



**CURTEA SUPREMĂ  
DE JUSTIȚIE**

**DECIZIE**

**cu privire la recurs**

învinuirea lui

Roman Ciubaciuc

(art. 328 alin. (1) Cod penal)

*(Dosarul nr. Ira-1567/2023*

*1-18014763-01-Ira-14092023)*

Recurs depus până la 01 septembrie 2023 admis în temeiul art. 427 alin. (1) pct. 6 CPP; Interpretarea sistemică a legii; Sensul sintagmei „în mod vădit” din art. 328 alin. (1) CP; Autoritatea competentă să stabilească salariul conducătorului întreprinderii municipale; Dreptul procurorului de a intenta acțiune civilă în interesul întreprinderii municipale.

03 septembrie 2025

Au judecat anterior cauza judecătorească

Prima instanță – Dumitru Bosîi

Instanța de apel – Galina Vavrin, Ion Dănăilă, Natalia Bondarencu

*Textul corespunde originalului*

## **Judecând în lipsa părților recursul în cauza penală privind învinuirea lui Roman Ciubaciuc,**

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stella Bleșceaga, *Președinte*,  
Ghenadie Eremciuc,  
Vladislav Gribincea, *judcători*,

constată următoarele:

### **ASPECTE GENERALE ȘI DE PROCEDURĂ**

1. Roman Ciubaciuc, născut în 1976 în or. Cantemir, a fost învinuit de depășirea atribuțiilor de serviciu (art. 328 alin. (1) Cod penal). El a fost apărat de avocatul Iulian Pascari.

2. La 29 septembrie 2017, Direcția Generală Teritorială Sud a CNA a pornit procesul penal nr. 20171560146 privind presupuse abuzuri în Primăria Cantemir legate de salarizarea ilegală a administratorilor ÎM „Apă-Canal Cantemir”. La 27 octombrie 2017, ofițerul Denis Caranic a dispus începerea urmăririi penale pentru infracțiunea prevăzută la art. 328 alin. (1) Cod penal. În aceeași zi, cauza a fost transmisă Procuraturii Anticorupție. La 28 octombrie 2017, procurorul-șef adjunct anticorupție, Vladimir Ciudin, a confirmat legalitatea ordonanței și, potrivit art. 270<sup>1</sup> alin. (1) lit. b) CPP, l-a desemnat pe procurorul Anatolie Ciuleac să conducă urmărirea penală. Cauza a fost înregistrată cu nr. 2017970688 (f.d. 1–10, vol. I).

3. Judecătoria Cahul, sediul Central, l-a recunoscut vinovat pe Roman Ciubaciuc de comiterea infracțiunii prevăzute de art. 328 alin. (1) Cod penal și a dispus liberarea acestuia de răspundere penală în temeiul art. 60 Cod penal, ca urmare a expirării termenului de prescripție.

4. Avocatul Iulian Pascari și Roman Ciubaciuc au declarat apel, solicitând achitarea. Curtea de Apel Cahul a admis apelul, a casat integral sentința și a pronunțat o nouă hotărâre, prin care Roman Ciubaciuc a fost achitat pe motiv că fapta nu întrunește elementele constitutive ale infracțiunii.

5. La 24 august 2023, procurorul Dumitru Calendari a declarat recurs în temeiul art. 427 alin. (1) pct. 6) Cod de procedură penală. El a solicitat casarea deciziei și menținerea sentinței, susținând că apelul apărării a fost admis nejustificat, iar hotărârea instanței de apel nu cuprinde motivele care să justifice soluția adoptată.

6. Urmărirea penală a fost desfășurată în perioada 27 octombrie 2017 – 18 mai 2018. Prima instanță a examinat cauza în perioada 05 iunie 2018 – 22 iunie 2022, iar cea de apel în perioadele 28 decembrie 2022 – 15 iunie 2023. La 14 septembrie 2023, cauza a ajuns la Curtea Supremă de Justiție.

## ÎN FAPT

### a. Învinuirea adusă

7. Roman Ciubaciuc a fost învinuit că, în perioada 01 august 2014 – octombrie 2016, exercitând funcția de primar al orașului Cantemir, persoană publică în sensul art. 123 Cod penal, a depășit vădit limitele atribuțiilor conferite de lege. Deși la finele anului 2013 expirase efectul deciziei Consiliului orășenesc Cantemir nr. 02/5-XXV, din 22 martie 2013, privind aprobarea statelor de personal ale ÎM „Apă-Canal Cantemir”, iar consiliul nu a adoptat o nouă decizie în acest sens, inculpatul a semnat, la 01 august 2014, un acord adițional la contractul de administrare al directorului întreprinderii, Vasile Lupașcu, prin care a dispus majorarea salariului acestuia de la 5.500 de lei la 8.787 de lei lunar. Majorarea a fost efectuată în lipsa aprobării consiliului local și cu ignorarea prevederilor art. 14 alin. (2) lit. 1) din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală, art. 22 din Legea nr. 847/2002 privind sistemul de salarizare, pct. 4 și 5<sup>1</sup> din Hotărârea Guvernului nr. 743/2002, precum și pct. 30 din Hotărârea Guvernului nr. 387/1994 privind Regulamentul-model al întreprinderilor municipale. În perioada respectivă, întreprinderea înregistra restanțe salariale în sumă de 46.680,76 lei, iar dispozițiile legale interzic expres majorarea salariilor în astfel de condiții. Inculpatul a menținut în vigoare acordul adițional până în anul 2016, cauzând întreprinderii cheltuieli salariale nelegale în sumă de 106.308,11 lei, la care s-au adăugat contribuții sociale și medicale în cuantum de 27.328,25 lei. Prejudiciul total provocat bugetului întreprinderii a fost de 133.636,36 lei. Fapta a fost încadrată în baza art. 328 alin. (1) Cod penal.

### b. Probele

8. Prin decizia nr. 02/5-XXV din 22 martie 2013, Consiliul orășenesc Cantemir a aprobat statele de personal ale ÎM „Apă-Canal Cantemir” pentru anul 2013, fără menționarea salariului (f.d. 177–180, vol. I). Pct. 3 al deciziei menționează că salariul lunar al directorului ÎM „Apă-Canal Cantemir” va fi stabilit de către primarul orașului Cantemir, iar salariile celorlalți angajați, de către directorul întreprinderii (f.d. 175–176, vol. I). Prin decizia nr. 04/13-XXV din 05 august 2014, același consiliu a aprobat efectivul salariaților pentru anul 2014, din nou fără a menționa salariul.

9. La 08 aprilie 2013, primarul orașului Cantemir, Roman Ciubaciuc, a emis dispoziția nr. 18-P, prin care l-a numit pe Vasile Lupașcu în funcția de director interimar al ÎM „Apă-Canal Cantemir”, începând cu 09 aprilie 2013, pe perioada concediului medical al lui Ivan Peicov (f.d. 17, vol. I). În aceeași zi, între Primăria orașului Cantemir, reprezentată de inculpat și Vasile Lupașcu, a fost încheiat contractul individual de muncă nr. 29, prin care acesta a fost angajat cu un salariu lunar de 4.000 de lei (f.d. 19–22, vol. I). La 12 septembrie 2013, părțile au încheiat contractul de administrare nr. 01, valabil până la 31 decembrie 2014, prin care a fost stabilit un salariu de funcție de 5.500 de lei (f.d. 25–29, vol.

I). Ulterior, la 01 august 2014, a fost semnat acordul adițional la același contract de administrare, prin care s-a stabilit că salariul administratorului va constitui trei salarii medii lunare calculate în unitate, iar valabilitatea contractului a fost extinsă până la 01 august 2019 (f.d. 30, vol. I).

10. La 12 iunie 2017, Direcția Teritorială de Inspectare Financiară Cahul a sesizat CNA, indicând că ÎM „Apă-Canal Cantemir” a achitat administratorului Vasile Lupașcu, în perioada 11 august 2014 – 25 octombrie 2016, plăți salariale nelegitime în sumă totală de 133.636,36 lei, fără decizia Consiliului orășenesc, cu încălcarea pct. 5<sup>1</sup> din Hotărârea de Guvern nr. 743/2002 (f.d. 11–16, vol. I). În raportul din 07 iunie 2017 s-a constatat că majorarea salariului a fost dispusă în condițiile existenței restanțelor salariale și cu încălcarea legislației (f.d. 97–104, 111–115, vol. II). Totuși, un raport din 15 august 2017 întocmit de Direcția Teritorială de Inspectare Financiară Cahul a constatat, în baza unui control suplimentar, la momentul aprobării majorării salariului lui Vasile Luncașu, la 01 august 2014, restanța salarială de 46.680,76 de lei reprezenta salariul angajaților întreprinderii pentru luna iulie 2014, care a fost plătită în august 2014 (f.d. 149, vol. I).

11. Prin decizia nr. 05/15-XXVI, din 22 septembrie 2017, Consiliul orășenesc Cantemir a luat act de prescripția întocmită de DTIF Cahul și de informațiile prezentate de primar, punând în sarcina administratorului ÎM „Apă-Canal Cantemir” obligația de a recupera sumele achitate nelegitim și de a informa consiliul despre măsurile întreprinse (f.d. 113, vol. I). În aceeași zi, prin decizia nr. 05/30-XXVI, Consiliul a reținut că, prin acțiunile primarului Roman Ciubaciuc, nu a fost cauzat prejudiciu bugetului autorității publice locale (f.d. 116, vol. I).

12. La 31 ianuarie 2018, primarul Roman Ciubaciuc a transmis către CNA un răspuns oficial, în care a confirmat că, în perioada 2014–2017, Consiliul orășenesc Cantemir nu a adoptat nicio decizie privind majorarea salariilor administratorilor ÎM „Apă-Canal Cantemir” și că aceste salarii au fost stabilite exclusiv prin contractele semnate de primar (f.d. 162, vol. I).

13. Statutul ÎM „Apă-Canal Cantemir”, aprobat prin Decizia Primăriei Cantemir din 07 iunie 2001 și înregistrat la Camera Înregistrării de Stat la 07 august 2002, stipulează că fondatorul întreprinderii este Consiliul orășenesc Cantemir și că acesta exercită atribuțiile de aprobare a contractului de administrare și a modificărilor la acesta (f.d. 196–204, vol. I).

14. Martora Ina Marcenco, inspector superior în cadrul Direcției Inspectare Financiară Cahul, a declarat că, în perioada 31 mai – 07 iunie 2017, în baza autorizației din 30 mai 2017 emisă la solicitarea Direcției Generale Teritoriale Sud a CNA, a efectuat o inspecție financiară tematică la ÎM „Apă-Canal Cantemir”. Controlul a fost desfășurat cu acordul administratorului întreprinderii, Valeriu Cepeleagă, și a vizat perioada de activitate 2013–2017. În urma

inspecției, s-a constatat că primarul orașului Cantemir, Roman Ciubaciuc, a stabilit salariile de funcție ale administratorilor întreprinderii (Vasile Lupașcu, Lidia Rotaru și Valeriu Cepeleagă) fără decizia consiliului local, contrar art. 14 alin. (2) lit. 1) din Legea nr. 436/2006 și art. 22 din Legea salarizării și pct. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 743/2002. S-a constatat și că, în lipsa acordului autorității ierarhice, Lupașcu a beneficiat de premii unice, inclusiv în perioada februarie–octombrie 2016, când ÎM „Apă-Canal Cantemir” avea restanțe semnificative la plata salariilor către angajați (de la 56.370 de lei în ianuarie până la 187.998 de lei în iulie 2016). Aceste plăți contravin pct. 5<sup>1</sup> din Hotărârea de Guvern nr. 743/2002, care interzice majorări salariale și acordarea de premii conducătorilor ce admit restanțe la salarii. Din cauza majorării salariului și a acordării de alte plăți, întreprinderea a suportat cheltuieli nelegitime în sumă totală de 133.636,36 lei. Actul de control a fost semnat de administratorul Cepeleagă și a fost însoțit de o prescripție remisă către întreprindere, primărie și consiliul local Cantemir. Ea a confirmat că, deși primarul avea dreptul să numească administratorul întreprinderii, salariul acestuia trebuia să fie aprobat de consiliul local (f.d. 145-146, vol. I, f.d. 160-161, vol. II).

15. Roman Ciubaciuc, fiind audiat, nu a recunoscut vina. El a explicat că ÎM „Apă-Canal Cantemir” are statut de autogestiune (autonomie financiară), fiind o întreprindere cu personalitate juridică distinctă, care nu face parte din structura aparatului primăriei și nici din serviciile subordonate consiliului orașenesc. Schema de salarizare și statele de personal se aprobă de către conducătorul întreprinderii, în temeiul art. 10 alin. (2) lit. c) din Codul muncii și art. 22 din Legea salarizării nr. 847/2002. Ciubaciuc a susținut că atribuțiile consiliului local, prevăzute la art. 14 alin. (2) lit. 1) din Legea nr. 436/2006 și art. 20 alin. (5) lit. i) din Legea nr. 397/2003, nu sunt aplicabile întreprinderilor municipale cu autonomie financiară, ci doar instituțiilor publice bugetare. Primarul are competența exclusivă de a numi conducătorul întreprinderii și de a-i stabili salariul prin contractul de administrare, în temeiul art. 29 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 436/2006 și pct. 5<sup>1</sup> din Hotărârea Guvernului nr. 743/2002. Toate contractele și acordurile adiționale semnate cu directorul ÎM „Apă-Canal Cantemir” în perioada 2014–2016, inclusiv cele privind salariul, au fost încheiate legal, fără a necesita aprobarea consiliului local. În ședința de judecată, inculpatul a reiterat aceleași argumente, declarând că nu a comis vreo faptă ilicită (f.d. 261–262, vol. I; f.d. 165, vol. II).

16. Martorul Veaceslav Larin, inspector principal la Direcția inspectare financiară Cahul, a relatat că în august 2017 a efectuat o inspectare financiară la Primăria orașului Cantemir și, ulterior, la ÎM „Apă-Canal Cantemir”, în urma unei sesizări a CNA și a unui dezacord exprimat de Vladimir Lupașcu. Controlul a vizat legalitatea angajării și salarizării administratorilor întreprinderii în perioada 2015–2017. El a constatat că, începând cu 01 august 2014, salariul administratorului Vasile Lupașcu a fost majorat prin acord adițional la nivelul a

trei salarii medii lunare, fără decizia consiliului orășenesc. Ulterior, funcția de administrator a fost exercitată succesiv de Lidia Rotaru și Valeriu Cepeleagă, cu salarii stabilite de primar. Martorul a declarat că primarul nu avea competența de a numi administratorul sau de a-i modifica salariul fără decizia consiliului local (f.d. 163–164, vol. II)

17. Martorul Valeriu Cepeleagă, fiind audiat în cadrul urmăririi penale, a declarat că exercită funcția de administrator al ÎM „Apă-Canal” Cantemir, fiind numit la 05 ianuarie 2017 prin contractul nr. 2 semnat cu primarul Roman Ciubaciuc. Salariul lunar de 6.800 de lei i-a fost stabilit în urma negocierilor directe cu primarul. El nu cunoaște existența unei decizii a consiliului orășenesc privind stabilirea salariului și că ultima decizie privind statele de personal datează din anul 2013 (f.d. 182–183, vol. I). În ședința de judecată, Cepeleagă a adăugat că, până în anul 2019, atribuțiile privind stabilirea salariului erau delimitate între primar și consiliul local (f.d. 165, vol. II).

### **c. Poziția părților în dezbateri**

18. În cadrul dezbaterilor judiciare, procurorul Anatolie Ciuleacu a susținut că vinovăția inculpatului Roman Ciubaciuc a fost pe deplin dovedită, fiind cauzate prejudicii materiale ÎM „Apă-Canal Cantemir” și afectată considerabil imaginea publică a instituției, precum și a Primăriei orașului Cantemir, în calitate de fondator. Fapta a fost comisă în timpul exercitării funcției publice de către inculpat, circumstanță ce sporește gradul de pericol social al infracțiunii. Ținând cont de faptul că, potrivit art. 16 Cod penal, infracțiunea prevăzută la art. 328 alin. (1) Cod penal este una mai puțin gravă și termenul de prescripție a răspunderii penale a expirat, procurorul a solicitat încetarea procesului penal în temeiul art. 60 Cod penal. Totodată, acesta a cerut admiterea acțiunii civile formulate de procuratură în interesele Primăriei orașului Cantemir și ale ÎM „Apă-Canal Cantemir”, cu încasarea de la inculpat a prejudiciului material cauzat prin infracțiune, în sumă de 133.636,36 de lei, precum și a cheltuielilor de judecată.

19. Apărătorul Iulian Pascari a solicitat declararea nulității ordonanței de recunoaștere a lui Roman Ciubaciuc ca bănuț și încetarea urmăririi penale, invocând lipsa prejudiciului și a unor fapte concrete imputabile. El a susținut că urmărirea penală a fost efectuată ilegal de un ofițer CNA fără competență, în absența unui ordin de delegare sau a unui grup de lucru constituit legal. El a cerut achitarea inculpatului și respingerea acțiunii civile ca nefondată.

### **d. Sentința**

20. Prin [sentința](#) Judecătorei Cahul, sediul Central, din 22 iunie 2022, inculpatul Roman Ciubaciuc a fost recunoscut vinovat de comiterea infracțiunii prevăzute de art. 328 alin. (1) Cod penal. În temeiul art. 60 Cod penal, instanța a dispus liberarea acestuia de răspundere penală ca urmare a intervenirii termenului de prescripție. Instanța a dispus încasarea de la Roman Ciubaciuc, în beneficiul

primăriei orașului Cantemir a sumei de 133.636,36 lei, reprezentând prejudiciul material cauzat prin infrațiune.

21. Instanța a constatat că Roman Ciubaciuc, în calitate de primar al orașului Cantemir, a depășit vădit limitele atribuțiilor de serviciu, contrar art. 14 alin. (2) lit. l) din Legea nr. 436/2006, art. 22 din Legea nr. 847/1996 și pct. 4 și 5<sup>1</sup> din Hotărârea Guvernului nr. 743/2002. Deși efectul deciziei consiliului orașenesc privind statele de personal expirase la sfârșitul anului 2013 și nu a fost emisă o nouă decizie, inculpatul a semnat, la 01 august 2014, un acord adițional la contractul de administrare al directorului ÎM „Apă-Canal Cantemir”, prin care a majorat salariul acestuia de la 5.500 de lei la 8.787 de lei. Inculpatul a susținut că în contractul inițial din 12 septembrie 2013 ar fi fost comisă o eroare materială privind cuantumul salariului și că, prin acordul adițional din 01 august 2014, a urmărit doar corectarea acestei greșeli. Instanța a respins acest argument, reținând că o majorare de peste 3.000 de lei nu poate fi calificată drept simplă eroare materială și că orice modificare privind salariul directorului trebuia adoptată prin decizie a consiliului, în aceeași formă ca și actul de bază. Inculpatul nu a prezentat nicio probă în susținerea existenței unei greșeli în contractul inițial, iar martorii audiați au contrazis versiunea acestuia. Instanța a reținut concluziile Raportului Inspecției Financiare din 07 iunie 2017, care a constatat că stabilirea salariului fără decizie a consiliului a fost ilegală, iar responsabil de această abatere a fost primarul Roman Ciubaciuc. Instanța a conchis că inculpatul a comis infrațiunea incriminată, ce a cauzat un prejudiciu de 133.636,36 lei bugetului ÎM „Apă-Canal Cantemir”.

22. Instanța a respins plângerea avocatului Iulian Pascari privind anularea ordonanței din 08 mai 2018 de recunoaștere lui Ciubaciuc în calitate de învinuit. Instanța a reținut că nu există motive de nulitate a actelor procesuale, întrucât competența organelor de urmărire penală a fost respectată: procurorul Anatolie Ciuleacu a fost desemnat legal, iar ordonanța de pornire a urmăririi penale nu îl viza nominal pe Ciubaciuc, ci generic „persoane publice din primăria or. Cantemir”. Astfel, calitatea sa de bănuit a fost stabilită ulterior, la 15 martie 2018, fără depășirea termenului legal. Instanța a menționat că, în temeiul art. 285 alin. (7) Cod de procedură penală, procesul penal nu putea fi încetat în faza urmăririi penale fără acordul inculpatului.

23. Instanța a reținut că fapta imputată lui Roman Ciubaciuc este o infrațiune mai puțin gravă, săvârșită în perioada 2014–2016, iar până în iunie 2022 au trecut peste cinci ani. În temeiul art. 60 alin. (1) lit. b) Cod penal, instanța a constatat intervenirea prescripției răspunderii penale și a dispus liberarea inculpatului de răspundere penală.

24. Instanța a admis acțiunea civilă formulată de Procuratura Anticorupție și a dispus încasarea de la Roman Ciubaciuc a sumei de 133.636,36 lei în beneficiul Primăriei or. Cantemir. Judecătorul a constatat că faptele inculpatului au avut o

legătură causală directă cu prejudiciul adus întreprinderii municipale. El a respins decizia consiliului municipal Cantemir nr. 05/30-XXVI din 22 septembrie 2017, care menționa că prin acțiunile inculpatului nu a fost cauzat prejudiciu, reținând că instanța nu este ținută de această opinie administrativă.

**e. Apelul și decizia instanței de apel**

25. La 05 iulie 2022, avocatul Iulian Pascari, împreună cu Roman Ciubaciuc, au declarat apel, solicitând achitarea. Apelanții au susținut că Ciubaciuc a fost supus doar unui control financiar, care nu poate ține loc de probă penală. Instanța a reținut greșit existența unui prejudiciu, în lipsa unei hotărâri definitive care să-l confirme. Nici ÎM „Apă-Canal Cantemir”, nici Primăria Cantemir, nu s-au constituit părți vătămate sau civile, însă, contrar legii, instanța a admis acțiunea civilă în favoarea Primăriei. Urmărirea penală a fost efectuată de un organ necompetent – Procuratura Anticorupție – fără ordonanță de atragere a competenței. ÎM „Apă-Canal” este o întreprindere cu autonomie financiară și nu intră sub incidența Hotărârii de Guvern nr. 743/2002, astfel că majorarea salariului nu necesita acordul consiliului.

26. Prin [decizia](#) din 15 iunie 2023, Curtea de Apel Cahul a admis apelul, a casat sentința și a pronunțat o hotărâre de achitare, reținând că fapta imputată nu întrunește elementele infracțiunii prevăzute la art. 328 alin. (1) Cod penal. Decizia motivată a fost pronunțată la 03 august 2023.

27. Instanța a reținut că, la 01 august 2014, primarul Roman Ciubaciuc a acționat în limitele atribuțiilor legale atunci când a semnat acordul adițional prin care a majorat salariul directorului ÎM „Apă-Canal Cantemir”. În baza art. 29 din Legea nr. 436/2006, primarul avea competența de a încheia și modifica contractele de administrare, inclusiv privind salarizarea, fără aprobarea prealabilă a consiliului orășenesc. Acordul adițional a fost parte integrantă a contractului și a fost semnat legal, în conformitate cu art. 22–23 din Legea nr. 847/2002 și pct. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 743/2002. Hotărârea Guvernului nr. 743/2002 privind salarizarea conducătorilor întreprinderilor de stat nu este aplicabilă în mod direct întreprinderilor municipale cu autonomie financiară, cum este ÎM „Apă-Canal Cantemir”. Astfel, în calitate de primar, Ciubaciuc avea dreptul să semneze singur contractul și acordul adițional, inclusiv să stabilească salariul directorului, fără aprobarea sau consultarea consiliului orășenesc.

28. Instanța a constatat că lipsa unei decizii a consiliului orășenesc privind majorarea salariului nu poate duce la condamnare, întrucât la data semnării acordului adițional era în vigoare decizia Consiliului orășenesc nr. 02/5-XXV din 22 martie 2013, prin care au fost aprobate statele de personal ale întreprinderii, inclusiv funcția de director. Această decizie nu conținea un termen de valabilitate și, potrivit principiilor de drept administrativ, producea efecte juridice până la modificarea sau revocarea ei printr-un nou act administrativ. Mai mult, prin decizia nr. 04/13-XXV din 05 august 2014, Consiliul a reconfirmat existența

postului de director, fără a stabili salariul, întrucât acest aspect era de competența primarului, prin contractul de administrare. Astfel, majorarea salariului s-a făcut legal, fără a fi necesară o decizie separată a consiliului. Instanța a confirmat legalitatea acțiunii și prin declarația martorului Valeriu Cepeleaga, care a arătat că salariul directorului era negociat direct cu primarul. Salariul stabilit, de trei salarii medii lunare, se încadrează în plafonul legal prevăzut de art. 23 alin. (2) din Legea nr. 847/2002 și pct. 5 din Hotărârea de Guvern nr. 743/2002, care permite un salariu de până la cinci salarii medii lunare, în funcție de rezultatele economice ale întreprinderii.

29. A fost considerată veridică și poziția inculpatului, care a susținut că acordul adițional a avut rolul de a corecta o eroare inițială în contractul încheiat la 12 septembrie 2013 și de a ajusta salariul la nivelul minim legal admis. Instanța a reținut că rapoartele Inspecției Financiare din 2017 nu pot fi considerate probe concludente ale comiterii unei infracțiuni, deoarece nu au valoarea unei expertize judiciare și nu demonstrează că Roman Ciubaciuc cunoștea existența restanțelor salariale la momentul semnării acordului. Eventualele restanțe din 2014 nu pot afecta retroactiv legalitatea unui contract semnat corect, iar martorii nu au indicat fapte care să releve un exces de putere din partea inculpatului.

30. Instanța a respins argumentele apărării privind nulitatea urmăririi penale, reținând că CNA avea competența legală să efectueze urmărirea penală pentru infracțiunea prevăzută la art. 328 Cod penal, fără a fi necesară emiterea unei ordonanțe de stabilire a competenței materiale. Acțiunile ofițerului Denis Caranic au fost legale, fiind întreprinse în temeiul unei rezoluții interne, iar art. 251 Cod de procedură penală nu era aplicabil. Lipsa unui grup de urmărire penală nu constituie un viciu procedural, întrucât cauza nu era de o complexitate care să justifice această măsură. Dreptul la apărare al inculpatului nu a fost încălcat: controlul financiar s-a desfășurat în prezența administratorului întreprinderii, iar Roman Ciubaciuc a avut ulterior posibilitatea de a-și exprima poziția. Plângerea formulată împotriva ordonanțelor din 08 și 17 mai 2018 a fost respinsă ca neîntemeiată, constatându-se că actele au fost emise legal, iar potrivit art. 313 CPP, ordonanța de punere sub învinuire nu poate fi anulată.

31. Instanța a reținut că Procuratura Anticorupție a înaintat o acțiune civilă împotriva lui Roman Ciubaciuc, solicitând încasarea sumei de 133.636,36 de lei în interesul Primăriei or. Cantemir. Deși, potrivit art. 221 alin. (4) și art. 51 alin. (2) pct. 2) Cod de procedură penală, procurorul poate intenta acțiune civilă pentru prejudiciul cauzat autorităților publice, în învinuirea formulată se indică că prejudiciul a fost cauzat ÎM „Apă-Canal” Cantemir, persoană juridică distinctă, și nu Primăriei. Prin decizia Consiliului orășenesc Cantemir nr. 05/30-XXVI, din 22 septembrie 2017, s-a constatat că nu a fost cauzat prejudiciu Primăriei. În aceste condiții, instanța a reținut lipsa calității procesuale a autorității publice indicate în acțiunea civilă și, întrucât inculpatul a fost achitat

pentru că fapta nu întrunește elementele infracțiunii, nu s-a pronunțat asupra acțiunii civile.

#### **f. Recursul**

32. La 24 august 2023, procurorul Dumitru Calendari a declarat recurs în baza art. 427 alin. (1) pct. 6) Cod de procedură penală, solicitând casarea deciziei instanței de apel și menținerea sentinței. Procurorul susține că instanța de apel a interpretat greșit legea. Deși primarul are atribuția de a încheia contracte de administrare, majorarea salariului directorului ÎM „Apă-Canal Cantemir” se putea face doar cu aprobarea consiliului orășenesc, în temeiul art. 14 alin. (2) lit. l) din Legea nr. 436/2006. Această competență nu putea fi exercitată unilateral de primar, indiferent de autonomia financiară a întreprinderii. ÎM „Apă-Canal Cantemir” este o întreprindere municipală fondată de Consiliul orășenesc Cantemir. Potrivit statutului acesteia și pct. 30 din Hotărârea de Guvern nr. 387/1994, consiliul exercită controlul asupra activității economico-financiare, inclusiv asupra salarizării. Salariul directorului a fost majorat de la 5.500 de lei la 8.787 de lei printr-un acord adițional semnat doar de primar, fără decizie a consiliului. Procurorul invocă rapoartele Inspecției financiare din 07 iunie și 15 august 2017, care constată că majorarea s-a făcut fără aprobarea consiliului și că s-au efectuat cheltuieli nelegitime de peste 133.000 de lei. Deși aceste rapoarte constituie mijloace de probă în sensul art. 93 alin. (2) pct. 5) și 7) Cod de procedură penală, instanța de apel le-a tratat ca simple opinii, deși sunt acte oficiale emise de specialiști în domeniu.

33. La 14 septembrie 2023, Curtea Supremă de Justiție a solicitat depunerea referinței la recurs. Până în prezent, nicio referință nu a fost depusă.

#### **LEGISLAȚIA RELEVANTĂ**

34. Partea relevantă a [Legii 436/2006](#) este următoarea:

„**Articolul 14.** Competențele de bază ale consiliilor locale

...

(2) Pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi stabilite la art.4 al Legii privind descentralizarea administrativă, consiliul local realizează următoarele competențe:

...

l) aprobă, la propunerea primarului, organigrama și statele primăriei, ale structurilor și serviciilor publice din subordine, precum și schema de salarizare a personalului acestora;

...

**Articolul 29.** Atribuțiile de bază ale primarului

(1) Pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi, stabilite la art.4 alin.(1) din Legea privind descentralizarea administrativă, primarul exercită în teritoriul administrat următoarele atribuții de bază:

...

c) numește, stabilește atribuțiile și încetează raporturile de serviciu sau de muncă cu șefii de subdiviziuni, de servicii, de întreprinderi municipale din subordinea autorității administrației publice locale respective, personalul primăriei, conduce și controlează activitatea acestora, contribuie la formarea și reciclarea profesională;”

35. Partea relevantă a [Hotărârii Guvernului nr. 743/2002](#) cu privire la salarizarea angajaților din unitățile cu autonomie financiară este următoarea:

„4. Salariul de bază, modul și condițiile de salarizare a conducătorilor unităților cu autonomie financiară (cu excepția celor specificați la punctul 5 al prezentei hotărâri) se stabilește de către organele împuternicite să numească aceste persoane și se fixează în contractul încheiat între părți.

...

5. Salariile de bază și alte drepturi salariale pentru administratorii întreprinderilor de stat, conducătorii întreprinderilor cu capital majoritar de stat și ai întreprinderilor monopoliste se stabilesc în contractele de management, încheiate între fondatorul întreprinderii de stat sau consiliul societății pe acțiuni și conducătorii respectivi.

...

5<sup>1</sup>. Pentru conducătorii întreprinderilor de stat, întreprinderilor cu capital majoritar de stat și ai celor monopoliste, indicate de Guvern, care în perioada lor de activitate au admis (admit) restanțe la plata salariilor angajaților, salariile de funcție nu pot fi majorate pînă la lichidarea totală a restanțelor.”

36. La data înaintării recursului, partea relevantă a art. 427 Cod de procedură penală era următoarea:

„**Articolul 427.** Temeiurile pentru recurs

(1) Hotărârile instanței de apel pot fi supuse recursului pentru a repara erorile de drept comise de instanțele de fond și de apel în următoarele temeiuri:

6) instanța de apel nu s-a pronunțat asupra tuturor motivelor invocate în apel sau hotărîrea atacată nu cuprinde motivele pe care se întemeiază soluția ... sau instanța a admis o eroare gravă de fapt, care a afectat soluția instanței;”

37. În perioada relevantă, art. 328 Cod penal prevedea următoarele:

„**Articolul 328.** Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu

(1) Săvârșirea de către o persoană publică a unor acțiuni care depășesc în mod vădit limitele drepturilor și atribuțiilor acordate prin lege, dacă aceasta a cauzat daune în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice,

se pedepsește cu amendă în mărime de la 300 la 800 unități convenționale sau cu închisoare de pînă la 3 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani.”

## MOTIVAREA INSTANȚEI

38. Decizia motivată a instanței de apel a fost pronunțată la 03 august 2023. Recursul a fost declarat în 30 de zile de la pronunțare, adică a fost depus în termen.

39. Art. 434 Cod de procedură penală prevede că instanța de recurs verifică legalitatea hotărârii atacate doar în limitele invocate în recurs. Această prevedere nu permite instanței de recurs să admită recursul din alte considerente decât cele invocate în recurs (decizia nr. [1ra-854/2022](#), § 85).

40. Recursul a fost depus de procuror în temeiul art. 427 alin. (1) pct. 6) din Codul de procedură penală. Acest temei permite casarea hotărârii instanței de apel în cazul în care:

- a) instanța de apel nu s-a pronunțat asupra tuturor motivelor invocate în apel;
- b) hotărârea atacată nu cuprinde motivele pe care se întemeiază soluția;
- c) motivarea soluției contrazice dispozitivul hotărârii;
- d) dispozitivul hotărârii este expus neclar;
- e) instanța a admis o eroare gravă de fapt, care a afectat soluția.

41. Recurentul invocă două dintre cele cinci situații prevăzute la art. 427 alin. (1) pct. 6) Cod de procedură penală, respectiv lit. b) și e) Cod de procedură penală. Procurorul susține că instanța de apel a interpretat greșit cadrul legal și a reținut o stare de fapt eronată, pronunțând achitarea în lipsa unei analize corecte a probelor și a normelor aplicabile.

42. Completul notează că esența recursului se referă la clarificarea faptului dacă inculpatul avea dreptul de a majora salariul directorului ÎM „Apă-Canal Cantemir”? Prima instanță a conchis că majorarea salariului era competența consiliului orașenesc. Ea nu putea avea loc nici din cauza existenței restanțelor la salarizare la ÎM „Apă-Canal Cantemir”. Instanța de apel a ajuns la concluzia că aceasta era competența primarului orașului, iar majorarea putea fi dispusă deoarece, la momentul majorării salariului la 01 august 2014, primarul nu cunoștea despre restanțele la salarii în cadrul întreprinderii.

43. Completul notează, în primul rând, că prevederile unui act normativ urmează a fi interpretate conform principiului armoniei și coerenței interne. Interpretarea judiciară nu poate rezulta în lipsirea de efect a unei prevederi normative, decât dacă instanța nu a ajuns la concluzia că prevederea este desuetă. Instanța de apel nu a constatat că art. 14 alin. (2) lit. 1) din [Legea nr. 436/2006](#) este desuetă.

44. ÎM „Apă-Canal Cantemir” este o întreprindere municipală. Ea presta servicii publice de aprovizionare cu apă a orașului Cantemir. Art. 14 alin. (2) lit. 1) din Legea nr. 436/2006 prevede că consiliul local aprobă schema de salarizare a personalului structurilor primăriei care prestează servicii publice. Din această normă rezultă în mod clar că salariul personalului întreprinderilor municipale care prestează servicii publice de asemenea este stabilit de consiliul local (vezi para. 34). Din art. 29 al aceleiași legi, care se referă la atribuțiile primarului, nu rezultă că acesta stabilește salariul conducătorilor întreprinderilor municipale. Atribuțiile acestuia se referă doar la numire conducerii acestor întreprinderi și supravegherea activității lor. Primarul localității doar propune salariul. Prin urmare, stabilirea salariului directorului ÎM „Apă-Canal” Cantemir era competența Consiliului orașenesc Cantemir. Același fapt rezultă implicit și din decizia Consiliului orașenesc Cantemir nr. 02/5-XXV, din 22 martie 2013, prin care ultimul a delegat primarului dreptul de a stabili salariul directorului ÎM „Apă-Canal” Cantemir (vezi para. 8).

45. Din decizia Consiliului orașenesc Cantemir nr. 02/5-XXV nu este clar dacă delegarea către primar a dreptului de a stabili salariul directorului ÎM „Apă-Canal Cantemir” viza doar anul 2013, sau era valabilă până la revocare de către consiliul orașenesc. Din sensul art. 14 alin. (2) lit. 1) din Legea nr. 436/2006 rezultă că schema de salarizare se aprobă anual, împreună cu organigrama a propunerea primarului. Totuși, atunci când a aprobat organigrama pentru anii următori, consiliul orașenesc nu a aprobat și schema de salarizare, iar în dosar nu există probe că acesta a insistat pe prezentarea schemei de salarizare.

46. Completul subliniază că, pentru ca o faptă să fie încadrată juridic conform art. 328 Cod penal, este nevoie ca aceasta să depășească „în mod vădit” drepturile și atribuțiile acordate de lege, adică ca depășirea să fie certă pentru orice persoană publică diligentă ce deține funcția respectivă. Având în vedere cele menționate în para. 44-45, nu se poate argumenta că inculpatul a depășit „în mod vădit” limitele drepturilor și atribuțiilor acordate lui prin Legea nr. 436/2006, atunci când a purces la majorarea salariului directorului ÎM „Apă-Canal Cantemir”.

47. În ceea ce privește pct. 4 și pct. 5<sup>1</sup> din [Hotărârea Guvernului nr. 743/2002](#), acestea reglementează salarizarea conducătorilor unităților cu autonomie financiară. ÎM „Apă-Canal Cantemir” era o unitate publică cu autonomie financiară, iar hotărârea nr. 743/2002 îi este aplicabilă. Conform pct. 5<sup>1</sup>,

majorarea salariului conducătorului este interzisă în situația existenței restanțelor salariale. Majorarea salariului directorului a fost dispusă din 01 august 2014, când, potrivit acușării, întreprinderea înregistra restanțe salariale de peste 46.000 de lei.

48. Instanța de apel nu a acceptat rapoartele Direcției Teritoriale de Inspectare Financiară din anul 2017, care confirmau restanța salarială. Completul este de acord cu recurentul că aceste rapoarte constituie mijloace de probă în sensul art. 93 alin. (2) pct. 5) sau 7) Cod de procedură penală. Completul reiterează că probele nu pot fi excluse decât în condițiile art. 94 Cod de procedură penală. Nici instanța de apel, nici inculpatul, nu au invocat motive de inadmisibilitate a rapoartelor. În aceste condiții, înlăturarea lor ca neavând valoare probatorie este contrară legii și jurisprudenței Curții Supreme de Justiție (*mutatis mutandis* decizia nr. [Ire-63/2023](#), § 34).

49. Completul nu este de acord nici cu concluzia instanței de apel că existența restanței salariale nu poate fi imputată inculpatului. Atunci când ia o decizie, persoana publică trebuie să se asigure că ea nu încalcă prevederile legale, inclusiv să verifice dacă toate condițiile legale sunt îndeplinite.

50. În raportul din 15 august 2017 întocmit de Inspecția Financiară (vezi para. 10 *in fine*) se menționează că, în urma controlului suplimentar, s-a stabilit că, la momentul majorării salariului directorului ÎM „Apă-Canal Cantemir” la 01 august 2014, restanța salarială de peste 46.000 de lei reprezenta salariul angajaților pentru luna iulie 2014, care a fost plătit în august 2014. Reprezintă o practică obișnuită că salariul să fie plătit la începutul lunii următoare. Prin urmare, salariului pentru luna iulie 2014 nu putea fi considerată o restanță salarială. În asemenea circumstanțe, pct. 5<sup>1</sup> din Hotărârea Guvernului nr. 743/2002 nu a fost încălcat de inculpat la majorarea salariului lui Vasile Lupașcu începând cu 01 august 2014.

51. Având în vedere cele de mai sus, este evident că în acțiunile inculpatului nu sunt întrunite elementele infracțiunii prevăzute de art. 328 alin (1) Cod penal. Din acest motiv, celelalte argumente invocate de apărare nu necesită o analiză separată.

52. Curtea de apel a respins acțiunea civilă, *inter alia*, pe motiv că procuratura nu poate intenta acțiune civilă pentru a recupera prejudiciul cauzat întreprinderilor municipale. Completul nu este de acord nici cu această motivare a curții de apel. Administrația publică locală este parte a statului. Întreprinderea municipală este fondată de administrația publică locală și controlată de acesta. Profitul obținut de întreprindere municipală poate fi luat de administrația publică locală la propria discreție. De asemenea, administrația publică locală poate oricând decide asupra lichidării întreprinderii municipale și însușirii activelor rămase după lichidare. În asemenea circumstanțe, în temeiul art. 51 alin. (2) pct. (2) Cod de procedură penală, procurorul poate intenta acțiunea civilă în interesul

întreprinderii municipale. Pe de altă parte, având în vedere că Roman Ciubaciuc este achitat deoarece nu sunt întrunite elementele infracțiunii, în temeiul art. 387 alin. (2) pct. 2) Cod de procedură penală, instanța nu urmă să se pronunțe asupra temeiniciei acțiunii civile.

53. Instanța de apel a ajuns la aceeași concluzie, că în acțiunile inculpatului nu sunt întrunite elementele infracțiunii prevăzute de art. 328 alin (1) Cod penal, însă prin o motivare foarte diferită. După cum rezultă din cele de mai sus, motivarea deciziei instanței de apel este contrară legii și practicii Curții Supreme de Justiție. Din acest motiv, recursul urmează a fi admis în temeiul art. 427 alin. (1) pct. 6) Cod de procedură penală (versiunea în vigoare până la 01 septembrie 2023), decizia Curții de Apel Cahul din 15 iunie 2023 și sentința urmează a fi casate, iar Curtea Supremă de Justiție adoptă o nouă hotărâre de achitare a lui Roman Ciubaciuc.

54. Din motivele de mai sus, în conformitate cu art. 435 alin. (1) pct. 2) lit. b) Cod de procedură penală,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Admite recursul procurorului Dumitru Calendari și:

- a) casează total decizia Curții de Apel Cahul din 15 iunie 2023 și sentința Judecătoriei Cahul, sediul Central, din 22 iunie 2022;
- b) adoptă o nouă hotărâre de achitare a lui Roman Ciubaciuc, deoarece în acțiunile inculpatului nu sunt întrunite elementele infracțiunii prevăzute de art. 328 alin (1) Cod penal;
- c) nu se pronunțe asupra acțiunii civile.

Decizia este irevocabilă.

Președinte

Stella Bleșceaga

Judecători

Ghenadie Eremciuc

Vladislav Gribincea