

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

1819821JUL26

JUDEȚUL MUREȘ
PRIMĂRIA
MUNICIPIULUI TÂRNĂVENI

Nr. 13/70
ziua 22 luna 07 anul 2026



Către: Consiliul Local al Municipiului Târnăveni, Județul Mureș

Subiect: Plângere prealabilă împotriva Hotărârii Consiliului Local al Municipiului Târnăveni nr. 32/28.05.2026

Subscrisa **Compania Națională "LOTARIA 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

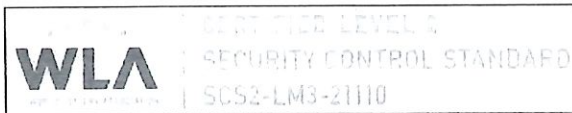
împotriva **Hotărârii Consiliului Local al Municipiului Târnăveni nr. 32/28.05.2026,**

prin care au fost instituite măsuri privind instituirea unei taxe locale 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.

Prin HCL nr.32/2026, adoptată de Consiliul Local al UAT Târnăveni, au fost instituite o serie de măsuri care afectează activitatea desfășurată de Compania Națională Loteria Română SA, respectiv,

– **Regulament - art.3 (1)** „taxa pentru emiterea anuală a autorizației de funcționare pentru desfășurarea jocurilor de noroc pe raza Municipiului Târnăveni este în cuantum de 500 lei/mp/an calculată în funcție de suprafața, exprimată în metri pătrați, a spațiului în care se desfășoară activitatea ”.

Hotărârea contestată afectează în mod direct desfășurarea activității Companiei Naționale „Loteria Română” S.A. pe raza unității administrativ-teritoriale a Municipiului Târnăveni, prin



Compania Națională "Loteria Română" S.A.

1819821JUL26

**Loteria
Română**Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

C.N. LOTERIA ROMÂNĂ S.A.
SERVICIUL JURIDIC

NR.

2627/15.07.26

**Către: Consiliul Local al Municipiului Târnăveni, Județul Mureș****Subiect: Plângere prealabilă împotriva Hotărârii Consiliului Local al Municipiului Târnăveni nr. 32/28.05.2026**

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 prealabilăÎmpotriva **Hotărârii Consiliului Local al Municipiului Târnăveni nr. 32/28.05.2026,**

prin care au fost instituite măsuri privind instituirea unei taxe locale 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.

Prin HCL nr.32/2026, adoptată de Consiliul Local al UAT Târnăveni, au fost instituite o serie de măsuri care afectează activitatea desfășurată de Compania Națională Loteria Română SA, respectiv,

– **Regulament - art.3 (1)** „taxa pentru emiterea anuală a autorizației de funcționare pentru desfășurarea jocurilor de noroc pe raza Municipiului Târnăveni este în cuantum de 500 lei/mp/an calculată în funcție de suprafața, exprimată în metri pătrați, a spațiului în care se desfășoară activitatea ”.

Hotărârea contestată afectează în mod direct desfășurarea activității Companiei Naționale „Loteria Română” S.A. pe raza unității administrativ-teritoriale a Municipiului Târnăveni, prin



CERTIFIED LEVEL 2
SECURITY CONTROL STANDARD
SCS2-LM3-21110



Compania Națională "Loteria Română" S.A.



Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

condiționarea funcționării de obținerea unei autorizații locale respectiv instituirea unei taxe prohibitive.

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 creșterii cheltuielilor cu taxe care fac ineficientă activitatea din cadrul UAT-ului;
- 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

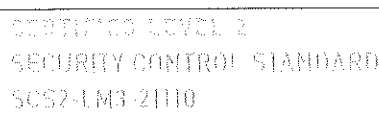
Legalitatea actului administrativ contestat trebuie analizată pornind de la statutul juridic al Companiei Naționale „Loteria Română” S.A. și de la natura activității acesteia.

Compania nu este un operator economic privat obișnuit și nici un simplu participant la piața jocurilor de noroc, ci o entitate înființată de stat, cu capital integral de stat, aflată sub autoritatea statului român în calitate de acționar unic, având un rol expres definit de legislația specială.

OUG nr. 159/1999 privind înființarea Companiei Naționale „Loteria Română” – S.A. instituie cadrul juridic al unei societăți care preia și continuă o activitate de interes public național, iar art. 9 din acest act normativ prevede că Loteria Română poate organiza jocuri de noroc în scopul constituirii fondurilor necesare pentru acțiuni și obiective cu caracter social, cultural, sportiv sau de alt interes public.

În această logică, finalitatea activității nu este exclusiv una comercială, ci una de utilitate publică, circumscrisă interesului general.

Caracterul special al CNLR este confirmat și de arhitectura economică a societății. Statul 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 de stat.



Compania Națională "Loteria Română" S.A.



Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

Din această perspectivă, orice măsură locală care reduce sau blochează activitatea CNLR nu afectează exclusiv un operator economic, ci afectează în mod direct fluxul de venituri publice și mecanismul prin care statul urmărește, prin intermediul monopolului legal, atât protecția jucătorilor, cât și captarea unui rezultat financiar către bugetul public.

2. Neincidența mecanismului prevăzut de art. 18 alin.(1) în raport cu activitatea CNLR

Regimul juridic al Companiei Naționale „Loteria Română” S.A. este apoi consacrat în mod expres de OUG nr. 77/2009. Art. 18 alin. (1) prevede că organizarea și exploatarea jocurilor de tip loto și loto la distanță este încredințată Companiei Naționale „Loteria Română” – S.A., în calitate de unic organizator, pe întreg teritoriul României, iar alin. (2) stabilește că aceasta beneficiază de licență și autorizație pentru jocurile de noroc desfășurate în aceste condiții prin efectul legii, cu condiția achitării taxelor pentru obținerea licențelor și autorizațiilor.

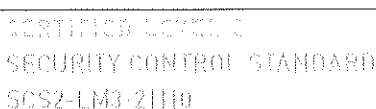
Acest text este esențial și trebuie citit sistematic împreună cu definiția din art. 1[^]3 alin. (1), potrivit căreia „operatorul de jocuri de noroc licențiat” este organizatorul de jocuri de noroc, respectiv persoana juridică ce a obținut licență de organizare, autorizație de exploatare de la Comitetul de Supraveghere al ONJN și autorizație de funcționare locală de la autoritatea administrației publice locale pe raza căreia își desfășoară activitatea.

Această definiție descrie categoria operatorilor care dobândesc dreptul de operare printr-o procedură administrativă, pe bază de cerere și dosar. Or, CNLR nu se încadrează în această ipoteză normativă, deoarece nu obține dreptul de operare în urma unei proceduri de autorizare în fața ONJN, ci prin efectul direct al legii.

Această diferență nu este una terminologică, ci una de natură juridică, definitorie pentru statutul Companiei. Cu alte cuvinte, CNLR nu este un operator licențiat în sensul art. 1[^]3 alin. (1), ci o entitate aflată într-un regim juridic derogatoriu, expres și special, consacrat de art. 18 alin. (1) și (2).

Din perspectiva teoriei actului administrativ, această eroare de calificare juridică este determinantă. *Un act administrativ este valabil numai dacă întrunește condițiile de legalitate privind competența, forma, procedura, scopul și motivarea, inclusiv condiția ca temeiul de drept și temeiul de fapt să fie corect identificate și aplicate.*

Doctrina clasică de drept administrativ tratează legalitatea actului administrativ ca *legalitate externă și legalitate internă*. În sfera legalității interne intră tocmai conformitatea actului cu



Compania Națională "Loteria Română" S.A.



Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

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, 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. Acesta este exact cazul de față: hotărârea atacată pornește de la premisa că CNLR poate fi tratată în același regim juridic cu operatorii privați de jocuri de noroc, deși legea instituie expres un regim distinct.

Prin urmare, HCL nr.32/28.05.2026 este afectată în primul rând de un viciu de legalitate internă, constând în interpretarea și aplicarea greșită a OUG nr. 77/2009. 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, de autorizare respective 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 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.



CERTIFIED LEVEL 2
SECURITY CONTROL STANDARD
SCS2-1M1-21110



Compania Națională "Loteria Română" S.A.



Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

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.

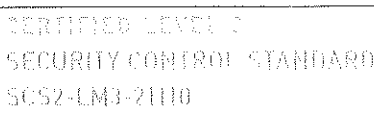
Nici din perspectiva oportunității administrative actul contestat nu rezistă. Deși controlul de legalitate nu se confundă cu un control de oportunitate, în cadrul plângerii prelabile este legitim să se arate că măsura locală este vădit neadecvată și contrară interesului public mai larg.

Activitatea CNLR nu este una speculativă, ci una integrată într-un mecanism instituțional al statului, care susține bugetul public și, prin rețeaua sa, menține activitate economică, locuri de muncă și relații contractuale la nivel local.

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

Hotărârile contestate produc 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.



Compania Națională "Loteria Română" S.A.



Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

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. Depășirea limitelor legale în materia răspunderii contravenționale

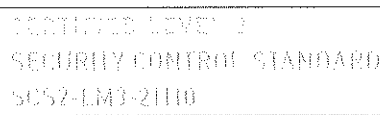
Hotărârea este nelegală și în măsura în care instituie un regim sancționator care depășește limitele stabilite de cadrul normativ aplicabil. Autoritățile administrației publice locale pot reglementa contravenții numai în condițiile și în limitele prevăzute de lege, iar stabilirea unor sancțiuni sau cantumuri 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.

5. 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.





Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

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, 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. 32/28.05.2026, este afectată în primul rând de un viciu de legalitate internă, constând în interpretarea și aplicarea greșită a OUG nr. 77/2009.

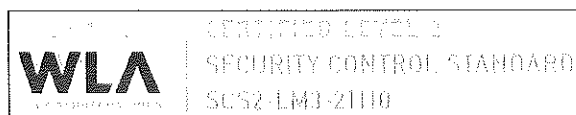
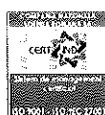
În planul legalității externe, hotărârea este afectată și sub aspectul motivării și al scopului. În măsura în care actul local nu distinge între operatorii privați și Compania Națională „Loteria Română” S.A., nu identifică regimul juridic special al acesteia și nu explică de ce, în pofida art. 18 alin. (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.



Compania Națională "Loteria Română" S.A.



Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

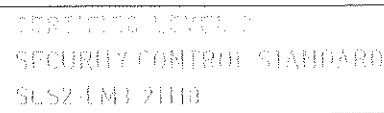
În speță, impactul economic generat de hotărârile contestate asupra activității CNLR și a rețelei sale locale demonstrează că măsurile instituite depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea scopului declarat, afectând un mecanism economic integrat la nivel național și un interes public deja evaluat de legiuitor.

Mai mult decât atât, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, în calitate sa de inițiator al OUG 7/2026, a emis un punct de vedere în interpretarea art.18¹ 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. 18¹ (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. 32/28.05.2026, emisă de Consiliul Local al Municipiului Târnăveni, Jud. Mureș, 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.



Compania Națională "Loteria Română" S.A.



Str. Poenaru Bordea 20
Sector 4, București, 040094

Tel: 0372.137.300/0372.137.205

mail@loto.ro

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

Pentru toate aceste motive, solicităm revocarea în tot sau în parte a HCL nr. 32/28.05.2026, 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 prelabile, vom proceda la sesizarea instanței de contencios administrativ competente, pentru suspendarea executării și anularea actelor administrative.

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

