiului românesc, cât și consacrarea lor. Comuna, satul și primarul, județul și consiliul județean au fost elemente administrative care, deși uneori cu denumiri diferite, își găseau rădăcinile în începuturile organizării administrative din secolele XIV-XV. După adoptarea acestor structuri de către domnitorul Unirii Principatelor, ele și-au conservat denumirea, și în bună parte, modul de funcționare până în zilele noastre. Legile care au urmat au reprezentat adaptarea permanentă a modului de organizare a administrației la evoluția și cerințele acestei evoluții a societății românești cât și modernizarea, eficientizarea, transparența și democratizarea actului administrativ.

Demersul nostru își propune să urmărească legislația administrației publice locale de la Alexandru Ioan Cuza și până în zilele noastre. Nu vom lua în discuție toate legile sau hotărârile care s-au adoptat de-a lungul timpului asupra acestui segment al administrației publice¹, ci, atenția noastră se va opri asupra celor mai importante și semnificative legi. Lucrarea noastră își propune să expună prevederile acestor documente. Prezentarea va fi realizată urmând modul de structurare a actului legislativ luat în discuție. Atunci când situația a impus am realizat comentariile pe care le-am simțit necesare ori am realizat comparații cu prevederile actelor administrative adoptate anterior. Am considerat oportun ca în paralel cu analiza prevederilor fiecărei legi să redăm în Anexele lucrării, textul integral al legii analizate. Acest lucru permite observarea exactă a prevederilor comentate, a modului lor de redactare, cu nuanțele și detaliile pe care a simțit să le facă legiuitorul la timpul respectiv. Nuanțele de limbaj, accentele ori sublinierile unor prevederi, maniera de formulare ale acestora au rolul de a ne introduce în întregul univers al legii respective.

Unele legi administrative au avut o importanță aparte, detașându-se de celelalte, putând fi considerate adevărate reforme în acest domeniu. În această categorie poate fi integrată legea administrativă din anul 1925, care a realizat unificarea administrației publice locale, în mod unitar, la nivelul întregii societăți românești, după realizarea desăvârșirii unității naționale din anul 1918. Considerăm că în aceeași categorie poate fi integrată și Legea comunală adoptată de Al. I. Cuza la 1 aprilie 1864 și chiar cea a Consiliilor județene promulgată la o zi după cea comunală, pentru statuarea în coordonate moderne a unor structuri administrative specifice. În categoria reformelor administrative se integrează și legea adoptată de regele Carol al II-lea în anul 1938, când teritoriul țării a fost organizat în ținuturi, sau cea din anul 1968, când s-a revenit la organizarea în județe a teritoriului național.

Dimensiunile perioadei pe care o luăm în dezbateri ne determină să realizăm lucrarea noastră în mai multe volume. Împărțirea în volume sau etape nu semnifică încadrarea strictă în periodizarea uzuală, sau propunerea unei periodizări a evoluției administrației publice locale. Evoluția fenomenului administrativ se încadrează evoluției generale a societății, deși uneori o oarecare inerție, continuitate sau înnoire ar putea să ofere elemente pentru o periodizare proprie. Structurarea realizată de noi în volume se subordonează, în esență, considerațiilor evoluției istorice și etapizării generale, coroborate însă, și cu cele de ordin cantitativ.

¹ O interesantă dezbateri asupra conceptului de administrație publică este realizată de Ion Alexandru și Lucica Matei, în lucrarea *Servicii publice. Abordare juridico-administrativă. Management. Marketing*, Editura Economică, București, 2000, p. 20-26.

Primul nostru volum analizează evoluția legislației administrației publice locale de la Alexandru Ioan Cuza și până la legile unificării administrației de după realizarea Marii Uniri. Am structurat lucrarea în trei capitole. La începutul fiecărui capitol am considerat necesar să punctăm evenimentele politice care au influențat evoluția societății românești în acea perioadă, și care în mod implicit au influențat și procesul legislativ al perioadei: unirea Principatelor Române și adoptarea primei Constituții a țării, dobândirea Independenței și realizarea Marii Uniri.

Cel dintâi capitol analizează legile de organizare comunală și a Consiliilor județene din anul 1864, cât și modificările și regulamentul de aplicare al legii Consiliilor județene produse după adoptarea constituției din 1866. Cel de al doilea capitol prezintă cele mai importante legi adoptate în domeniul administrației publice locale în perioada cuprinsă între momentul dobândirii independenței naționale în anul 1877, și cel al realizării Marii Uniri din anul 1918. În acest capitol este analizată legea de organizare generală a comunelor din anul 1887, și apoi legile de organizare diferențiată a comunelor urbane (1894), și a comunelor rurale (1904). Cel de al treilea capitol analizează două din cele mai importante legi ale uniformizării administrației publice după anul 1918: Statutul funcționarilor publici din anul 1923 și Legea pentru unificare administrativă din anul 1925. Anexele volumului conțin textul integral al tuturor legilor analizate.

Precizăm că analizele inserate de noi în acest volum au constituit subiectul unor studii aparte care au fost publicate aproape în totalitate înaintea apariției acestei lucrări. Prezentarea contextului istoric făcută la începutul fiecărui capitol reprezintă, în esență, o adaptare a textului aferent din lucrarea noastră *Istoria Românilor*². Comentariile asupra prevederilor legilor administrative au fost publicate în limba engleză sau franceză în Buletinul Universității Petrol-Gaze din Ploiești³. Considerațiile asupra Statutului funcționarilor publici și Legii de unificare administrativă au fost publicate cu unele modificări și într-un context mai general (cazul celei de a doua legi) în limba română⁴. Acest lucru este precizat cu exactitate prin notele de subsol de la fiecare capitol. Reunirea acestor studii într-un volum are meritul de a oferi o imagine de ansamblu a evoluției fenomenului legislativ din perioada analizată. Publicarea integrală, în *Anexe*, a textului acestor legi o realizăm în premieră, după știința noastră, ele nemaifiind

² Editura Universității Petrol-Gaze, Ploiești, 2005.

³ Vezi colecția *Buletinului Universității Petrol-Gaze din Ploiești. Seria Științe Socio-Umane și Juridice*, 2005-2008.

⁴ Ion Agrigoroaiei, Gavriil Preda, Gheorghe Calcan, *România interbelică. Industrie, administrație, apărare*, Editura Universității Petrol-Gaze din Ploiești, 2008, p.210-266; Gheorghe Calcan, *Statutul funcționarilor publici, 1923*, Anuarul Muzeului de Istorie și Arheologie Prahova, *Studii și cercetări*, Serie nouă, III-IV (11-12), Editura Oscar Print, Ploiești, 2007-2008, p. 2009-2020.

publicate din momentul promulgării lor sau al integrării în unele colecții de legi din epocă.

În realizarea acestei lucrări ne-am folosit în primul rând de textele legilor pe care le-am analizat, care au fost publicate în *Monitorul Oficial* al României sau în colecții consacrate. Dintre colecțiile de legi menționăm în primul rând *Codul general al României*, realizat de C. Hamangiu⁵ și pe cele ale lui B. Boerescu⁶ și Ioan Ph. Ghețiu⁷. Informații utile despre evoluția generală a societății ori a fenomenului administrativ, prezentarea sau expunerea unor considerații despre unele legi administrative sunt prezentate în volumele VII-VIII ale noului tratat de *Istoria Românilor* realizat sub auspiciile Academiei Române⁸, în lucrarea lui Ion Agrigoroaiei, *România interbelică*,⁹ sau în cea realizată de un colectiv de autori ieșeni, *România interbelică în paradigmă europeană*¹⁰, cât și celelalte lucrări istorice consacrate epocii, care sunt prezentate în bibliografia lucrării.

Lucrările cu caracter special, consacrate acestei tematici sunt puține. Între acestea remarcăm în mod deosebit analizele extrem de pertinente realizate de reputatul specialist în dreptul administrativ, Anibal Teodorescu¹¹. Specialiștii contemporani în dreptul administrativ, Antonie Iorgovan, Mircea N. Preda etc. includ în lucrările lor capitole distincte evoluției organizării administrative românești de-a lungul timpului¹².

Apreciem că lucrarea noastră poate reprezenta un ajutor substanțial pentru studenții și masteranzii de astăzi care se specializează în administrația publică. De exemplu, studenții de la specializarea Administrație Publică din cadrul Facultății de Litere și Științe din Universitatea Petrol-Gaze din Ploiești, unde noi ne desfășurăm activitatea, au inclus în planul de învățământ cursul de *Istoria administrativă și economică a României*, iar lucrarea noastră poate fi un suport de aprofundare sau extindere a cunoștințelor, ori bază a desfășurării unor teme de seminar. De asemenea, în cadrul acestei universități funcționează masteratul *Administrație Publică și Integrare Europeană*.

Subordonată principiului cercetării segmentului administrativ, lucrarea noastră răspunde interesului istoricilor, cercetătorilor fenomenului administrativ, interogațiilor celor pasionați de evoluția și modernizarea

⁵ C. Hamangiu, *Codul general al României, vol.II, Legi uzuale 1860-1900*, București, 1900.

⁶ C. Boerescu, *Supliment la Codicele române*, București, [1880].

⁷ Ioan Ph. Ghețiu, *Codicele de ședință al României*, București, 1892.

⁸ Editura Enciclopedică, București, 2003.

⁹ Vol. I, Editura Universității „Alexandru Ioan Cuza”, Iași, 2001.

¹⁰ Ion Agrigoroaiei (coord.), Ovidiu Buruiană, Gheorghe Iacob, Cătălin Turliuc, *România interbelică în paradigmă europeană*, Editura Universității „Alexandru Ioan Cuza”, Iași, 2005.

¹¹ *Tratat de drept administrativ*, Vol. I, Ediția a III-a, București, 1929 și Vol. II, București, 1935.

¹² Vezi bibliografia lucrării.

generală a societății românești de-a lungul secolelor XIX-XX, și tuturor oamenilor de cultură. Lucrarea poate constitui și o sursă de analiză și de reflecție pentru toți factorii responsabili implicați constant în procesul de reformare și eficientizare a administrației publice locale, în găsirea celui mai optim echilibru de la centralizare la descentralizare administrativă. Angajații sectorului public, secretari, funcționari, consilieri, primari etc. pot realiza o comparație foarte interesantă între obligațiile de ieri și de astăzi, între cerință și recompensă, între competență, responsabilitate și deontologie.

Nutrim speranța că demersul nostru va fi util tuturor celor care se vor dovedi interesați de analiza aspectelor prezentate. Vom fi bucuroși de sugestiile și opiniile specialiștilor, cercetătorilor, colegilor, studenților, a oricărui cititor, cărora le vom acorda toată considerația noastră în realizarea următoarelor volume sau ediții.

www.editurauniversitara.ro

CAPITOLUL I

PRINCIPALELE LEGI ALE ORGANIZĂRII ADMINISTRATIVE ADOPTATE ÎN PERIOADA CUPRINSĂ ÎNTRE UNIREA PRINCIPATELOR ȘI DOBÂNDIREA INDEPENDENȚEI

I.1. UNIREA PRINCIPATELOR ROMÂNE. FORMAREA ROMÂNIEI

Idealurile de Unire și Independență își vor găsi în secolul al XIX-lea concretizarea¹. Afirmarea conștiinței naționale, revoluțiile de la 1821 și 1848, au accelerat eforturile de realizare a aspirațiilor naționale².

Înfrângerea revoluției de la 1848 a făcut ca principalii conducători ai revoluției să părăsească Principatele și să meargă în emigrație în capitalele occidentale: Paris, Bruxelles, Londra etc. În țară, situația s-a înăsprițit, activitatea intelectualilor fiind urmărită, iar principalii conducători au fost condamnați. În aprilie 1849, între Rusia și Turcia s-a semnat Convenția de la Balta Liman prin care s-a hotărât repunerea în vigoare a Regulamentelor Organice. Domnitorii, numiți pe o perioadă de șapte ani își pierdeau din atribuțiile lor de suveranitate fiind considerați înalți funcționari ai sultanului.

¹ Vezi *Istoria Românilor*, Vol. VII, tom I, *Constituirea României moderne, 1821-1878*, Editura Enciclopedică, București, 2003.

² Vezi Gheorghe Platon, *Geneza revoluției române de la 1848*, Editura Junimea, Iași, 1980.

După câțiva ani, situația internă s-a mai ameliorat, activitatea unionistă fiind reluată mai ales în Moldova unde s-a permis reîntoarcerea în țară a celor care participaseră la revoluție.

La București și Iași s-au constituit, după 1856, Comitete ale unirii și s-au editat publicații precum „Românul”, „Steaua Dunării”, „Zimbrul” și „Vulturul” care abordau deschis problema unirii principatelor analizând modalitățile realizării acesteia³.

Emigrația română a editat publicații în marile capitale occidentale precum „Junimea Română”, „România viitoare”, „Republica Română”, publicații care relatau despre situația românilor, divizarea lor în mai multe principate aflate concomitent sub mai multe dominații străine și dorința lor de a se uni. Astfel se populariza problema românească în opinia publică occidentală. Scopul era acela al familiarizării opiniei publice internaționale cu problemele românești care, atunci când s-ar fi ivit ocazia să fie discutate pe plan internațional, să găsească susținerea necesară.

Fruntașii emigrației românești au fost integrați în Comitetul Revoluționar Democrat European constituit după înfrângerea revoluției și care urmărea declanșarea unei noi revoluții în Europa și care să fie triumfătoare. În acest sens Dimitrie Brătianu activa în Comitetul de la Londra, iar Nicolae Bălcescu la Paris. În același timp importante personalități ale vieții culturale franceze, precum Jules Michelet, Edgar Quinet, Jean Vaillant au fost atrase de partea cauzei românești.

Problema românească va deveni problemă europeană la Congresul de Pace de la Paris din anul 1856. Congresul încheia războiul Crimeii dintre anii 1853 – 1856. La acest congres au participat reprezentanții celor șapte mari puteri ale Europei: Turcia, Austria, Rusia, Anglia, Sardinia (promotoarea viitoarei Italii), Prusia (promotoarea viitoarei Germanii), Franța. La acest congres ministrul de externe al Franței, contele Walewski, a propus unirea Moldovei cu Țara Românească și formarea unui stat sub garanția celor șapte mari puteri încât acesta să reprezinte o barieră între Rusia și Turcia⁴.

Propunerea de unire a fost acceptată de Franța, țară latină care sprijinea devenirea națională a românilor, de Rusia care, de fapt, nu dorea sincer unirea Principatelor, dar era în opoziție fundamentală cu Turcia, de Sardinia și Prusia care doreau să-și realizeze propria unitate a națiunii lor gândind că producerea unui precedent pe plan european putea să le ușureze îndeplinirea idealului lor. Anglia a susținut inițial unirea, apoi s-a declarat neutră în virtutea colaborării tradiționale cu Turcia. S-au opus Imperiul otoman și cel habsburgic. Austria se temea că Principatele, unite, vor atrage

3 Anaiza întreprinsă de noi în acest capitol reprezintă o adaptare a textului aferent din lăurarea noastră *Istoria Românilor*, Editura Universității din Ploiești, 2005.

⁴ Vezi și Dan Berindei, *Epoca Unirii*, Ediția a II-a, București, 2000.

de partea lor și Transilvania. Turcia a respins cu vehemență unirea, temându-se că într-un viitor apropiat Principatele vor dobândi și independența. Turcii susțineau că românii nu doreau unirea. În această situație marile puteri au hotărât prin Tratatul de la Paris din 18 martie 1856 consultarea poporului român. Documentul stipula retragerea trupelor străine pentru ca alegerile să fie libere și retrocedarea sudului Basarabiei alcătuit din trei județe: Cahul, Bolgrad și Ismail, Moldovei (din rațiunea îndepărtării Rusiei de la gurile Dunării)⁵.

În anul 1857 s-au desfășurat alegerile pentru adunările ad-hoc care trebuiau să consulte populația românească. La București și Iași s-au format Comitetele centrale ale Unirii. Turcia și Austria au căutat prin toate modalitățile să împiedice unirea. Domnitorii și-au încetat mandatul, iar Principatele au fost conduse prin câte o căimăcămie alcătuită din trei persoane numite de Turcia. Turcia și Austria au reușit să-l cumpere pe caimacamul Nicolae Vogoride din Moldova care a falsificat alegerile. Acest fapt a stârnit indignarea opiniei publice. Alexandru Ioan Cuza, pârcaș de Covurlui și-a prezentat demisia în semn de protest, gest care a avut un puternic răsunet în țară și străinătate. Au fost surprinse scrisori ale lui Vogoride către autoritățile otomane care probau falsificarea alegerilor. Scrisorile au fost publicate în presa occidentală.

Relațiile dintre marile puteri au ajuns la o profundă criză⁶. Puterile favorabile Unirii Principatelor au rupt relațiile diplomatice cu Imperiul otoman. Criza a fost detonată numai prin întâlnirea împăratului Franței și reginei Angliei la Osborne, în august 1857. S-a ajuns la un compromis: Anglia era de acord cu anularea alegerilor, iar Franța renunța la susținerea ideii unirii depline.

În toamna anului 1857 s-au reorganizat alegerile pentru adunările ad-hoc desfășurate de această dată în condiții de libertate. Adunările ad-hoc de la Iași și București ajungeau la aceleași hotărâri: unirea Moldovei cu Țara Românească într-un singur stat numit România, alegerea unui domn străin dintr-o familie domnitoare din Europa, neutralitatea pământului românesc⁷.

La aceste dezbateri reprezentanții țărănimii, Alexandru Tănase (București) și Ion Roată (Iași) au arătat viața grea a țăranilor ridicând problema împroprietăririi. Întrucât această problemă putea produce disensiuni în rândul boierimii a intervenit Mihail Kogălniceanu care a arătat că întâi trebuie realizată unirea, iar problema împroprietăririi se putea pune

⁵ Gheorghe Platon, *Istoria modernă a României*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1985, p.167-171.

⁶ Vezi și Gh. Platon, V. Russu, Gh. Iacob, V.Cristian, I. Agrigoroaiei, *Cum s-a înfăptuit România modernă*, Iași, 1993.

⁷ Vezi și Keith Hitchins, *România 1774-1866*, Editura Humanitas, București, 1996, p. 339-359.

după realizarea acestui mare eveniment. Reprezentanții țărănimii au acceptat cu înțelepciune propunerea lui Kogălniceanu.

Hotărârile adoptate de adunările ad-hoc în toamna anului 1857 au fost discutate la conferința celor șapte mari puteri de la Paris (mai – august 1858). Marile Puteri analizând situația Principatelor au hotărât unirea Moldovei și a Țării Românești într-un stat numit *Principatele Unite ale Moldovei și Valahiei*, alegerea a doi domni români, a două guverne, a două adunări, înființarea la Focșani a unei Comisii Centrale și a Înaltei Curți de Justiție și Casație pentru fixarea legilor de interes comun. Convenția adopta și unele hotărâri privind sistemul electoral: se ștergeau privilegiile marii boierimi dar, votul era unul cenșitar cu un cens mărit. Aceste ultime prevederi au făcut ca documentul Convenției de la Paris să aibă valoare constituțională. În privința unirii, un contemporan remarcă faptul că documentul adoptat la Paris, nici nu încuraja, dar nici nu împiedica unirea reală, depindea de români maniera de realizare a acestei hotărâri.

În 1859 s-a trecut la aplicarea Convenției de la Paris. În Moldova principalii favoriți erau fostul domnitor Mihail Sturdza și fiul acestuia, Grigore. Unioniștii acționau mai eficient în acest principat. În toiul dezbaterilor pentru desemnarea candidatului, unioniștii au propus candidatura lui Alexandru Ioan Cuza. Persoana lui Cuza, afirmată încă în timpul revoluției de la 1848, și cu popularitatea crescută prin gestul de demisie din funcția de pârcălab în 1857, a fost acceptată fără rezerve. La 5 ianuarie 1859, Alexandru Ioan Cuza a fost ales domn, în unanimitate, de cei 48 de deputați ai Moldovei.

La București situația era mai complicată întrucât aici dominau conservatorii. În drumul său către Constantinopol, delegația moldoveană care se deplasa pentru a face cunoscut sultanului numele alesului Moldovei, s-a oprit la București și a sugerat unioniștilor alegerea aceluiași Al. I. Cuza domnitor al Țării Românești. Pentru a-și impune această dorință, unioniștii au chemat în ajutor masele bucureștene și țărani din împrejurimi care au înconjurat clădirea în care se dezbăteau lucrările pentru desemnarea candidatului Țării Românești. Aproximativ 30.000 de persoane au stat pe dealul Mitropoliei din 21 până la 24 ianuarie 1859 exercitând o veritabilă presiune în favoarea unirii. În aceste condiții deputații unioniști au reușit să impună în noaptea de 23 spre 24 ianuarie numele lui Al. I. Cuza drept candidat la tronul Țării Românești.

La 24 ianuarie 1859, cei 64 de deputați îl alegeau în unanimitate pe Alexandru Ioan Cuza domn și al Țării Românești. Se realiza astfel, unirea Principatelor Române⁸. România modernă era practic formată. Românii manifestând maturitate, inițiativă și curaj au pus Europa în fața unui fapt

⁸ Vezi Dan Berindei, *L'Union des Principautés Roumaines*, București, 1967.

împlinit. Românii au profitat de faptul că în textul Convenției nu se preciza că alesul Moldovei nu putea să devină și domn al Țării Românești. În fața lui Cuza și a diplomației românești se pune astfel o mare problemă: aceea a recunoașterii de către Marile Puteri a dublei sale alegeri⁹.

Domnia lui Alexandru Ioan Cuza. Reformele Unirii. Domnia lui Al. I. Cuza¹⁰ poate fi împărțită în două perioade: prima, 1859 – 1862 și a doua, 1863 – 1866.

Prima etapă se caracterizează prin măsuri de consolidare a unirii pe plan intern și prin măsuri privind recunoașterea dublei alegeri pe plan extern. Imediat după unire, Cuza a unificat serviciile de poștă, de telegraf, de vamă, cele două armate și a înființat un singur minister de război. Unificarea armatei s-a făcut prin constituirea taberei militare de la Florești – Prahova ca răspuns la atitudinea ostilă a Imperiului Habsburgic față de dubla alegere a lui Cuza. Armata unificată ar fi putut intimida planurile unor intervenții străine atât din partea Austriei cât și din partea Turciei. În această perioadă s-au reluat discuțiile privind situația țărănimii și îmbunătățirea vieții acesteia prin împrumut, discuții care însă nu au dat rezultatele scontate în această perioadă.

Pe plan extern lupta diplomatică s-a dus pentru convingerea marilor puteri de a recunoaște dubla alegere. Proaspătul domnitor a trimis distinse personalități (Vasile Alecsandri, Costache Negri) ca emisari politici în capitalele marilor puteri. În martie 1859, cele șapte mari puteri s-au reunit într-o nouă conferință la Paris. Franța a recunoscut prima dubla alegere, chiar în cea dintâi ședință. Rând pe rând și celelalte mari puteri au recunoscut până în septembrie 1859, dubla alegere. Austria și Turcia au recunoscut dubla alegere doar pe timpul vieții lui Al. I. Cuza. Pentru convingerea Turciei în realizarea unirii complete a fost necesară vizita domnitorului la Istanbul, în anul 1860. Cuza a fost primit cu multă atenție și cu fastul rezervat șefilor de state independente. Firmanul otoman privind recunoașterea condiționată a dublei alegeri a fost emis în decembrie 1861.

La 24 ianuarie 1862, Cuza reunea cele două guverne într-unul unic, la București, care devenea practic capitala țării. Cel dintâi prim-ministru al României a fost conservatorul Barbu Catargiu. El s-a opus împrumutării țărănilor. În iulie 1862, el a fost asasinat în condiții neelucidate. Funcția de prim-ministru a fost ocupată pentru puțin timp de Apostol Arsache și apoi de către doctorul Nicolae Kretzulescu. Acesta a înființat Arhivele Statului și a adoptat măsuri privind unificarea serviciilor sanitare.

Venirea lui Mihail Kogălniceanu, în octombrie 1863, în funcția de prim – ministru al țării deschidea cea de *a doua perioadă* a domniei lui Cuza, cea a marilor reforme¹¹.

⁹ Vezi și I. Boicu, *Din istoria diplomației române. Anul 1859 la români*, Iași, 1996.

¹⁰ Vezi A. D. Xenopol, *Domnia lui Cuza – Vodă*, vol. I,II, Iași, 1903.

Prima mare reformă adoptată a fost cea din decembrie 1863, a secularizării averilor mănăstirești. De-a lungul secolelor, mănăstirile din țară și cele de la Locurile Sfinte (inclusiv Muntele Athos) ajunseseră să stăpânească aproximativ un sfert din suprafața arabilă a țării. Importante venituri se scurgeau astfel către clerul român și în afara granițelor. În altă ordine de idei, domnitorul avea nevoie de un fond funciar important pentru proiectata reformă agrară. Prin această lege toate aceste proprietăți au fost naționalizate. Legea secularizării a stârnit un puternic conflict diplomatic. Poarta otomană, Rusia (“protectoarea creștinismului”), călugării greci, Austria și-au exprimat puternic dezacordul față de această lege. Singura mare putere favorabilă acestei idei a fost Franța. Statul român a oferit o despăgubire însemnată călugărilor greci, a mai propus înființarea unui spital și a unei școli la Constantinopol, inițiative care au fost, însă, refuzate.

În primăvara anului 1864, s-au reluat discuțiile privind împrumutul. Kogălniceanu supune proiectul reformei spre aprobare, Adunării legislative (Parlamentul). Adunarea fiind conservatoare, respinge proiectul și dă vot de blam guvernului. Kogălniceanu își prezintă demisia. Cuza a procedat altfel: a menținut guvernul și a dizolvat Parlamentul. Acest act care a avut loc la 2 mai 1864 este cunoscut sub numele de lovitură de stat din 2 mai. Cuza a inițiat elaborarea unei legi prin care și-a sporit prerogativele. Pentru a nu atrage suspiciunea marilor puteri legea a fost numită *Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris*, care poate fi apreciată ca având valoare constituțională. Domnitorul avea dreptul de a numi președintele și un sfert din membrii Senatului, micșora atribuțiile Camerei deputaților și avea dreptul de inițiativă legislativă. Prin *Statut* și printr-o nouă lege electorală, prin care se mărea numărul alegătorilor, s-a reușit ca adunarea legislativă a țării să capete o înfățișare liberală.

Realizarea reformei agrare a fost posibilă la 14 august 1864. Aproximativ 1,8 milioane ha pământ au fost date țăranilor în funcție de puterea financiară a acestei categorii sociale (țăranii frunțași, mijlocași, rânduși). Prin această lege se desființau claca, dijma și celelalte obligații feudale. Reforma s-a făcut cu despăgubire, țăranii plăteau pentru pământul primit (15 ani) și nu aveau dreptul să înstrăineze pământul dat (30 de ani). Reforma a contribuit la îmbunătățirea vieții țăranilor și a consolidat baza domniei lui Cuza.

La 7 decembrie 1864 se înfăptuia o nouă mare reformă, cea școlară prin care învățământul de patru clase devenea obligatoriu și gratuit pentru toți copiii, România era astfel, printre primele și puținele țări din lume care adoptase asemenea hotărâri. Statul modern român avea nevoie de cetățeni instruiți, capabili să facă față și provocărilor marii industrii.

¹¹ Vezi Constantin C. Giurescu, *Viața și opera lui Cuza Vodă*, Editura Științifică, București, 1968.

În timpul domniei lui Al.I.Cuza s-au mai adoptat și alte legi importante: de organizare a comunelor, a consiliilor județene, a armatei și a justiției, a introdus codurile napoleoniene (penal și civil prevăzându-se căsătoria și divorțul civil), legea sistemului de unități și de măsuri metrice. În anul 1860 s-a înființat Universitatea de la Iași, iar în anul 1864, cea de la București. Între proiectele lui Cuza s-au înscris și cele privind înființarea Băncii Naționale a României și a monedei naționale (românatul) cât și cele privind instituirea unor medalii românești: „Spicul de Aur” și „Ordinul Unirii”. Aceste proiecte au rămas însă, nerealizate datorită opoziției Imperiului otoman.

Începând cu anul 1865, domnia lui Al. I. Cuza¹² intra în declin după ce acesta a făcut greșeala să-i aprobe, în ianuarie 1865, demisia lui Mihail Kogălniceanu. În august 1865, în București a avut loc o revoltă a negustorilor ambulanti. Autoritățile au folosit forța, înregistrându-se morți și răniți. Domnitorul nu era în țară, iar în momentul înapoierii sale din Germania, unde se aflase la tratament a părut să nu acorde prea mare atenție acestui incident. Cuza nu a venit direct în capitală. Aceste incidente au determinat Franța să se distanțeze de politica lui Cuza, ceea ce reprezenta o pierdere însemnată. În altă ordine de idei, viața particulară a domnitorului devenise subiect de comentarii în saloanele societății românești. Anturajul cât și colaboratorii personali ai lui Cuza nu au fost întotdeauna de cea mai bună calitate, sfătuindu-l defectuos, acoperindu-i defectele și laudându-i faptele. Întreaga situație a dus la deteriorarea poziției lui Cuza. Domnitorul îi scria la 1 octombrie 1865, lui Napoleon al III-lea că era pregătit să părăsească tronul dacă Franța nu-l mai considera la înălțimea misiunii sale, iar peste două luni a făcut imprudența să declare în Parlament că era gata să demisioneze dacă interesele țării o cereau și că el nu putea reprezenta un obstacol în calea devenirii României.

De toată această situație și de declarațiile domnitorului au profitat dușmanii săi. Încă din 1862 se constituise „monstruoasa coaliție”, o alianță nefirească între conservatori și liberalii radicali. Conservatorii erau împotriva lui Cuza, în principal datorită reformei agrare. Liberalii radicali, în frunte cu I.C.Brătianu, erau nemulțumiți de faptul că nu fuseseră chemați la guvernare, domnitorul preferându-i pe liberalii moderați conduși de M.Kogălniceanu. Al. I. Cuza nu a luat în seamă nici informațiile privind iminența organizării unui complot la începutul anului 1866. În aceste condiții, la 11 februarie 1866 a avut loc lovitura de stat prin care Cuza a fost obligat să abdice. Semnând actul abdicării, Cuza a avut puterea să rostască cuvintele: „Să dea Dumnezeu să-i fie României mai bine fără mine decât cu mine!”.

¹² Vezi și Valeriu Stan, *Alexandru Ioan Cuza. 1820-1873*, București, 1984.

Imediat după abdicare s-a format o Locotenență domnească alcătuită din trei persoane, care a preluat atribuțiile domnești cât și un nou guvern condus de Ion Ghica. Cuza s-a retras în Germania unde a rămas până la sfârșitul vieții. A murit la Heidelberg în anul 1873. A fost înmormântat la conacul său de la Ruginoasa, de lângă Iași. La înmormântare, Mihail Kogălniceanu sublinia cu deplin temei: „Nu greșelile lui l-au înlăturat ci faptele lui cele mari. Cât va avea țara aceasta istorie, cea mai frumoasă pagină (scrisă) va fi cea a lui Alexandru Ioan Cuza!”. Într-adevăr opera reformatoare înfăptuită de Al. I. Cuza a fost fără egal, până atunci. Într-un timp atât de scurt România s-a putut alinia standardelor moderne specifice societății apusene. Și mai presus de orice, Al. I. Cuza a rămas domnitorul popular al Unirii Principatelor și al întemeierii României moderne.

Detronarea lui Al. I. Cuza a surprins marile puteri punând din nou Europa în fața faptului împlinit. Marile puteri, dar în special Imperiul otoman și cel Țarist, au început să discute despre revenirea la situația de dinainte de Cuza, învederând chiar separarea Principatelor. Politicienii vremii și-au propus rezolvarea rapidă a situației. Imediat s-a oferit tronul României lui Filip de Flandra, fratele regelui Belgiei. Acesta a refuzat. I.C.Brătianu și ceilalți oameni politici au hotărât să acționeze în secret și eficient. Cu ajutorul împăratului Napoleon al III-lea al Franței s-a propus tronul României prințului Carol de Hohenzollern Sigmaringen, nepotul regelui Prusiei. Acesta a acceptat propunerea.

La 10 mai 1866, Parlamentul României, prin unanimitate de voturi îl proclama pe prințul Carol, domn al României. Astfel, la 10 mai s-a instaurat în România monarhia constituțională¹³. Prerogativele domnești se transmiteau din tată în fiu în familia prințului Carol de Hohenzollern. La 1 iulie 1866, era promulgată prima constituție a României.

Desemnarea lui Carol I ca domn al României a fost un act politic important. Poziția internațională a României s-a consolidat. România intra într-o nouă etapă a devenirii și consolidării sale.

¹³ Vezi și Keith Hitchins, *România 1866-1947*, Ediția a II-a, Editura Humanitas, București, 1998, p. 25-50.

I.2. LEGEA COMUNALĂ DIN 1 APRILIE 1864

La 24 ianuarie 1859, prin unirea Moldovei cu Țara Românească s-a constituit de fapt România¹. Domnia lui Alexandru Ioan Cuza (1859-1866) a reușit să consolideze această unire, să modernizeze societatea românească și să o alinieze la standardele europene². Într-o perioadă scurtă, Al. I. Cuza a izbutit să adopte reforme fundamentale precum cea agrară, a instrucțiunii publice, a secularizării averilor mănăstirești, reorganizarea armatei, a justiției, introducerea sistemului de unități și măsuri metrice etc.

Între legile importante adoptate de Al. I. Cuza, care au vizat modernizarea administrației românești s-a numărat și Legea comunală, promulgată la 1 aprilie 1864³. Această lege are 14 capitole și 132 de articole⁴. Asupra acesteia ne propunem să ne referim în paginile următoare.

Capitolul I este intitulat *Formarea comunei*. În articolul 1 se precizează că toate satele și orașele României se vor constitui în comune

1 *Istoria Românilor*, Vol.VII, tom I, *Constituirea României moderne, 1821-1878*, Editura Enciclopedică, București, 2003, p.477-551; Gheorghe Platon, *Istoria modernă a României*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1985, p.143-206.

2 Vezi Dan Berindei, *L'Union des Principautés Roumaines*, București, 1967; Constantin C.Giurescu, *Viața și opera lui Cuza Vodă*, Editura Științifică, București, 1968; A.D.Xenopol, *Domnia lui Cuza – Vodă*, vol. I,II, Iași, 1903.

3 Analiza pe care o întreprindem în continuare a fost publicată în limba engleză: Gheorghe Calcan, *The Chamber Law from First April 1864*, Buletinul Universității „Petrol-Gaze” Ploiești, Vol.LVIII, Seria Științe Socio Umane și Juridice, nr.1/2006, p.69-76.

4 *Legea comunală, 1 aprilie 1864*, B.Boerescu, *Supliment la Codicile Române*, București, [1880], p.50-61. Vezi textul legii și în *Anexele prezentei lucrări*, p. 170-188. Referiri la această lege sunt făcute și de Olimpiu Matichescu, *Istoria administrației publice românești*, Editura Economică, București, 2000, p.122-123; Mircea Preda, *Drept administrativ, Partea generală* Ediția a III-a, Lumina Lex, București, 2004, p.376-377.

independente care se vor conduce după această lege. Comunele se împărțeau în comune rurale și comune urbane. Comunele rurale erau alcătuite din unul sau mai multe sate și cătune. Comunele urbane cuprindeau toate orașele și orașelele de pe teritoriul țării.

Articolul 2 preciza faptul că o comună „se îngrijește singură de interesele sale și se administrează de sine în marginea legilor”. Comuna reprezenta o persoană juridică. Toți locuitorii comunei erau obligați să contribuie la sarcinile comunale. Cetățenii care locuiau „în afară de un centru de populație, sunt îndatoriți a se înscrie și să facă parte din comuna cea mai apropiată de locuința lor (art. 3).

Legea preciza că nici o comună nu putea să aibă mai puțin de 100 de familii sau 500 de locuitori. Localitățile care aveau un număr de locuitori mai mic decât această limită, cătunele și locuințele izolate erau obligate să se alăture la comuna cea mai apropiată. Acele localități care aveau mai puțin de 100 de familii și care doreau să devină comune puteau obține această derogare dacă se angajau că pot susține sarcinile comunale.

Comunele care nu puteau să-și suporte sarcinile comunale aveau dreptul de a se uni cu una sau mai multe comune vecine pentru a forma o singură comună. În același timp, o comună care ar fi întâmpinat dificultăți în problemele administrative datorită numărului mare de locuitori sau întinderii sale, aceasta se putea subîmpărți în mai multe secțiuni ”care totuși, în interesele sale cele mari și în raporturile sale exterioare, va înfățișa o singură comună” (art. 5). Asemenea modificări nu se puteau face decât din trei în trei ani.

Unirile sau dezlipirile comunale se făceau după o anumită metodologie. Consiliul comunal care era interesat de o astfel de transformare, făcea inițial o analiză estimativă a situației după care trebuia să consulte „și pe cei mai impuși dintre contribuabilii comunei”. De asemenea, se realiza consultarea celorlalte consilii comunale implicate în transformarea proiectată. În situația în care toate părțile implicate erau de acord, se realiza un proces verbal prin care consiliile comunale aduceau la cunoștința prefectului hotărârea luată. Prefectul analiza la rândul său propunerea primită, împreună cu Comitetul permanent după care raporta solicitarea respectivă Ministerului de Interne „spre a întări lucrarea prin Ordonanță Domnească”. În caz de contestație, problema era analizată de „Comitetul permanent de district” a cărui hotărâre rămânea definitivă.

La rândul său, Comitetul permanent, dacă avea nelămuriri, putea să numească o comisie consultativă „compusă din membrii cei mai luminați ai comunelor interesate” care, sub conducerea subprefectului, va analiza situația și o va raporta, prin proces verbal, Comitetului permanent. Orice modificare, „întrunire sau deslipire de comună” nu se putea realiza decât prin lege. „Averea proprie a comunei întregi sau a unei părți din comuna care se întrunește cu o altă comună vecină rămâne a sa proprie” (art. 8).