



2004419AUG26

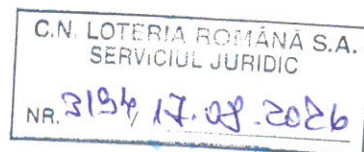
loto.ro

Compania Națională "Loteria Română" S.A.

**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 Pașcani, Județul Iași****Subiect: Plângere prealabilă împotriva Hotărârii Consiliului Local al Municipiului Pașcani nr. 91/30.06.2026**

Subscrisa **Compania Națională "LOTERIA ROMÂNĂ" –S.A.**, cu sediul în București, str. Poenaru Bordea nr. 20, sector 4, persoana juridică înregistrată la Oficiul Registrului Comerțului de pe lângă Tribunalul București sub nr. ROONRC.J1999009689408, C.I.F.: RO 12397185, denumită în continuare CNLR SA, reprezentată legal de dl. Ionuț-Valeriu Andrei, în calitate de Director General, în temeiul art. 7 din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, formulăm prezenta

Plângere prealabilă

împotriva **Hotărârii Consiliului Local al Municipiului Pașcani nr. 91/30.06.2026,**

prin care au fost instituite măsuri privind interzicerea totală a activității de jocuri de noroc, 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.

I. Situația de fapt și efectele concrete ale hotărârii contestate

Prin HCL nr.91/2026, adoptată de Consiliul Local al Municipiului Pașcani, au fost instituite o serie de măsuri care afectează activitatea desfășurată de Compania Națională Loteria Română SA, respectiv,

- **HCL 91/2026** ” art.1 – se aprobă instituirea interdicției privind desfășurarea activităților de jocuri de noroc pe teritoriul unității administrative teritoriale (UAT) Municipiul Pașcani, așa





Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

cum sunt definite prin art.10 din OUG nr.77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, cu modificările și completările ulterioare".

Hotărârea contestată afectează în mod direct desfășurarea activității Companiei Naționale „Loteria Română” S.A. pe raza unității administrativ-teritoriale a Municipiului Pașcani, prin interzicerea totală a activității de jocuri de noroc.

Efectele actului sunt actuale și concrete și constau în:

- diminuarea veniturilor realizate din activitatea specifică;
- imposibilitatea exploatării terminalelor de videoloterie;
- afectarea relațiilor contractuale cu partenerii;
- închiderea/suspendarea agențiilor ca urmare a interzicerii totale a activității de jocuri de noroc;
- închiderea unor puncte de lucru și afectarea locurilor de muncă.

II. Motive de nelegalitate ale actului administrativ

1. Depășirea competenței autorității deliberative locale prin aplicarea unei interdicții asupra unei activități aflate într-un regim juridic special

Hotărârea contestată este afectată de un prim viciu de legalitate constând în exercitarea competenței autorității deliberative locale dincolo de limitele stabilite de lege. Dispozițiile art. 18¹ din OUG nr. 77/2009 configurează o competență locală care trebuie interpretată strict, în corelație cu întregul cadru normativ al ordonanței și cu regimurile juridice distincte pe care aceasta le instituie.

Această competență nu poate fi înțeleasă ca o putere generală, nelimitată, a consiliului local de a interveni asupra oricărei activități care, în sens larg, se află în materia jocurilor de noroc. Dimpotrivă, ea trebuie raportată la mecanismul general de licențiere și autorizare reglementat de OUG nr. 77/2009, mecanism aplicabil operatorilor care dobândesc dreptul de operare prin parcurgerea unei proceduri administrative.





Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

În cazul Companiei Naționale „Loteria Română” S.A., situația juridică este diferită. Activitatea de organizare și exploatare a jocurilor de tip loto este încredințată direct de lege, în regim de exclusivitate, iar licența și autorizația sunt conferite prin efectul legii. Prin urmare, extinderea interdicției locale asupra activității CNLR înseamnă aplicarea unei competențe locale unei situații juridice care nu intră în sfera sa proprie de incidență.

În dreptul administrativ, competența autorității publice este de strictă interpretare. O autoritate publică nu își poate extinde competența prin analogie sau prin interpretare extensivă atunci când intervine asupra unui regim special instituit prin lege. Or, prin hotărârea contestată, Consiliul Local al Municipiului Pașcani nu se limitează la reglementarea unei situații aflate în marja sa legală, ci produce efecte asupra unui drept conferit direct prin lege unei entități cu statut special. Această împrejurare atrage nelegalitatea hotărârii sub aspectul competenței materiale.

2. Aplicarea art. 18¹ din OUG nr. 77/2009 în afara sferei sale de incidență

Hotărârea contestată este nelegală și pentru că aplică dispozițiile art. 18¹ din OUG nr. 77/2009 unei situații juridice care nu intră în ipoteza normei. Pentru stabilirea sferei reale de aplicare a art. 18¹, textul nu poate fi citit izolat, ci trebuie interpretat sistematic, prin raportare la art. 1³ alin. (1) și la art. 18 alin. (1) și (2) din același act normativ.

Art. 1³ alin. (1) definește operatorul de jocuri de noroc licențiat ca fiind persoana juridică ce obține licență de organizare, autorizație de exploatare de la Comitetul de Supraveghere al Oficiului Național pentru Jocuri de Noroc și autorizație de funcționare locală de la autoritatea administrației publice locale pe raza căreia își desfășoară activitatea. Această definiție descrie regimul juridic al operatorilor care dobândesc dreptul de operare prin parcurgerea unei proceduri administrative, în baza unui dosar supus analizei autorității competente.

În mod distinct, art. 18 alin. (1) și (2) din OUG nr. 77/2009 instituie pentru Compania Națională „Loteria Română” S.A. un regim juridic special. Organizarea și exploatarea jocurilor de tip loto sunt încredințate CNLR în calitate de unic organizator, iar licența și autorizația aferente sunt conferite prin efectul legii, cu condiția achitării taxelor prevăzute de lege.

Această diferență nu este formală, ci privește însăși natura dreptului de operare. CNLR nu dobândește dreptul de organizare și exploatare printr-un act administrativ individual, susceptibil de a fi condiționat, refuzat sau retras în cadrul procedurii obișnuite, ci exercită un





Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

drept conferit direct de legiuitor. Ca urmare, aplicarea mecanismului prevăzut de art. 18^{^1} asupra CNLR reprezintă o extindere nejustificată a unei norme generale asupra unui regim juridic special.

Din perspectiva teoriei actului administrativ, o asemenea eroare constituie un viciu de legalitate internă. Actul administrativ este legal numai dacă norma juridică este corect identificată și aplicată situației de fapt corespunzătoare. Atunci când autoritatea aplică un text legal unei situații care nu intră în ipoteza acelui text sau ignoră existența unei norme speciale incidente, actul este afectat de eroare de drept. În cazul de față, hotărârea contestată tratează CNLR ca pe un operator supus regimului general, deși legea îi conferă un regim distinct, derogatoriu și special.

3. Regimul juridic special al CNLR și imposibilitatea fragmentării locale a monopolului legal

Compania Națională „Loteria Română” S.A. nu este un operator economic privat obișnuit și nici un simplu participant la piața jocurilor de noroc. Compania este o entitate înființată de stat, cu capital integral de stat, având un rol definit prin legislația specială. OUG nr. 159/1999 consacră cadrul juridic al unei societăți care desfășoară o activitate de interes public, inclusiv în scopul constituirii fondurilor necesare pentru acțiuni și obiective cu caracter social, cultural, sportiv sau de alt interes public.

Caracterul special al CNLR este confirmat și de arhitectura economică și instituțională a companiei. Statul român este acționar unic, bugetul de venituri și cheltuieli este aprobat prin hotărâre de Guvern, iar rezultatul economic al activității este direcționat în mod substanțial către bugetul public. Din această perspectivă, blocarea activității CNLR la nivel local nu afectează doar un operator economic, ci afectează un mecanism prin care statul exercită controlul asupra unui domeniu sensibil și canalizează venituri către bugetul public.

Monopolul legal acordat CNLR în materia jocurilor de tip loto nu este unul arbitrar. El este justificat prin rațiuni de interes public: controlul activității, prevenirea fraudei, protecția jucătorilor și direcționarea veniturilor rezultate din această activitate către bugetul public. Dacă fiecare unitate administrativ-teritorială ar putea interzice sau condiționa activitatea CNLR, monopolul național ar deveni fragmentat teritorial, dependent de opțiuni





Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

administrative locale. O asemenea consecință contrazice rațiunea pentru care legiuitorul a instituit exclusivitatea.

Prin urmare, hotărârea contestată nu poate fi privită ca o simplă reglementare locală. Ea are ca efect transformarea unui drept conferit prin lege la nivel național într-un drept precar, contingent, dependent de voința fiecărui consiliu local. Această consecință este incompatibilă cu regimul juridic al CNLR și cu finalitatea de interes public urmărită de legiuitor.

4. Interpretarea Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației cu privire la aplicarea art. 18¹ din OUG nr. 77/2009

Interpretarea sistematică a dispozițiilor art. 18 și art. 18¹ din OUG nr. 77/2009 este confirmată și de punctul de vedere exprimat de Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, în calitatea sa de inițiator al OUG nr. 7/2026, cu privire la interpretarea art. 18¹ alin. (1) din OUG nr. 77/2009.

Potrivit acestui punct de vedere, dispozițiile art. 18¹ trebuie interpretate prin raportare la ansamblul reglementării din OUG nr. 77/2009 și la distincția dintre regimul general de licențiere și autorizare, pe de o parte, și regimul juridic distinct aplicabil Companiei Naționale „Loteria Română” S.A., pe de altă parte.

Astfel, punctul de vedere confirmă 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) din OUG nr. 77/2009 nu intră în sfera activităților supuse regimului general de licențiere și autorizare. Această distincție este esențială, întrucât activitatea CNLR nu se întemeiază pe o licență și o autorizație obținute prin procedura administrativă obișnuită, ci pe efectul direct al legii.

De asemenea, punctul de vedere arată că mecanismul prevăzut de art. 18¹, referitor la posibilitatea autorităților administrației publice locale de a permite sau interzice activitățile de jocuri de noroc pe raza unității administrativ-teritoriale, vizează activitățile care presupun emiterea licenței de organizare și a autorizației de exploatare de către Comitetul de Supraveghere al Oficiului Național pentru Jocuri de Noroc. Rezultă, așadar, că acest





Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

mecanism nu poate fi extins asupra activităților desfășurate de CNLR în baza licenței și autorizației acordate prin efectul legii.

Totodată, Ministerul atrage atenția asupra riscului de fragmentare a cadrului normativ național în situația în care autoritățile locale ar interveni diferențiat asupra unor categorii de jocuri de noroc. Această observație confirmă tocmai riscul juridic semnalat prin prezenta plângere prealabilă, respectiv transformarea unui regim legal național, unitar și special într-un regim dependent de opțiuni administrative locale.

Chiar dacă punctul de vedere menționat nu are caracter normativ, acesta confirmă interpretarea sistematică a dispozițiilor art. 18 și art. 18¹ din OUG nr. 77/2009, în sensul că regimul special aplicabil CNLR nu poate fi înlăturat prin hotărâri ale consiliilor locale adoptate în temeiul art. 18¹.

5. Viciile de legalitate internă și externă ale actului administrativ

Analizată din perspectiva teoriei actului administrativ, hotărârea contestată este afectată atât sub aspectul legalității interne, cât și sub aspectul legalității externe.

Sub aspectul legalității interne, hotărârea aplică greșit norma juridică, ignorând existența unui regim special instituit prin lege și extinzând nejustificat o normă generală asupra unei situații juridice distincte. Aceasta reprezintă o eroare de drept, constând în aplicarea unui text legal unei situații care nu intră în ipoteza acestuia.

Sub aspectul legalității externe, hotărârea este afectată prin insuficiența motivării și prin lipsa corelării dintre situația de fapt, norma juridică aplicabilă și soluția adoptată. Actul nu explică de ce CNLR este tratată identic cu operatorii privați, deși legea îi recunoaște un regim distinct. Or, un act administrativ valabil trebuie să permită verificarea lanțului logic dintre situația de fapt reținută, temeiul legal aplicabil și măsura dispusă.

În cazul de față, acest lanț logic este întrerupt, întrucât hotărârea pornește de la premisa juridică greșită că activitatea CNLR poate fi supusă aceluiași regim juridic precum activitățile operatorilor privați. Această premisă afectează legalitatea întregului act.

6. Deturnarea scopului și excesul de putere





Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

Sub aspectul scopului, actul administrativ local trebuie să servească finalității legale a competenței exercitate. Chiar dacă autoritatea locală invocă protejarea interesului local, ordinea publică sau protecția comunității, aceste scopuri nu pot fi realizate prin ignorarea unui regim juridic special și prin afectarea unui interes public național deja evaluat de legiuitor.

În teoria actului administrativ, deturnarea de putere apare atunci când autoritatea folosește o competență legală pentru a atinge un rezultat diferit de cel pentru care competența a fost instituită. În cazul de față, competența locală este utilizată pentru a produce efecte care contrazic structura și finalitatea regimului juridic al CNLR. Aceasta se circumscrie noțiunii de exces de putere, întrucât autoritatea locală depășește limitele marjei sale de apreciere și afectează un drept conferit direct prin lege.

Transformarea unui monopol legal național într-un regim dependent de opțiuni locale este incompatibilă cu finalitatea reglementării și cu principiul aplicării uniforme a legii.

7. Caracterul disproporționat al măsurii și impactul asupra activității CNLR

Deși analiza de legalitate nu se confundă cu o evaluare de oportunitate, efectele concrete ale hotărârii contestate sunt relevante pentru aprecierea proporționalității măsurii. În cazul de față, efectele hotărârii depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea scopului declarat și afectează un mecanism economic integrat la nivel național.

Aplicarea prevederilor HCL nr. 91/30.06.2026 conduce la diminuarea veniturilor bugetare realizate din organizarea și exploatarea jocurilor de tip loto tradițional și a activităților de videoloterie, la afectarea rețelei de distribuție și operare, la riscul închiderii unor agenții loto, la pierderea locurilor de muncă și la afectarea relațiilor contractuale cu partenerii.

Activitatea CNLR nu este una speculativă, ci una integrată într-un mecanism instituțional al statului, care susține bugetul public și menține la nivel local activitate economică, locuri de muncă și relații contractuale. Din această perspectivă, hotărârea contestată nu produce doar un efect local, ci afectează un mecanism de interes public național.

În Municipiul Pașcani își desfășoară activitatea un număr de 5 agenții loto care generează contribuții constante la bugetele de stat și locale, susțin locuri de muncă stabile și implică parteneri economici din comunitate. Veniturile obținute sunt direcționate către finanțarea unor domenii de interes public, precum cultura, educația și sportul.





Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

Din coroborarea argumentelor expuse rezultă că Hotărârea Consiliului Local al Municipiului Pașcani nr. 91/30.06.2026 este afectată de vicii de legalitate esențiale, constând în depășirea competenței autorității deliberative locale, aplicarea unei norme generale în afara sferei sale de incidență, ignorarea regimului juridic special instituit prin lege pentru Compania Națională „Loteria Română” S.A., restrângerea dreptului exclusiv conferit CNLR în materia jocurilor de tip loto și instituirea unei măsuri care, prin efectele sale, echivalează cu restrângerea unui drept conferit direct prin lege.

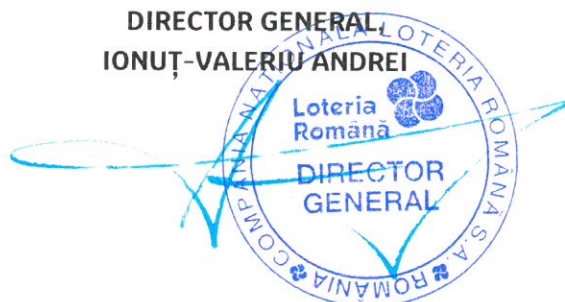
Aceste vicii atrag nelegalitatea hotărârii contestate și justifică revocarea acesteia în condițiile art. 7 din Legea nr. 554/2004.

Pentru toate aceste motive, solicităm revocarea în tot sau în parte a Hotărârii Consiliului Local al Municipiului Pașcani nr. 91/30.06.2026, 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.

COMPANIA NAȚIONALĂ LOTERIA ROMÂNĂ S.A.

DIRECTOR GENERAL
IONUȚ-VALERIU ANDREI



Sef Serviciul Juridic,
Vicențiu Traian Râmniceanu



CERTIFIED LEVEL 2
SECURITY CONTROL STANDARD
SCS2-LM3-21110

