

Compania Națională "Loteria Română" S.A.
Serviciul Juridic

**Loteria
Română**

Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

Către: Consiliul Local al Municipiului Bistrița

Subiect: Plângere prealabilă împotriva Hotărârii Consiliului Local nr. 53/27.04.2026

Subscrisa Compania Națională „Loteria Română” S.A., cu sediul în București, str. Poenaru Bordea nr. 20, sector 4, înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului sub nr. J40/9689/1999, cod unic de înregistrare CIF RO12397185, reprezentată legal de dl. Ionuț-Valeriu Andrei – Director General, în temeiul art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, formulăm prezenta

Plângere prealabilă

Împotriva **Hotărârii Consiliului Local al Municipiului Bistrița nr.53/27.04.2026**

prin care au fost instituite măsuri privind interzicerea desfășurării activităților de jocuri de noroc, cu excepția activităților jocurilor loto tradiționale, a fost aprobat un regulament local de autorizare și a fost instituită o taxă locală pentru autorizarea funcționării, solicitând revocarea în tot, iar în subsidiar revocarea în parte, a dispozițiilor care afectează activitatea Companiei Naționale „Loteria Română” S.A., pentru motivele de nelegalitate și de netemeinicie expuse în continuare.

Hotărârea contestată afectează în mod direct desfășurarea activității Companiei Naționale „Loteria Română” S.A. **pe raza unității administrativ-teritoriale a Mun. Bistrița** prin:

- interzicerea organizării și exploatării activităților de jocuri de noroc pe raza teritorială a Mun. Bistrița,
- condiționarea funcționării de obținerea unei autorizații locale,
- instituirea unei taxe prohibitive de 2000 lei/m²/an pentru agențiile fără VLT-uri și taxe între 5000 lei/m.p./an și 1000 lei/m.p./an, în raport de suprafața ocupată, în vederea emiterii autorizației de funcționare pentru desfășurarea jocurilor de noroc,



CERTIFIED LEVEL 2
SECURITY CONTROL STANDARD
SCS2-LM3-21110



Compania Națională "Loteria Română" S.A.
Serviciul Juridic

**Loteria
Română**



Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

Efectele actului sunt actuale și concrete și constau în: imposibilitatea exploatarei terminalelor de videoloterie, afectarea agențiilor loto proprii, afectarea partenerilor care operează agenții loto mandatare, reducerea veniturilor, periclitarea eficienței economice a rețelei de vânzare, riscul închiderii unor puncte de lucru și afectarea locurilor de muncă.

I. MOTIVE DE NELEGALITATE ALE ACTULUI ADMINISTRATIV

1. Depășirea competenței prin instituirea unei interdicții selective asupra unor categorii de jocuri de noroc

Hotărârea contestată este nelegală sub aspectul exercitării competenței autorității deliberative locale, în măsura în care instituie o reglementare selectivă asupra anumitor tipuri de jocuri de noroc.

Dispozițiile art. 18¹ din OUG nr. 77/2009 configurează o opțiune de politică publică la nivel local cu privire la permiterea sau nepermiterea desfășurării activităților de jocuri de noroc supuse regimului general de licențiere și autorizare, fără a consacra o competență de diferențiere între tipuri de jocuri în interiorul aceleiași categorii juridice.

Or, intervenția selectivă asupra unor activități determinate – prin interzicere, condiționare sau restrângere punctuală – nu rezultă din textul normativ și conduce la o reglementare fragmentată la nivel național, în lipsa unor criterii legale de delimitare.

În dreptul administrativ, competența trebuie exercitată în limitele stabilite de lege, iar extinderea acesteia prin interpretare conduce la nelegalitatea actului sub aspectul competenței materiale.

În consecință, hotărârea emisă excede cadrului conferit de art. 18¹, prin faptul că nu se limitează la opțiunea globală de permitere sau nepermitere, ci instituie o reglementare diferențiată, pentru care nu există temei legal.

2. Neincidența mecanismului prevăzut de art. 18¹ în raport cu activitatea CNLR

Hotărârea este nelegală și prin aplicarea dispozițiilor art. 18¹ unei situații juridice care nu intră în sfera lor de incidență. Conform art. 1³ alin. (1) din OUG nr. 77/2009,



CERTIFIED LEVEL 2
SECURITY CONTROL STANDARD
SCS2-LM3-21110



Compania Națională "Loteria Română" S.A.
Serviciul Juridic

**Loteria
Română**



Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

operatorul de jocuri de noroc licențiat este persoana juridică ce obține licență de organizare și autorizație de exploatare în urma unei proceduri administrative desfășurate în fața autorității competente.

În mod distinct, art. 18 alin. (1) și (2) instituie pentru Compania Națională „Loteria Română” S.A. un regim juridic special, caracterizat prin exclusivitatea organizării jocurilor de tip loto și prin acordarea licenței și autorizației prin efectul legii, fără depunerea unui dosar de autorizare.

Această diferență nu este una formală, ci privește chiar fundamentul juridic al dreptului de operare. CNLR nu dobândește dreptul de organizare printr-un act administrativ individual, susceptibil de a fi condiționat sau retras, ci îl exercită în temeiul direct al legii.

Actul administrativ local ignoră faptul că activitatea CNLR în materia jocurilor de tip loto este una exclusivă, încredințată direct de lege, și substituie acest regim legal cu unul local, condiționat fie de interdicție, fie de autorizare, fie de taxare. În felul acesta, autoritatea locală nu doar aplică greșit legea, ci golește de conținut chiar mecanismul prin care statul a instituit monopolul legal.

Monopolul legal acordat CNLR nu este unul arbitrar. Din perspectiva dreptului administrativ și a dreptului public economic, el este justificat tocmai prin finalitatea de interes public a activității. Statul a rezervat CNLR dreptul exclusiv de organizare și exploatare a jocurilor de tip loto pentru a asigura controlul activității, prevenirea fraudei, protecția jucătorilor și canalizarea rezultatului financiar către bugetul public.

Dacă fiecare UAT ar putea interzice, taxa prohibitiv sau condiționa suplimentar activitatea Companiei, monopolul național ar deveni unul fragmentat teritorial, dependent de opțiuni administrative locale. O asemenea consecință contrazice însăși rațiunea pentru care legea a instituit exclusivitatea. Ea transformă un drept conferit de lege la nivel național într-un drept precar și contingent, dependent de voința fiecărui consiliu local.

În aceste condiții, mecanismul de reglementare locală prevăzut de art. 18¹, conceput pentru activitățile supuse regimului general de autorizare, nu poate fi extins asupra CNLR fără a se încălca principiul potrivit căruia norma specială derogă de la norma generală. Aplicarea acestei norme în afara sferei sale de incidență determină nelegalitatea actului administrativ sub aspectul temeiului de drept.



CERTIFIED LEVEL 2
SECURITY CONTROL STANDARD
SCS2-LM3-21110



Compania Națională "Loteria Română" S.A.
Serviciul Juridic

**Loteria
Română**



Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

3. Încadrarea videoloteriei în sfera jocurilor de tip loto și caracterul nelegal al interzicerii acesteia

Hotărârea contestată produce efecte nelegale și prin interzicerea sau restrângerea activității de videoloterie, tratată ca o categorie distinctă de jocuri de noroc.

În realitate, videoloteria reprezintă o formă de exploatare a jocurilor de tip loto, integrată în activitatea desfășurată de CNLR în baza art. 18 alin. (1) și (2) din OUG nr. 77/2009, în condițiile stabilite de legislația specială și de reglementările emise de autoritatea de supraveghere.

În lipsa unei distincții legale exprese între aceste forme de exploatare, interzicerea selectivă a videoloteriei echivalează, în substanță, cu **restrângerea dreptului exclusiv conferit CNLR de a organiza și exploata jocuri de tip loto**. O asemenea intervenție contravine regimului juridic special instituit de legiuitor și lipsește de efect util dispozițiile art. 18, ceea ce atrage nelegalitatea măsurii.

4. Caracterul prohibitiv al taxei instituite și transformarea acesteia într-o interdicție indirectă

Taxa instituită prin hotărâre nu poate fi analizată exclusiv prin calificarea sa formală, ca venit al bugetului local, ci trebuie evaluată prin efectele concrete pe care le produce asupra activității reglementate.

În situația în care nivelul taxei, calculat pe metru pătrat/an, generează un cost total incompatibil cu desfășurarea activității în condiții economice rezonabile, aceasta dobândește caracter prohibitiv și produce, în fapt, efectul unei interdicții indirecte.

Aplicarea taxei asupra întregii suprafețe a spațiilor în care funcționează agențiile loto, fără a ține seama de specificul activității și de structura operațională a CNLR, conduce la o sarcină financiară disproporționată, susceptibilă să facă imposibilă continuarea activității. **În aceste condiții, taxa nu mai funcționează ca un instrument fiscal legitim, ci devine un mecanism de restrângere a exercitării unui drept conferit prin lege.**

O asemenea utilizare a fiscalității locale excede competenței autorității deliberative și contravine principiilor de proporționalitate și așezare justă a sarcinilor fiscale prevăzute de art. 56 alin. (2) din Constituție, precum și principiilor de utilizare eficientă și echilibrată a resurselor publice consacrate de Legea nr. 273/2006.



CERTIFIED LEVEL 2
SECURITY CONTROL STANDARD
SCS2-LM3-21110



Compania Națională "Loteria Română" S.A.
Serviciul Juridic



Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

5. Depășirea limitelor legale în materia răspunderii contravenționale

Hotărârea este nelegală și în măsura în care instituie un regim sancționator care depășește limitele stabilite de cadrul normativ aplicabil. Autoritățile administrației publice locale pot reglementa contravenții numai în condițiile și în limitele prevăzute de lege, iar stabilirea unor sancțiuni sau cuantumuri care nu au suport legal atrage nelegalitatea actului administrativ.

Prin raportare la OG nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, precum și la legislația specială în materia jocurilor de noroc, rezultă că marja de apreciere a autorității locale nu este una discreționară, ci trebuie exercitată în limitele stabilite de lege. Depășirea acestor limite constituie un viciu de legalitate externă, afectând valabilitatea actului.

6. Deturnarea scopului taxelor locale și utilizarea acestora ca instrument de restrângere a unei activități reglementate prin lege

În fine, hotărârea este afectată de un viciu de nelegalitate derivat din deturnarea scopului pentru care sunt instituite taxele locale. Acestea au, potrivit legii, o funcție fiscală, fiind destinate acoperirii unor cheltuieli publice și reflectând, în mod rezonabil, costurile serviciilor sau reglementărilor locale.

Atunci când taxa este utilizată ca instrument pentru descurajarea sau eliminarea unei activități desfășurate în temeiul legii, **ea își pierde natura juridică și devine un mijloc de reglementare indirectă, cu efect prohibitiv**. O asemenea practică este incompatibilă cu principiile legalității și proporționalității în exercitarea competenței administrative și atrage nelegalitatea actului în ansamblul său.

Doctrina clasică de drept administrativ tratează legalitatea actului administrativ ca legalitate externă și legalitate internă.

În sfera legalității interne intră tocmai conformitatea actului cu norma de drept aplicabilă, corectitudinea interpretării și aplicării acesteia, corespondența între situația de fapt și norma juridică incidentă și adecvarea măsurii dispuse la scopul legal. În doctrină,



CERTIFIED LEVEL 2
SECURITY CONTROL STANDARD
SCS2-LM3-21110



Compania Națională "Loteria Română" S.A.
Serviciul Juridic

**Loteria
Română**



Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

eroarea de drept, constând în aplicarea unui text legal unei situații care nu intră în ipoteza sa sau în ignorarea normei speciale aplicabile, atrage nelegalitatea actului.

Prin urmare, HCL nr. 53/27.04.2026 este afectată în primul rând de un viciu de legalitate internă, constând în interpretarea și aplicarea greșită a OUG nr. 77/2009.

În planul legalității externe, hotărârea este afectată și sub aspectul motivării și al scopului. În măsura în care actul local nu distinge între operatorii privați și Compania Națională „Loteria Română” S.A., nu identifică regimul juridic special al acesteia și nu explică de ce, în pofida art. 18 alin. (1) și (2) din OUG nr. 77/2009, i se aplică același tratament cu cel al operatorilor privați, motivarea este insuficientă și inadecvată.

Un act administrativ valabil trebuie să permită verificarea lanțului logic dintre situația de fapt, textul de lege aplicabil și soluția adoptată. Or, în acest caz, acest lanț logic este rupt, tocmai pentru că hotărârea nu pornește de la premisa juridică reală.

De asemenea, sub aspectul scopului, actul administrativ local trebuie să servească scopului legal al competenței exercitate. Chiar dacă autoritatea locală invocă protejarea ordinii publice, a comunității sau a interesului local, aceasta nu poate realiza un asemenea scop prin ignorarea unui regim juridic special stabilit prin lege și prin afectarea unui interes public național deja evaluat de legiuitor.

În teoria actului administrativ, deturnarea de putere și excesul de putere apar tocmai atunci când autoritatea utilizează o competență ori un instrument normativ pentru a produce efecte care depășesc finalitatea legală sau contrazic sistemul normativ superior. A trata CNLR ca pe un operator privat, în condițiile în care legiuitorul a consacrat expres o excepție și un regim distinct, înseamnă a utiliza competența locală într-un mod care contrazice finalitatea legii speciale.

Deși analiza de legalitate nu se confundă cu o evaluare a oportunității, efectele concrete ale măsurii pot evidenția caracterul disproporționat al acesteia.

În speță, impactul economic generat de hotărârea contestată asupra activității CNLR și a rețelei sale locale demonstrează că măsurile instituite depășesc ceea ce este necesar



CERTIFIED LEVEL 2
SECURITY CONTROL STANDARD
SCS2-LM3-21110



Compania Națională "Loteria Română" S.A.
Serviciul Juridic

**Loteria
Română**



Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

pentru atingerea scopului declarat, afectând un mecanism economic integrat la nivel național și un interes public deja evaluat de legiuitor.

Mai mult decât atât, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, în calitatea sa de inițiator al OUG 7/2026, a emis un punct de vedere în interpretarea sart.18^{^1} alin.(1) prin care:

- ✓ confirmă explicit existența unui regim juridic distinct pentru Compania Națională „Loteria Română” S.A., în sensul că activitățile de tip loto desfășurate în temeiul art. 18 alin. (1) și (2) nu intră în sfera activităților supuse regimului general de licențiere și autorizare.
- ✓ În al doilea rând, punctul de Vedere arată că mecanismul prevăzut de art. 18^{^1} (permiterea sau interzicerea activităților de jocuri de noroc la nivel local) vizează activitățile care presupun emiterea licenței de organizare și a autorizației de exploatare de către Comitetul de Supraveghere al ONJN. Rezultă implicit că acest mecanism nu este aplicabil CNLR, care operează în baza licenței și autorizației acordate prin efectul legii.
- ✓ În al treilea rând, este important de reținut că ministerul atrage atenția asupra riscului de fragmentare a cadrului normativ la nivel național, în cazul în care autoritățile locale ar interveni diferențiat pe categorii de jocuri de noroc. Acest argument trebuie corelat cu ideea de monopol legal și caracter unitar al reglementării.

Din coroborarea argumentelor expuse rezultă că Hotărârea nr.53/27.04.2026, emisă de Consiliul Local al Mun.Bistrița, este afectată de vicii de legalitate esențiale, constând în:

- aplicarea unei norme generale în afara sferei sale de incidență;
- ignorarea unui regim juridic special instituit prin lege;
- exercitarea competenței administrative cu depășirea limitelor legale;
- instituirea unor măsuri care, prin efectele lor, echivalează cu restrângerea unui drept conferit direct prin lege.

Aceste vicii atrag nelegalitatea actelor administrative contestate și justifică revocarea acestora în condițiile art. 7 din Legea nr. 554/2004.



CERTIFIED LEVEL 2
SECURITY CONTROL STANDARD
SCS2-LM3-21110



Compania Națională "Loteria Română" S.A.
Serviciul Juridic

**Loteria
Română**



Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

Pentru toate aceste motive, solicităm revocarea în tot sau în parte a HCL nr. 53/27.04.2026, în sensul înlăturării dispozițiilor care afectează desfășurarea activității Companiei Naționale „Loteria Română” S.A. în contradicție cu regimul juridic instituit prin OUG nr. 159/1999 și OUG nr. 77/2009.

În lipsa unei soluționări favorabile a prezentei plângeri prealabile, vom proceda la sesizarea instanței de contencios administrativ competente, pentru suspendarea executării și anularea actului administrativ.

**Șef Serviciu Juridic,
Vicențiu Traian Râmniceanu**

**Director general
Ionuț-Valeriu ANDREI**



CERTIFIED LEVEL 2
SECURITY CONTROL STANDARD
SCS2-LM3-21110

