

ANALELE UNIVERSITĂȚII DIN BUCUREȘTI - SERIA DREPT

Patul lui Procust în administrația publică locală: în caz de eșec la nivel central, pot primarul și consiliul local să amputeze libertatea economică? Cazul jocurilor de noroc

Bogdan Bocăneală

Facultatea de Drept, Universitatea din București

Rezumat: *Prezentul studiu analizează, din perspectiva dreptului public economic, limitele constituționale ale competenței autorităților administrației publice locale de a restrânge exercitarea unei activități economice reglementate și licențiate la nivel național, având ca studiu de caz fenomenul jocurilor de noroc. Pornind de la modificările introduse prin O.U.G. nr. 7/2026, lucrarea examinează raportul dintre libertatea economică garantată de art. 45 din Constituție și obligațiile instituite în sarcina statului prin art. 135: pe de o parte, obligația de a nu afecta caracterul de economie de piață și libera concurență potrivit alin. (1), iar pe de altă parte, obligația de a interveni pentru protejarea interesului public potrivit alin. (2). Analiza evidențiază riscurile unei delegări normative care transferă la nivel local soluționarea unei probleme de politică publică națională și evaluează compatibilitatea măsurilor de prohibiție cu exigențele constituționale ale legalității, proporționalității și nediscriminării. Se argumentează că interdicțiile generale și permanente pot constitui un exces de putere, afectând însăși substanța libertății economice. În final, sunt analizate mecanismele de control jurisdicțional aplicabile, atât în contenciosul administrativ, cât și pe calea excepției de neconstituționalitate.*

Cuvinte cheie: *libertate economică, testul de proporționalitate, jocuri de noroc, administrația publică locală, stat reglementator.*

Procustean Bed in Local Public Administration: Can Local Authorities Restrict Economic Freedom Where Central Authorities Have Failed? The Case of Gambling

Abstract: *This study examines, from the perspective of public economic law, the constitutional limits of the powers of local public authorities to restrict the exercise of an economic activity that is regulated and licensed at the national level, using the gambling sector as a case study. Starting from the amendments introduced by Government Emergency Ordinance no. 7/2026, the paper explores the relationship between the economic freedom guaranteed by Article 45 of the Romanian Constitution and the obligations imposed on the State under Article 135. On the one hand, Article 135(1) requires the State to preserve the market economy and free competition; on the other hand, Article 135(2) obliges the State to intervene in order to protect the public interest. The analysis highlights the risks of a normative delegation that transfers to the local level the responsibility for addressing a matter of national public policy and assesses the compatibility of prohibition measures with the constitutional requirements of legality, proportionality, and non-discrimination. It is argued that general and permanent prohibitions may constitute an abuse of power, undermining the very essence of economic freedom. Finally, the study examines the mechanisms of judicial*

review available both through administrative litigation and by means of the constitutional review procedure based on an exception of unconstitutionality.

Keywords: *economic freedom, proportionality test, gambling, local public administration, regulatory state.*

I. Introducere. Patul lui Procust și iluzia rezolvării unei probleme sociale printr-o amputare la nivel administrativ

Atunci când o autoritate a administrației publice locale decide interzicerea totală a unei activități economice pe teritoriul său de competență, ea riscă să se transforme într-un Procust modern. În mitologia greacă, tâlharul Procust își forța oaspeții să se potrivească perfect în patul său de fier: pe cei prea înalți îi amputa, iar pe cei prea scunzi îi întindea până la dislocare, ignorând cu desăvârșire realitatea lor naturală. *Mutatis mutandis*, în fața unei realități economice și sociale deranjante – cum este proliferarea necontrolată a sălilor de jocuri de noroc și impactul lor asupra comunităților –, tentația administrației publice locale pare a fi aceea de a folosi „fierăstrăul” interdicției absolute. Astfel, prin hotărâri de consiliu local, se încearcă o amputare brutală a libertății economice pentru a o forța să încapă pe patul emoției publice de moment, ignorându-se deopotrivă complexitatea valențelor psiho-sociale și medicale ale fenomenului, precum și limitele constituționale imperative.

O astfel de abordare reactivă nu ne este străină. Ea reflectă exact același mod deficitar, sancționat constant în doctrină, prin care sunt abordate adesea modificările legislative de natură penală. În urma unei tragedii sau a unei emoții colective puternice, statul reacționează reflex prin înăsprirea brutală a pedepselor, creând iluzia acțiunii, după care nu se mai face absolut nimic pe fond¹. Se legiferează (sau se reglementează administrativ, în acest caz) „pe genunchi”, sub presiunea *vox populi*, ignorându-se rigoarea științifică.

Pentru a fi clar de la bun început: prezența sufocantă a sălilor de jocuri de noroc la parterul blocurilor este o anomalie incontestabilă. Analizele din spațiul public indică o densitate a acestor stabilimente care plasează capitala României pe locul al doilea la nivel mondial (după Las Vegas – un pol global dedicat exclusiv acestei industrii)², reprezentând o problemă cronică ce trebuie adresată în societate. Nu argumentez aici împotriva necesității de a restrânge fenomenul, ci subliniez faptul că jocurile de noroc sunt doar un *simptom*, nu cauza în sine. Ele capitalizează pe fondul lipsei de educație, al sărăciei și al sentimentului acut de lipsă de perspective pe termen lung al unei părți semnificative din populație.

Întrebarea care se pune nu este dacă fenomenul trebuie temperat, ci dacă interdicția locală absolută, inițiată și promovată de un primar³ și transpusă într-o hotărâre de consiliu

* Pentru întrebarea care a determinat aprofundarea acestei teme, precum și pentru dialogul constructiv purtat pe marginea ei, doresc să îi adresez mulțumiri doamnei prof. univ. dr. Simona Gherghina.

¹ V. *Cioclei*, Vârsta de la care începe răspunderea penală și jocul portocalelor. De ce 14 și nu 12, de ce 12 și nu 13? disponibil pe www.juridice.ro; a se vedea și V. *Cioclei*, Gâlceava penalistului cu lumea (lui), Ed. Universul Juridic, București, 2024, pp. 29-189 (unde autorul amendează legiferarea „la cald”, bazată pe reacția emoțională a publicului în fața tragediilor).

² *Online Betting Guide*, 15 Cities With The Most Casinos Worldwide, disponibil pe www.olbg.com (studiu ce prelucrează date statistice din baza internațională *World Casino Directory*, conform căreia capitala României înregistrează o rată de 9,28 locații la 100.000 de locuitori).

³ Deși, din punct de vedere procedural, consiliul local este autoritatea deliberativă competentă să ia aceste măsuri, realitatea faptică demonstrează că primarul reprezintă de regulă imaginea și motorul deciziei. În

local, reprezintă o soluție viabilă din punct de vedere constituțional sau este doar o altă mostră de infantilism juridic, menită să strângă capital politic.

Prin urmare, prezentul studiu își propune să ofere repere în vederea evaluării legalității unei astfel de decizii administrative. Demersul nu analizează doar dacă interzicerea jocurilor de noroc reprezintă o politică publică oportună, ci mai ales dacă măsura se materializează într-un act administrativ legal. Pentru a stabili dacă o asemenea hotărâre a administrației locale întrunește toate condițiile de validitate, analiza nu se poate opri la simpla lectură a normei de delegare (care prevede că autoritatea deliberativă locală „decide [...] dacă” se pot desfășura astfel de activități⁴). Deși o interpretare literală ar putea să conducă la ideea că textul nou introdus conferă o putere discreționară absolută administrației locale, evaluarea legalității presupune verificarea modului în care această marjă de apreciere este exercitată în limitele stricte ale Constituției, pentru a nu degenera într-un exces de putere.

În consecință, prezenta analiză este construită pe trei piloni fundamentali. Debutul ei se va axa pe examinarea actorilor acestei tragedii procustiene – autoritățile administrației publice locale, pentru a analiza limitele lor de competență. Ulterior, va fi parcurs raționamentul constituțional care poate sta la baza restrângerii unei libertăți economice, analizând mecanismul legal ce ar putea justifica o asemenea măsură. În final, va fi abordată vulnerabilitatea acestor hotărâri în fața cenzurii instanțelor de judecată, aducând în discuție inclusiv eventuala ridicare a unei excepții de neconstituționalitate direct împotriva textului de lege care delegează această prerogativă.

II. Regimul constituțional al autorităților administrației publice locale. Principii autonomiei locale și limitele puterii discreționare

Pentru a stabili legalitatea oricărei măsuri prohibitive impuse la nivel local, o analiză riguroasă trebuie să deuteze cu identificarea locului pe care autoritățile emitente îl ocupă în arhitectura instituțională a statului. În sistemul constituțional românesc, administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice, conform art. 120 alin. (1) din Constituția României⁵. Totodată, art. 121 alin. (1) și (2) din Legea fundamentală statuează o delimitare clară a rolurilor administrative: consiliile locale și primarii funcționează ca autorități administrative

cvasitotalitatea cazurilor, ediliile sunt, într-adevăr, cei care anunță măsura, își asumă public „ofensiva” administrativă și monopolizează discursul pentru a capta susținerea electoratului.

⁴ Potrivit art. 18¹ alin. (1) din O.U.G. nr. 77 din 24 iunie 2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, publicată în M. Of. nr. 439 din 26 iunie 2009 (articol nou-introdus prin dispozițiile art. III pct. 6 din O.U.G. nr. 7 din 24 februarie 2026 pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru adoptarea unor măsuri pentru creșterea capacității financiare a unităților administrativ-teritoriale, publicată în M. Of. nr. 146 din 25 februarie 2026: „*Consiliul local decide, prin hotărâre, dacă pe teritoriul unității administrativ-teritoriale pe care o reprezintă se pot sau nu desfășura activități de jocuri de noroc*”.

⁵ Art. 120 alin. (1) din Constituția României. Pentru o analiză a acestor principii, a se vedea V. Vedinaș, *Drept administrativ. Doctrină, practică, jurisprudență*, Ediția a XIV-a, revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2023, pp. 203-205; a se vedea, de asemenea, V. Vedinaș, M. Enache, *Comentariul art. 120, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole*, Ediția a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2022, pp. 1051-1066.

prin care se realizează autonomia locală, consiliul având rol de autoritate deliberativă, în timp ce primarul acționează ca autoritate executivă⁶.

Deși această delimitare a atribuțiilor din arhitectura instituțională ar putea părea un principiu de o asemenea evidență încât reiterarea sa să devină superfluă, realitatea spațiului public demonstrează adesea o mutare a centrului de greutate decizional lăsând impresia unei confuzii a atribuțiilor. În contextul recentelor inițiative de limitare a jocurilor de noroc, se poate observa o tendință prin care edilii își asumă rolul de protectori ai comunității, comunicând decizia interdicției ca pe o certitudine și o simplă formalitate⁷. În practică, debaterile documentate și, cu atât mai puțin, respingerea unor astfel de proiecte au devenit rarism sau chiar absente, organul deliberativ validând adesea inițiativa fără nicio evaluare riguroasă a impactului deciziei. Într-o subtilă paralelă cu dreptul roman, această dinamică instituțională amintește de perioada Principatului, când Senatul ajunsese să aibă un rol pur formal. Deși competența sa părea teoretic să fi sporit – *senatusconsulta* dobândind paradoxal putere de lege –, în realitate, forul decizional devenise o simplă anexă care își pierduse funcția de veritabil filtru critic. Faptul că Senatul avea un rol strict decorativ este demonstrat chiar de denumirea pe care au ajuns să o poarte hotărârile sale: *orationes* (simple discursuri), acest termen reflectând perfect procedura de adoptare⁸. Păstrând proporțiile epocilor, transformarea forului deliberativ într-o instanță de confirmare formală își găsește astăzi un ecou direct în conduita primarilor care decretează anticipat soarta sălilor de jocuri de noroc. Lipsit de substanța unei evaluări reale, consiliul local încetează să mai fie un filtru al interesului comunitar, transformându-se într-o simplă tribună de validare a discursului executiv.

Dincolo de această distorsiune în plan local – o confuzie alimentată, după cum voi arăta, și de faptul că „povara” reglementării unui fenomen de magnitudine națională depășește în mod obiectiv vocația autorităților locale, care adesea nu știu cum să calibreze o prerogativă prohibitivă nou dobândită –, trebuie analizată însăși natura atribuției de putere

⁶ Art. 121 alin. (1) și (2) din Constituția României. Această distincție este consacrată expres și prin art. 5 lit. m) și n) din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în M. Of. nr. 555 din 05 iulie 2019. Doctrina subliniază că în organizarea administrației publice locale din România se reflectă concepția napoleoniană potrivit căreia a delibera este atributul mai multor persoane (organul colegial), pe când a executa este misiunea unei singure persoane (organul unipersonal). A se vedea V. Vedinaș, op. cit., p. 219; D. Apostol Tofan, Drept administrativ. Vol. I. Partea introductivă. Administrația publică, Ed. C.H. Beck, București, 2024, p. 216.

⁷ Dinamica este evidentă în discursul public, unde primarii tind să prezinte interdicția ca o prerogativă proprie și exclusivă. A se vedea, cu titlu de exemplu, declarația primarului municipiului Brăila preluată în mass-media: „Până acum, primarii nu aveau niciun cuvânt de spus în această privință [...] Acum, legea s-a schimbat și eu îmi asum această decizie !!!”. Aceeași abordare, prin care autoritatea executivă prezintă interdicția ca pe o prerogativă personală, este răspândită la nivel național. Pentru o analiză detaliată a acestor asumări publice și a discursului mediatic axat exclusiv pe rolul edililor, a se vedea: O. Cornea, „Mi-a scris cineva că mă votează toate mandatele.” Ce mesaje au primit primarii la propunerile de a interzice sau limita păcănelele, publicat pe portalul Europa Liberă România la 28 februarie 2026; G. Costea, Business-ul jocurilor de noroc depinde acum de semnătura primarilor. Lista orașelor care vor să interzică păcănelele, publicat pe portalul Digi Economic la 27 februarie 2026; D. Conțescu, Guvernul a dat briciul primarilor pentru a stabili soarta sălilor de jocuri din orașe, publicat pe portalul Play Responsibly la 14 ianuarie 2026, precum și Primul primar care anunță că va interzice păcănelele, publicat pe portalul Digi24 la 25 februarie 2026.

⁸ A se vedea E. Molcuț, Drept privat roman, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 50. Autorul arată cum, în epoca divinului Hadrian, deși *senatusconsulta* dobândiseră teoretic putere de lege, în realitate Senatul devenise o simplă anexă. Termenul *orationes principis in senatu habitae* reflecta perfect procedura de adoptare: împăratul se prezenta în fața Senatului, citea textul proiectului și părăsea incinta fără a mai aștepta rezultatul votului, întrucât se știa că textul urma să fie votat oricum, în mod automat.

publică exercitate, în raport cu arhitectura statului. Pentru a înțelege miza acestei discuții, este important de subliniat că, până la recenta delegare legislativă operată prin O.U.G. nr. 7/2026, administrația publică locală nu deținea competența materială de a institui o prohibiție generală și absolută asupra unei activități economice autorizate și licențiate la nivel național. În mod tradițional, prerogativele obișnuite ale acestor autorități sunt limitate la punerea în aplicare a actelor normative superioare. Așa cum subliniază constant doctrina de drept administrativ, funcția esențială a administrației publice constă în organizarea executării și executarea în concret a legilor⁹. Prin urmare, administrația locală acționează, prin însăși natura sa, exclusiv *secundum legem*; ea execută legea, nu se substituie ei. Astăzi, deși se prevalează de un text de lege care le delegă această putere, autoritățile tind să o perceapă și să o exercite ca pe un drept absolut.

Cu toate acestea, vina principală nu pare a aparține *a priori* autorităților locale. Sursa vulnerabilității rezidă chiar în actul normativ ce le-a delegat această prerogativă, care, prin maniera lacunară în care este formulat, generează direct acest efect, ridicând de la o primă lectură semne de întrebare importante privind propria sa constituționalitate. Printr-o delegare totală a dreptului de a interzice o piață licențiată – fără a stabili și criterii de fond, garanții sau filtre obiective –, statul își cedează nepermis rolul de reglementator către autoritățile locale. Prin acest transfer defectuos de putere, consiliile locale sunt transformate în organe de legiferare *sui generis* și ajung să exercite atribute de reglementare primară, substituindu-se puterii legiuitoare. Deși în ochii unora acest mod discreționar de a acționa ar putea părea că se subscrie principiului autonomiei locale, realitatea este cu totul alta. O problemă generală a statului nu poate fi pur și simplu fărâmițată și transformată în multiple probleme locale, lăsate la voia întâmplării sau a deciziei politice de moment din fiecare localitate.

O asemenea abordare intră în coliziune cu însăși esența principiului autonomiei locale, deoarece deturneză scopul limitat pentru care această instituție a fost consacrată. Astfel cum este prevăzută legal, autonomia reprezintă dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona treburile publice, însă exclusiv „în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, în condițiile legii”¹⁰.

Deși protejarea comunității poate reprezenta un interes cert și legitim, transformarea acestui deziderat într-o prohibiție absolută a unei piețe economice – care rămâne reglementată și licențiată la nivel central, autorizarea locală reprezentând doar o condiție subsecventă de funcționare – depășește sfera de gestionare a administrației locale. Așa cum subliniază doctrina de drept constituțional și jurisprudența instanței de contencios constituțional, autonomia nu recunoaște existența unei libertăți de decizie în afara cadrului legal general obligatoriu; activitatea autorităților locale trebuie să se încadreze în ordinea juridică a statului unitar și indivizibil, iar măsurile adoptate pe plan local nu pot intra în contradicție cu ordinea economică generală și cu funcționarea pieței unice la nivel de stat¹¹.

⁹ Art. 5 lit. b) din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ, publicată în M. Of. nr. 555 din 5 iulie 2019, cu modificările și completările ulterioare. Pentru dezvoltări privind administrația publică în sens material (ca activitate de organizare a executării și de executare a legii), a se vedea D. Apostol Tofan, op. cit., p. 5; V. Vedinaș, op. cit., pp. 46-47.

¹⁰ Art. 5 lit. j) din O.U.G. nr. 57/2019 privind Codul administrativ.

¹¹ A se vedea, cu titlu de exemplu, D.C.C. nr. 562/2007, publicată în M. Of. nr. 864 din 19 decembrie 2007. Curtea Constituțională a statuat printr-o jurisprudență bogată și constantă că principiul autonomiei locale nu exclude, ci impune obligația autorităților locale de a respecta legile cu caracter general aplicabile pe întreg teritoriul țării,

Dacă am accepta că fiecare consiliu local are puterea de a elimina de pe propriu teritoriu o activitate economică reglementată prin lege, am admite implicit fragmentarea și dezmembrarea pieței unice naționale după bunul plac al administrației locale. O asemenea interpretare ar goli de conținut normele constituționale care garantează caracterul de economie de piață al statului român. Prin urmare, recunoașterea capacității de a administra propriile comunități nu oferă administrației locale un drept de *veto* asupra ordinii economice a statului.

Această concepție asupra limitelor autonomiei locale nu este o particularitate a sistemului românesc, ci se înscrie în standardele constituționale europene, potrivit cărora descentralizarea nu echivalează cu o suveranitate decizională absolută, ci rămâne subordonată ordinii juridice generale a statului și circumscrisă gestionării chestiunilor pur comunitare¹².

Principiul autonomiei locale trebuie înțeles în finalitatea sa constituțională originară. Acesta nu a fost conceput pentru a crea centre autonome de putere capabile să se substituie opțiunilor legiuitorului național, ci pentru a permite administrarea eficientă a intereselor comunităților locale prin descentralizarea exercițiului unor competențe administrative și prin apropierea procesului decizional de cetățean. Rațiunea sa rezidă în evitarea unui centralism excesiv și în adaptarea acțiunii administrative la particularitățile fiecărei colectivități, fără a afecta însă unitatea ordinii juridice și economice a statului. Autonomia locală reprezintă, așadar, o garanție care se adresează în primul rând autorităților centrale, fiind concepută pentru a limita tendințele excesiv centralizatoare, iar nu un temei pentru apariția unor politici publice autonome care să contrazică opțiunile fundamentale ale statului. Deși protejează libertatea de administrare a intereselor locale, nu legitimează însă eventuale demersuri ale autorităților administrației publice locale de a reconfigura sau de a suprima segmente ale ordinii economice stabilite prin lege la nivel național.

Cu toate acestea, simpla constatare a limitelor autonomiei locale nu epuizează analiza. Chiar și admitând, *ad argumentandum*, validitatea mecanismului de delegare instituit prin O.U.G. nr. 7/2026, rămâne de stabilit dacă și în ce condiții poate fi exercitată competența astfel conferită autorităților locale. Problema se deplasează astfel din planul titularului prerogativei în cel al limitelor constituționale care îi guvernează exercitarea.

interesele locale neputând fi în contradicție cu cele naționale. În același sens, a se vedea: D.C.C. nr. 646/2007 (M. Of. nr. 564 din 16.08.2007); D.C.C. nr. 870/2007 (M. Of. nr. 701 din 17.10.2007); D.C.C. nr. 912/2007 (M. Of. nr. 779 din 16.11.2007); D.C.C. nr. 172/2008 (M. Of. nr. 184 din 11.03.2008); D.C.C. nr. 185/2008 (M. Of. nr. 239 din 27.03.2008); D.C.C. nr. 187/2008 (M. Of. nr. 239 din 27.03.2008); D.C.C. nr. 188/2008 (M. Of. nr. 239 din 27.03.2008). Pentru detalii doctrinare privind limitele autonomiei locale, a se vedea V. Vedinaș, op. cit., p. 274; V. Vedinaș, M. Enache, op. cit., pp. 1062-1063.

¹² Cu titlu de exemplu, în dreptul francez (sistem care a inspirat profund organizarea administrativă românească), art. 72 din Constituția Republicii Franceze din 1958 consacră principiul liberei administrări (*libre administration*) a colectivităților teritoriale, stipulând însă expres că această prerogativă se exercită strict „în condițiile prevăzute de lege” și conform „competențelor care le revin”. La rândul său, în dreptul german (un sistem adesea invocat ca etalon al descentralizării) Legea Fundamentală pentru Republica Federală Germania garantează autonomia municipalităților [art. 28 alin. (2)], dar limitează imperativ acest drept la reglementarea „problemelor comunității locale, pe propria răspundere, în limitele prevăzute prin lege”. A se vedea I. Muraru, R.-M. Cazanciuc, Art. 72 din Constituția Franței, în Ș. Deaconu (coord.), Codex Constituțional, vol. I, Ediția a 2-a, Ed. Cartier, București, 2024, p. 557 și Art. 28 alin. (2) din Legea Fundamentală a Republicii Federale Germania, în *idem*, p. 582. Aceste exemple confirmă că recunoașterea libertății de administrare locală nu poate fi folosită pentru a eluda sau a suprima ordinea economică generală stabilită de legiuitorul central.

Oricât de largă ar fi marja de apreciere oferită de autoritatea centrală, o administrație locală nu poate amputa libertatea economică ignorând filtrele și limitele impuse de Constituție. Așa cum subliniază doctrina de drept administrativ, puterea discreționară a administrației nu trebuie confundată cu arbitrarul, întrucât oportunitatea unei decizii nu poate fi concepută dincolo de limitele legii¹³. Dimpotrivă, tocmai caracterul lacunar al delegării – faptul că ordonanța permite decizia interdicției, dar nu instituie repere sau garanții de aplicare – obligă autoritatea locală să acționeze cu o rigoare sporită. Orice decizie prohibitivă care limitează o activitate legală trebuie ancorată nu doar într-o necesitate faptică indiscutabilă a comunității, ci trebuie să treacă în mod real, riguros și integral testul constituțional al proporționalității.

III. Între emoție și Constituție. Temeiul legal al interdicției și limitele libertății economice

Pentru a analiza sistematic erorile de reglementare care au condus la instituirea acestui mecanism, vom începe analiza pornind de la premisa existenței și validității competenței delegate, acceptând pentru moment textul delegării ca pe un dat (art. 18¹ din O.U.G. nr. 77/2009, astfel cum a fost introdus prin O.U.G. nr. 7/2026). Ne raportăm, așadar, la situație prin prisma faptului că legea a acordat pur și simplu această prerogativă autorităților locale, considerând acțiunea consiliilor locale ca o emanație a funcției de reglementare a statului. Dincolo de preocupările sociale legitime pe care această industrie le generează, trebuie să ne amintim că activitatea operatorilor de jocuri de noroc reprezintă, în esența sa, o activitate economică. Când statul intervine asupra ei prin reguli de acces sau de desfășurare, el acționează în ipostaza sa de reglementator (cu *imperium*)¹⁴. Or, în acest punct, intervine inevitabil coliziunea cu textul art. 45 din Constituția României, care garantează accesul liber la o activitate economică și libera inițiativă.

Potrivit normei constituționale invocate, „accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și exercitarea acestora în condițiile legii sunt garantate”. Așa cum se subliniază în doctrina de drept constituțional, acest articol consacră o realitate inerentă economiei de piață, incluzând în conținutul său juridic atât dreptul persoanei de a începe o activitate cu scop lucrativ, cât și dreptul de a o desfășura într-un mediu concurențial nedistorsionat de bariere legale discriminatorii¹⁵.

¹³ Așa cum s-a subliniat în doctrina de drept administrativ, o problemă de esență a statului de drept este aceea de a delimita riguros unde se termină puterea discreționară (dreptul de apreciere al administrației) și unde începe abuzul de drept. Puterea discreționară nu poate fi opusă principiului legalității, iar depășirea limitelor acesteia – prin instituirea unor măsuri lipsite de o justificare rațională sau disproporționate față de situația de fapt – semnifică încălcarea principiului legalității și echivalează cu un exces de putere. A se vedea *M. Andreescu*, Normativismul administrativ în situații excepționale, în *E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia* (coord.), Codul administrativ. Prezent și perspective în spațiul românesc, Ed. Wolters Kluwer, București, 2023, pp. 104-106.

¹⁴ Pentru o analiză detaliată a instrumentelor de politică economică, structurată pe distincția esențială dintre *imperium* (instrumente ce implică manifestarea autorității publice prin posibilitatea recurgerii la forța de constrângere a statului) și *dominium* (instrumente ce presupun utilizarea mijloacelor economice și financiare în vederea administrării bunurilor aflate în proprietatea statului), a se vedea *T. C. Daintith*, Legal Analysis of Economic Policy, în *Journal of Law & Society*, vol. 9, nr. 2, 1982, pp. 214-219.

¹⁵ *Fl.-A. Băias, V.-C. Soare*, Comentariul art. 45, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu* (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, pp. 398-399.

Totuși, libertatea economică trebuie înțeleasă în corelație cu **interesul general**, nefiind o prerogativă absolută. Jurisprudența instanței de contencios constituțional a statuat în mod constant că legiuitorului îi este recunoscută competența de a stabili reguli de disciplină economică și de a impune limitări, deoarece „libertatea economică nu poate fi absolutizată, întrucât ar crea grave disfuncționalități la nivelul economiei statului și ar putea în final afecta stabilitatea economică a acestuia”¹⁶. Observăm, așadar, că limitările analizate în acest context pot fi justificate chiar de necesitatea protejării cadrului general în care libertatea economică se exercită și de asigurarea unui climat de ordine, stabilitate și încredere la nivelul economiei. Ele au, așadar, o valență duală: pornesc de la a acționa chiar în beneficiul pieței și al stabilității economice, constituind în același timp instrumentul prin care libertatea comercială este armonizată și cu alte valori constituționale. Cu toate acestea, deși statul este îndrituit să adopte măsuri legislative și administrative care să prevină fenomenele negative, aceste măsuri restrictive nu pot aduce atingere substanței dreptului și trebuie să fie deplin justificate de imperativul protejării unui interes public legitim¹⁷.

Așadar, din perspectivă constituțională, libertatea de a desfășura o activitate economică reprezintă regula. Fiind consacrată de Legea fundamentală drept o libertate din prima generație¹⁸, ea impune statului obligația de a garanta un acces neîngrădit la libera inițiativă, orice intervenție cu caracter prohibitiv reprezentând o excepție de strictă interpretare.

O asemenea preeminență a libertății nu reprezintă o particularitate a sistemului nostru constituțional. De exemplu, în dreptul public francez, doctrina și jurisprudența Consiliului Constituțional operează cu pluralul „libertăți economice” (*les libertés économiques*), distingând între *la liberté d'entreprendre* (libertatea de a iniția o afacere) și *la liberté du commerce et de l'industrie* (libertatea comerțului și a industriei)¹⁹. Aceasta din urmă are un conținut mult mai vast, implicând, în principal, libertatea de stabilire sau instalare (*la liberté d'établissement ou d'installation*) și libertatea de exercițiu sau de exploatare a

¹⁶ A se vedea, în acest sens, C.C.R., Decizia nr. 896/2010, publicată în M. Of. nr. 530 din 29 iulie 2010 și Decizia nr. 34/2017, publicată în M. Of. nr. 273 din 19 aprilie 2017. Curtea a subliniat că, pentru a crea un climat de ordine la nivel economic, statul este îndrituit să adopte măsuri legislative eficiente, care „să se constituie într-un adevărat corolar” al libertății comerțului, iar nu în negarea acesteia. Pentru o sinteză a jurisprudenței constituționale privind limitele libertății economice, a se vedea *Fl.-A. Baiaș, V.-C. Soare*, Comentariul art. 45, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.)*, Constituția României. Comentariu pe articole, p. 401.

¹⁷ Așa cum a reținut instanța de contencios constituțional, intervenția restrictivă a statului în economie este permisă doar în limitele impuse de asigurarea respectării drepturilor și intereselor legitime ale tuturor, fiind justificată de „imperativul protejării interesului social și a ordinii de drept prin adoptarea unor măsuri specifice de preîntâmpinare și sancționare a faptelor care generează sau ar putea genera fenomene economice negative” (raționament care, în mod evident, este pe deplin aplicabil și în vederea preîntâmpinării unor fenomene cu impact social grav). A se vedea, în acest sens, Deciziile CCR nr. 556/2007, publicată în M. Of. nr. 560 din 15 august 2007 și nr. 308/2013, publicată în M. Of. nr. 461 din 25 iulie 2013. Pentru dezvoltări doctrinare pe marginea acestor decizii, a se vedea *Fl.-A. Baiaș, V.-C. Soare*, Comentariul art. 45, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.)*, Constituția României. Comentariu pe articole, p. 401.

¹⁸ *I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, Drept constituțional și instituții politice, Ediția a 16-a, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2023, p. 218, par. 544.

¹⁹ Pentru dezvoltări ample privind distincția dintre *la liberté d'entreprendre* și *la liberté du commerce et de l'industrie*, componentele acestora (precum libertatea de instalare și cea de exploatare), precum și limitele lor în jurisprudența Consiliului Constituțional francez, a se vedea *P. Delvolvé*, Droit public de l'économie, Ediția a 2-a, Ed. Dalloz, Paris, 2021, pp. 106-129. Autorul arată că intervențiile puterii publice, deși justificate de interesul general, nu pot goli libertatea economică de substanță și trebuie să respecte cu strictețe principiul proporționalității.

activității întreprinse (*la liberté d'exercice ou d'exploitation de l'activité entreprise*). Libertatea concurenței (*la liberté de concurrence*) este privită la rândul său ca o prelungire sau ca o componentă a libertății comerțului și a industriei.

Analizând limitele acestor concepte, profesorul Pierre Delvolvé subliniază un principiu dogmatic fundamental: deși libertatea economică nu este o prerogativă absolută și poate fi supusă intervențiilor puterii publice în vederea protejării unui interes general, „specificul unei libertăți este de a exista în afara legii; legea îi poate reglementa exercițiul, dar nu îi condiționează existența”²⁰. Prin urmare, o autoritate publică (fie ea și centrală) nu poate anihila pur și simplu libertatea de a desfășura o activitate economică legală. Orice restrângere trebuie să treacă un test sever al proporționalității, fiind interzisă o „atingere vădit disproporționată în raport cu obiectivul urmărit”²¹. Astfel, restrângerea exercițiului acestor libertăți poate opera, așa cum subliniază doctrina noastră de drept constituțional, „numai cu titlu de excepție, numai condiționat și numai prin lege”²².

Astfel, se impune următorul raționament juridic: dacă art. 45 consacră și garantează o libertate, cum și pe ce baze poate fi ea restrânsă într-o societate democratică? În arhitectura Legii fundamentale regăsim două „chei” principale ce deschid calea limitării acestor libertăți. Prima cheie este limitarea generală prevăzută de **art. 53 din Constituție**²³ normă consacrată marginal chiar sub denumirea de „Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți”. Alineatul (1) ne prezintă situațiile excepționale care să justifice o intruziune a statului, stabilind că exercițiul unor drepturi poate fi restrâns numai prin lege și numai pentru rațiuni superioare (apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice etc.). Pe de altă parte, alineatul (2) vine imediat cu contextualizarea necesității, atrăgând atenția că măsura trebuie să fie necesară într-o „societate democratică”²⁴. Totodată, impune

²⁰ P. Delvolvé, op. cit., p. 114 („le propre d'une liberté est d'exister en dehors de la loi; la loi peut en réglementer l'exercice mais elle n'en conditionne pas l'existence”). Autorul critică astfel o teză mai veche a instanței constituționale franceze, care statuase eronat că libertatea de a întreprinde „nu poate exista decât în cadrul unei reglementări instituite de lege”. Considerând această formulare excesivă, autorul subliniază diferența fundamentală dintre un „drept” (care este o creație a legii) și o „libertate” (care este o stare naturală ce preexistă normei juridice). Legea nu conferă libertatea economică, ci doar o garantează și îi reglementează limitele de exercitare (motiv pentru care, ulterior, instanța și-a corectat abordarea, statuând că libertatea „se exercită”, nu că „există” în limitele legii).

²¹ Această sintagmă reprezintă standardul de control consacrat de jurisprudența Consiliului Constituțional francez (a se vedea, de exemplu, Decizia nr. 2014-692 DC din 27 martie 2014, citată și analizată în P. Delvolvé, op. cit., p. 114). Instanța constituțională franceză sancționează astfel măsurile care impun constrângeri excesive operatorilor economici, statuând că acestea aduc libertății de a întreprinde o „atingere vădit disproporționată în raport cu obiectivul urmărit” (*atteinte manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi*).

²² I. Muraru, E.S. Tănăsescu, op. cit., p. 200, par. 481.

²³ Dispozițiile art. 53 din Constituția României, republicată, au următorul conținut: „(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav. (2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.”

²⁴ Doctrina de specialitate subliniază că adăugarea condiției evaluării necesității „în contextul unei societăți democratice” (introdusă prin revizuirea Constituției din 2003) a avut rolul fundamental de a limita marja de apreciere a autorităților și de a le împiedica „să recurgă la măsuri cu vădit caracter antidemocratic”. Așadar, caracterul excepțional al restrângerii impune o necesitate obiectivă, circumscrisă valorilor democratice, și nu

ca intervenția statală să fie proporțională, nediscriminatorie și să nu aducă atingere existenței dreptului sau a libertății (pentru că vorbim de o *restrângere*, nu de o *anulare*). Astfel, art. 53 instituie mai multe condiții de validitate esențiale și cumulative: măsura trebuie să aibă un caracter eminamente temporar, să fie proporțională, nediscriminatorie și să nu aducă atingere substanței (existenței) dreptului în cauză.

Pentru a analiza exigențele acestei norme, este imperios să trasăm distincția fundamentală dintre „a restrânge exercițiul” unui drept și „a leza existența” acestuia. Așa cum se arată în mod tranșant în doctrină, autoritățile statale dispun de o posibilitate de intervenție strict delimitată; ele pot acționa „exclusiv” asupra sferei de manifestare a dreptului, acceptându-se o „diminuare rezonabilă a gradului de protecție”, însă aceste restrângeri „nu pot să lezeze existența lor”²⁵. O interdicție totală a activității jocurilor de noroc pe raza unei unități administrativ-teritoriale nu reprezintă o simplă diminuare rezonabilă a libertății economice, ci o anihilare a existenței acestui drept pe teritoriul respectiv, consecință pe care art. 53 o exclude *ab initio*.

Mai mult, după cum se va arăta în cele ce urmează, măsura nu respectă nici condiția aplicării nediscriminatorii. Fără a intra în analize concurențiale aprofundate în acest punct, este evident faptul că interdicția locală lezează exclusiv operatorii fizici (*retail*), instituind un tratament discriminatoriu în condițiile în care aceștia se află într-o relație de concurență directă cu operatorii din mediul online, piața de profil trebuind privită și protejată în ansamblul său, cât timp beneficiază de o recunoaștere legală.

În mod complementar, dincolo de suprimarea substanței dreptului și de caracterul discriminatoriu, măsura prohibitivă aplicată de consiliile locale în temeiul O.U.G. nr. 7/2026 eludează și exigența temporarității. Un exercițiu teoretic de aplicare a art. 53 ar fi, de pildă, interzicerea funcționării sălilor de jocuri de noroc exclusiv pe durata desfășurării examenului de bacalaureat. Într-o asemenea ipoteză, prin caracterul său punctual și eminamente limitat în timp, măsura ar fi aptă să facă obiectul testului de proporționalitate (examen ale cărui rigori vor fi detaliate în cele ce urmează), instanța de contencios administrativ urmând a evalua *in concreto* dacă o asemenea restrângere a exercițiului dreptului este sau nu justificată. Nu vom extinde însă această analiză de ordin teoretic, din rațiuni ce țin strict de natura speței deduse prezentei cercetări: intenția de interdicție enunțată de autoritățile locale nu are o valență temporară, ci una definitivă.

Se desprinde, așadar, concluzia inechivocă potrivit căreia art. 53 din Constituție nu poate constitui temeiul de fundamentare a unei prohibiții locale cu caracter permanent. O interdicție totală suprimă iremediabil existența și substanța dreptului pe teritoriul vizat, convertind instituția restrângerii legitime a unui exercițiu într-o negare a libertății economice înseși.

Totuși, pentru a mai epuiza din profunzimea acestui text constituțional, merită zăbovit puțin asupra rigorilor sale și a interpretărilor doctrinare care i-au fost aduse. Un alt aspect fundamental relevat de autorii *Constituției comentate* cu privire la art. 53 privește înțelesul sintagmei „numai prin lege”. Doctrina subliniază că termenul „lege” trebuie interpretat, în sensul său restrâns, „anume act normativ emis de Parlament”²⁶. Desigur, în arhitectura

doar voinței sau aprecierii subiective a autorității. A se vedea E.S. Tănăsescu, Comentariul art. 53, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, p. 465.

²⁵ *Idem*, p. 461.

²⁶ E.S. Tănăsescu, Comentariul art. 53, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, p. 461; I. Muraru, E.S. Tănăsescu, op. cit., vol. I, p. 38, par. 82.

dreptului constituțional, actele cu putere de lege includ, în mod excepțional și în virtutea instituției delegării legislative, și ordonanțele. Însă, tocmai din acest motiv, discuția devine relevantă în speța de față, unde prerogativa interdicției locale este acordată de Guvern printr-o ordonanță de urgență (O.U.G. nr. 7/2026). În acest punct, trebuie amintit că art. 115 alin. (6) din Constituție²⁷ interzice în mod imperativ utilizarea ordonanțelor de urgență pentru a afecta drepturi sau libertăți fundamentale, o exigență sancționată ferm atât de doctrină, cât și de jurisprudența constituțională²⁸. Prin urmare, dacă însuși Guvernul – acționând ca legiuitor delegat – este supus unor limitări constituționale severe atunci când intervine în sfera unei libertăți, pretenția unui consiliu local de a suprima o activitate economică printr-un simplu act administrativ *infra-legal* (hotărârea de consiliu local) excedează, în mod flagrant, rigorilor impuse de art. 53. Astfel, o asemenea abordare ar ignora ierarhia actelor normative, o autoritate administrativă locală neputând să dețină o prerogativă de restricționare pe care Legea fundamentală o rezervă, la cele mai înalte standarde de exigență, exclusiv Parlamentului.

Dacă primul temei de limitare (art. 53) se dovedește incompatibil cu instituirea unei prohibiții absolute și permanente, în materie economică există o a doua cheie de limitare, mult mai specifică, având o sferă de aplicabilitate mai restrânsă și care permite, în anumite circumstanțe, o intruziune mai mare a statului reglementator pe piață (când acționează cu *imperium*): **art. 135 din Constituție**. Pentru a înțelege dimensiunea și limitele acestei prerogative de intervenție a statului asupra pieței, demersul analitic trebuie să pornească de la însăși litera Legii fundamentale, mai exact de la dispozițiile cuprinse în Titlul IV – „Economia și finanțele publice”:

„Art. 135: Economia

(1) Economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență.

(2) Statul trebuie să asigure:

- a) libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție;
- b) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară;
- c) stimularea cercetării științifice și tehnologice naționale, a artei și protecția dreptului de autor;
- d) exploatarea resurselor naturale, în concordanță cu interesul național;
- e) refacerea și ocrotirea mediului înconjurător, precum și menținerea echilibrului ecologic;

²⁷ Potrivit art. 115 alin. (6) din Constituția României: „Ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică”.

²⁸ E.S. Tănăsescu, Comentariul art. 53, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, pp. 463-464. Doctrina este confirmată pe deplin de jurisprudența Curții Constituționale, care a statuat cu valoare de principiu că ordonanțele de urgență „nu pot fi adoptate dacă «afectează», dacă au consecințe negative” asupra drepturilor și libertăților fundamentale (A se vedea Decizia nr. 1189/2008). Interpretând interdicția instituită de art. 115 alin. (6) din Constituție, instanța constituțională a subliniat că verbul „a afecta” trebuie înțeles exclusiv în sensul său juridic, acela de „a suprima», «a aduce atingere», «a prejudicia», «a vătăma», «a leza», «a antrena consecințe negative». Astfel, pe calea ordonanțelor de urgență nu se poate interveni asupra unor drepturi decât „în măsura în care nu se aduce atingere existenței dreptului, nu se «afectează» substanța dreptului ca atare”.

f) crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții;
g) aplicarea politicilor de dezvoltare regională în concordanță cu obiectivele Uniunii Europene.”

După cum se poate observa analizând textul constituțional, art.135 instituie o paradigmă duală în sarcina statului. Pe de o parte, stabilește o obligație preponderent negativă, de abținere [alin. (1)], statul fiind ținut să nu afecteze mecanismele economiei de piață, libera inițiativă și concurența. Pe de altă parte, impune o obligație pozitivă, de a acționa [alin. (2)], prin care statul trebuie să garanteze, printre altele, libertatea comerțului, protejarea intereselor naționale și creșterea calității vieții²⁹.

Sensul deplin al normei se desprinde din interpretarea sistematică a acestor două alineate. Obligația de abținere a statului nu operează izolat, ci se completează în mod obligatoriu cu obligația sa de intervenție. Prin urmare, deși statul trebuie să evite imixtiunile care ar perturba economia de piață, el este totodată obligat să reglementeze proactiv tocmai pentru a proteja aceste fundamente – precum libertatea comerțului și concurența loială prevăzute la alin. (2) lit. a) –, garantând astfel interesul public economic.

Această interdependență răspunde unui imperativ vital: cele două obligații nu pot subzista una fără cealaltă. Așa cum subliniază și doctrina de drept public economic, o piață lăsată complet nesupravegheată, sub imperiul unui libertarianism total, poartă în sine germenii propriei autodistrugerii. În absența intervenției prin reglementare, libertatea absolută ar degenera, permițând actorilor privați cu putere economică semnificativă să sufoce mediul concurențial prin practici abuzive, crearea de monopoluri sau înțelegeri de tip cartel³⁰.

Astfel, dispozițiile de la alin. (2) funcționează ca un veritabil remediu, instituind un mecanism de echilibru. În timp ce alin. (1) neutralizează principalul factor potențial destabilizator – statul –, interzicându-i să afecteze economia prin destabilizarea pieței libere, alin. (2) o protejează de excesele operatorilor privați care, lăsați nesupravegheați, ar tinde în mod natural să acționeze negativ asupra liberei concurențe. În final, doar prin această dublă dimensiune – abținerea statului de a se manifesta ca un factor distorsionant (dată fiind capacitatea sa inerentă de a perturba echilibrul concurențial în oricare dintre ipostazele sale: de reglementator, operator economic sau partener contractual) și intervenția sa proactivă ca arbitru – piața se poate menține sănătoasă și pe deplin funcțională.

Această paradigmă duală nu este nici ea o particularitate exclusivă a sistemului nostru de drept, ci o trăsătură specifică tuturor statelor cu economie de piață. Așa cum subliniază

²⁹ Pentru o analiză detaliată a acțiunii conjugate a acestor dispoziții constituționale, a se vedea S. Gherghina, Comentariul art. 135, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, pp. 1198-1199, precum și S. Gherghina, Drept public economic, C.H. Beck, București, 2024, pp. 23-26.

³⁰ Pentru dezvoltări privind echilibrul dintre principiile liberale și cele intervenționiste în vederea supraviețuirii pieței, a se vedea doctrina franceză de specialitate, în special P. Delvolvé, op. cit., p. 191 (unde autorul analizează mecanismul indispensabil prin care dreptul reglează *la combinaison des principes libéraux et des principes interventionnistes*). Pentru dezvoltări privind necesitatea intervenției reglementatoare a statului în economie și limitele abordării bazate pe un libertarianism total (*laissez-faire*), a se vedea, din doctrina internațională de specialitate, T.C. Daintith, op. cit., pp. 214-219. De asemenea, pentru o analiză a justificării intervențiilor statale coercitive ca răspuns la eșecurile libertății absolute și ale individualismului anti-paternalist, a se vedea T.L. Beauchamp, Paternalism and biobehavioral control, în The Monist, vol. 60, 1977, pp. 62-80. În esență, din coroborarea acestor viziuni se desprinde concluzia că nicio extremă dogmatică nu este viabilă: nici libertarianismul total, care ignoră eșecurile pieței și permite vătămarea comunității, dar nici paternalismul statal absolut, care tinde să justifice suprimarea arbitrară a libertății individuale sub pretextul protecției.

doctrina, constituțiile moderne care consacră o economie de piață implică, în mod inerent, un set complex de relații între stat și economie³¹. Astfel, prin recunoașterea expresă a caracterului de „economie de piață” în art. 135 alin. (1), Legea fundamentală a asimilat implicit această arhitectură. Consecința directă este că economia trebuie să își păstreze nealterate elementele de structură esențiale – libera inițiativă a agenților economici și libera concurență dintre aceștia –, orice reglementare, acțiune sau omisiune a autorităților publice fiind obligatoriu supusă imperativului constituțional de a proteja libera inițiativă și concurența.

Sensul acestui echilibru și al mecanismelor sale se relevă și mai clar dacă privim evoluția în timp a normei. În forma sa inițială din 1991 (fostul art. 134), Legea fundamentală se mărginea la o declarație de principiu mult mai simplă: „Economia României este economie de piață”³². Trecerea la formula actuală s-a realizat prin Legea de revizuire nr. 429/2003³³, când legiuitorul constituant derivat a optat pentru explicitarea conținutului acestei noțiuni, consacrând expres, la alin. (1), libera inițiativă și concurența drept fundamente ale economiei de piață și introducând, la alin. (2), noi obligații și obiective pentru stat.

Această îmbogățire a textului constituțional nu a reprezentat un simplu exercițiu lingvistic – în sensul exclusiv al unei încercări de a aduce textul Legii fundamentale la zi cu stilul de exprimare specific statelor cu o economie de piață consolidată³⁴. Dimpotrivă, revizuirea a reprezentat un demers imperativ substanțial dictat de necesitatea aderării României la Uniunea Europeană. Revizuirea din 2003 a fost fundamentată pe exigența compatibilizării depline a sistemului intern cu ordinea juridică europeană³⁵, unde piața unică – fundamentată pe cele patru libertăți fundamentale de circulație – și libera concurență reprezintă piloni structurali inviolabili³⁶. În acest mod, art. 135 a devenit „poarta” prin care un „sistem imunitar” complex, format la nivel european pentru a proteja piața liberă, a fost instalat în ordinea noastră constituțională.

Acest „sistem imunitar” al economiei libere – bazat pe echilibrul fragil dintre abținerea și intervenția statului – a fost modelat de-a lungul deceniilor de jurisprudență europeană. Apariția acestui sistem și adaptarea sa continuă s-au impus mai ales din cauza faptului că statele au dovedit, istoric, o creativitate remarcabilă în a eluda normele pieței unice. De cele mai multe ori, autoritățile naționale nu au perturbat economia prin măsuri evidente, ci prin

³¹ S. Gherghina, Comentariul art. 135, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, p. 1191.

³² *Idem*, p. 1189.

³³ Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției României, publicată în M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003.

³⁴ De altfel, acest demers de modernizare lingvistică nici nu a reușit întru totul, norma păstrând încă exprimări ce amintesc de lozincile vechiului regim (precum obligația statului de a asigura „crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție”). Această sintagmă a scăpat, probabil, revizuirii tocmai pentru că, fiind lipsită de un conținut juridic precis, nu a atras atenția legiuitorului constituant derivat cu ocazia revizuirii din anul 2003. Pentru dezvoltări privind filosofia art. 135 din Constituție, a se vedea, în sens larg, S. Gherghina, Este constituția economică o adevărată constituție? Despre limită și libertate în interacțiunea dintre stat și economie, în Curierul Judiciar nr. 4/2025, pp. 191-196.

³⁵ Pentru fundamentele revizuirii constituționale din 2003, a se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu, op. cit., pp. 87-88 și 134, par. 206 și 312.

³⁶ Pentru dezvoltări privind piața unică, cele patru libertăți de circulație și interdependența lor cu libera concurență, a se vedea M.A. Niță, O.-M. Salomia, Dreptul Uniunii Europene II, Ed. Universul Juridic, București, 2025, pp. 218-219 și 256.

intervenții și bariere subtile, „deghizate” în norme administrative aparent inofensive, dar care goleau de conținut garanțiile europene, lăsându-le, în practică, „lipsite de efect”³⁷.

Pentru a neutraliza aceste bariere disimulate, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a configurat un mecanism de control extrem de exigent, sancționând orice tentativă națională de fragmentare a pieței, dreptul Uniunii Europene maturizându-se astfel pe cale jurisprudențială. Piatra de temelie a fost așezată prin hotărârea *Dassonville* (1974)³⁸, prin care Curtea a interzis orice reglementare statală susceptibilă să stânjenească, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, comerțul intracomunitar. Ulterior, această doctrină a fost consolidată și rafinată într-un proces complex, printre etapele sale de referință putând fi enumerate consacrarea principiului recunoașterii reciproce în cauza *Cassis de Dijon* (1979)³⁹, precum și restrângerea domeniului de aplicare a interdicției prin decizia *Keck și Mithouard* (1993)⁴⁰.

Totuși, deși regulile și criteriile desprinse din această jurisprudență privind libera circulație a mărfurilor contribuie la înțelegerea principiilor care guvernează piața unică și a filosofiei care le fundamentează, acestea nu se aplică întru totul în sectorul jocurilor de noroc⁴¹. Întrucât această activitate este calificată drept un serviciu în sensul art. 57 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)⁴², regimul juridic al limitărilor aplicabile este guvernat de principiul liberei prestări a serviciilor consacrat de art. 56 TFUE, fiind supus unor standarde proprii, diferite de cele aplicabile liberei circulației a mărfurilor.

Un reper jurisprudențial în materia serviciilor (și chiar al jocurilor de noroc) îl reprezintă decizia CJUE în cauza *Gambelli* (2003)⁴³, ce a vizat cenzurarea contradicției dintre scopul social proclamat de autorități și finalitatea fiscal-bugetară urmărită de acestea în mod real. În această hotărâre istorică, Curtea a stabilit o regulă de aur: un stat nu poate invoca în mod credibil protecția ordinii publice ori combaterea adicției pentru a interzice sau a limita sever anumiți operatori economici, în condițiile în care, în paralel, incită și încurajează consumatorii să participe la alte jocuri de noroc în scopul de a obține beneficii financiare pentru bugetul public. Rațiunile de ordin pur bugetar sau mercantil (când statul coboară în piață, ca partener contractual sau ca operator) nu pot fi deghizate sub haina ocrotirii ordinii publice pentru a justifica restricționarea sau denaturarea pieței.

³⁷ A se vedea doctrina „efectului util” dezvoltată de Curtea de Justiție a Uniunii Europene – în continuare, CJUE (hotărârea din 21 septembrie 1988, *Van Eycke*, cauza 267/86), prin care s-a statuat că principiul colaborării loiale împiedică statele membre să adopte sau să mențină în vigoare măsuri statale, chiar și de natură administrativă, susceptibile să „lipsească de efecte” regulile aplicabile concurenței și pieței unice.

³⁸ CJCE, Hotărârea din 11 iulie 1974, *Procureur du Roi v. Dassonville*, cauza 8/74.

³⁹ CJCE, Hotărârea din 20 februarie 1979, *Rewe-Zentral („Cassis de Dijon”)*, cauza 120/78.

⁴⁰ CJCE, Hotărârea din 24 noiembrie 1993, *Keck și Mithouard*, cauzele conexate C-267/91 și C-268/91. Curtea a stabilit aici că aplicarea unor dispoziții naționale care limitează sau interzic anumite „modalități de vânzare” nu constituie un obstacol în calea comerțului și nu împiedică accesul pe piață, fiind compatibile cu dreptul european cu condiția ca acestea să se aplice tuturor operatorilor și să afecteze în același mod, în drept și în fapt, comercializarea produselor (dacă sunt aplicate nediscriminatoriu).

⁴¹ În jurisprudența sa constantă, instanța de la Luxemburg a stabilit că jocurile de noroc reprezintă o activitate economică de prestare de servicii, neputând fi asimilate liberei circulației a mărfurilor. A se vedea, în acest sens, CJUE, Hotărârea din 24 martie 1994, *Schindler*, C-275/92, EU:C:1994:119, pct. 60; CJUE, Hotărârea din 6 noiembrie 2003, *Gambelli*, C-243/01, EU:C:2003:597, pct. 52-53.

⁴² Art. 57 TFUE definește serviciile ca fiind prestațiile furnizate în mod obișnuit în schimbul unei remunerații, în măsura în care nu sunt reglementate de dispozițiile privind libera circulație a mărfurilor, a capitalurilor și a persoanelor.

⁴³ CJCE, Hotărârea din 6 noiembrie 2003, *Piergiorgio Gambelli și alții*, C-243/01, EU:C:2003:597.

Transpusă în realitatea pieței din România, această asimetrie comportamentală a statului reglementator se transpune într-o dovadă de incoerență sistemică. Pe de o parte, autoritățile centrale pretind că urmăresc protejarea categoriilor vulnerabile și a minorilor prin delegarea către autoritățile locale a prerogativei de a interzice funcționarea sălilor stradale. Pe de altă parte, aceleași autorități tolerează și capitalizează direct pe seama unei strategii extrem de agresive de promovare comercială a jocurilor de noroc în spațiul public: pe imobile, în mediul online și în audiovizual⁴⁴. O manifestare și mai frapantă a acestei dualități o reprezintă utilizarea canalelor publice naționale de radiodifuziune și televiziune (entități cu misiune cultural-educativă finanțate parțial din fonduri publice) pentru difuzarea de calupuri publicitare dedicate pariurilor sportive, transformând astfel stimularea consumului într-o sursă directă de venituri comerciale pentru entitățile media de stat⁴⁵.

Această politică de expansiune a pieței este nu doar tolerată, ci și asumată deschis prin mecanismul de colectare a veniturilor bugetare. Astfel, legiuitorul central percepe o taxă specială de promovare de 5% din valoarea contractelor de publicitate pentru jocurile de noroc⁴⁶, la care se adaugă un volum consolidat de încasări fiscale estimate la peste 3,3 miliarde de lei (aproximativ 650 de milioane de euro) anual din impozitarea directă și indirectă a industriei de profil⁴⁷. În acest cadru, absența coerenței este manifestă: este imposibil de susținut logic sau juridic că statul urmărește descurajarea consumului și reducerea oportunităților de joc atât timp cât, în paralel cu închiderile punctuale de săli fizice, autoritățile publice centrale stimulează activ piața prin intermediul publicității de masă, convertind adicția socială într-o resursă fiscală strategică. Această contradicție golește de conținut justificarea bazată pe protecția sănătății publice, atrăgând incompatibilitatea măsurilor prohibitive locale cu testul coerenței dezvoltat de CJUE în cauzele de referință în materie.

Un alt moment important în jurisprudența Curții de la Luxemburg își are originea în cauza *Carmen Media Group*⁴⁸ privind pariurile sportive. În această speță, Curtea a arătat că, deși statele membre dispun de o marjă largă de apreciere în a impune măsuri restrictive prin reglementare, putând chiar institui monopoluri în domeniul jocurilor de noroc pentru a proteja consumatorii, o asemenea derogare de la libera prestare a serviciilor este condiționată de caracterul coerent și sistematic al restricției. Astfel, coerența nu se configurează ca un principiu de sine-stătător al dreptului Uniunii, ci ca o exigență intrinsecă a

⁴⁴ Numai în primele 9 luni ale anului 2023, primii cinci operatori de pe piața pariurilor au achitat peste 40 de milioane de euro pentru publicitate TV și online. A se vedea, pentru aceste date de piață, O. Cornea, Opt legi antipăcănele și pariuri în Parlament, nicio soluție votată. Reclamele rămân. Dramele dependenților se extind, articol publicat la data de 16 noiembrie 2023, disponibil la adresa www.romania.europalibera.org.

⁴⁵ Potrivit reglementărilor audiovizuale în vigoare, spoturile publicitare care promovează pariurile sportive sunt exceptate de la interdicția orară generală (intervalul 6:00-23:00), putând fi difuzate inclusiv în timpul transmisiunilor sportive în direct desfășurate pe parcursul zilei. A se vedea, pe larg, analiza modificărilor aduse prin Decizia CNA nr. 573/2025 în articolul scris de M. Iancu, A.-M. Buricea, Consiliul Național al Audiovizualului modifică prevederile Codului de Reglementare a Conținutului Audiovizual, publicat pe la data de 9 octombrie 2025, disponibil la adresa www.juridice.ro.

⁴⁶ A se vedea art. 12 alin. (4) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2009.

⁴⁷ Valoarea consolidată a încasărilor fiscale provine din analiza macroeconomică realizată de platforma Curs de Guvernare, date citate în ancheta de jurnalism de date scrisă de R. Cristea, A. Archip, R. Mihai, Tu știi câte săli de jocuri sunt lângă școala copilului tău?, publicată la data de 26 martie 2026, disponibilă la adresa www.scoala9.ro.

⁴⁸ CJUE, Hotărârea din 8 septembrie 2010, *Carmen Media Group Ltd împotriva Land Schleswig-Holstein*, C-46/08, EU:C:2010:505.

testului de proporționalitate, mai exact ca o dovadă a seriozității cu care statul urmărește obiectivul de interes general proclamat. Mai precis, Curtea a stabilit că o restricție nu poate fi justificată prin obiectivul protecției sănătății publice (reducerea dependenței) dacă autoritățile naționale nu urmăresc acest scop într-o manieră coerentă și sistematică. O politică este declarată incoerentă și atunci când statul interzice sau limitează sever un anumit tip de joc (cum ar fi pariurile sportive sau jocurile de tip retail), dar menține ori stimulează extinderea pe piață a altor jocuri de noroc cu un potențial adictiv similar sau chiar mai ridicat (cum sunt aparatele de tip *slot-machine* sau cazinourile private).

Paralela cu speța de față este una directă și evidentă. Atunci când un consiliu local decide interzicerea totală doar a sălilor de jocuri de noroc stradale pe teritoriul localității, invocând protecția tinerilor și combaterea adicției, măsura pare să eșueze la testul coerenței sistematice. Prin adoptarea unei interdicții asimetrice, care elimină exclusiv prezența fizică a jocurilor de noroc de pe domeniul public, dar lasă mediul online complet neatins și accesibil la orice oră pe telefoanele mobile ale cetățenilor, autoritatea nu reduce în mod real **oportunitățile de joc**, cât timp consumatorii pot migra cu ușurință spre mediul digital privat, imposibil de interzis sau chiar monitorizat în plan local. Din această perspectivă, restricția locală absolută își pierde legitimitatea europeană, devenind o barieră disproporționată și incompatibilă cu dreptul Uniunii Europene.

De asemenea, cauza *Carmen Media Group* aduce o altă exigență procedurală: regulile administrative prin care se acordă sau se refuză autorizațiile de funcționare în acest sector nu pot lăsa loc arbitrarului. Curtea a subliniat că un astfel de regim restrictiv trebuie să fie fundamentat pe **criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în prealabil**, capabile să stabilească în mod previzibil și riguros puterea de apreciere a autorităților. Or, delegarea realizată prin ordonanța de urgență, care permite primarilor și consiliilor locale să decidă discreționar interzicerea activității fără a fi ținute de criterii administrative precise de fond, încalcă acest standard de previzibilitate și rigoare procedurală stabilit la Luxemburg.

O parte semnificativă a acestor coordonate principiale a fost dezvoltată și nuanțată ulterior de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cauza *Dickinger și Ömer* (2011)⁴⁹. Cu acest prilej, instanța de la Luxemburg a stabilit că un stat membru își pierde legitimitatea de a restrânge funcționarea pieței în numele ocrotirii ordinii sociale în scenariul în care autoritățile tolerează, derulează sau încurajează strategii publicitare care **trivializează jocurile de noroc, le asociază o imagine pozitivă** (inclusiv prin corelarea lor cu finanțarea unor activități de utilitate socială, culturală sau sportivă) ori utilizează mesaje ademenitoare ce promit câștiguri majore.

Transpunerea acestor repere în realitatea faptică din România evidențiază o neconcordanță cu standardul european de coerență privind interesul legitim ce ar putea justifica o restricție adusă libertății de prestare a serviciilor. În timp ce discursul administrativ clamează pericolozitatea socială a jocurilor de noroc pentru a justifica interdicțiile locale, spațiul public este saturat de promovarea agresivă a acestora, în special în segmentul pariurilor sportive. Acești operatori asigură finanțarea multora dintre cluburile sportive și a

⁴⁹ CJUE, Hotărârea din 15 septembrie 2011, *Jochen Dickinger și Franz Ömer*, C-347/09, EU:C:2011:582. Deși trimiterea preliminară s-a grefat pe o procedură de natură penală, Curtea a analizat pe larg limitările aduse liberei prestări a serviciilor, inclusiv de natură administrativă (precum obligativitatea deținerii unui sediu social în țara respectivă, în cazul cazinourilor online). Speța constituie un ghid de aplicare a testului de coerență generală a modului în care statul se raportează la fenomenul acestor activități (jocuri de noroc, pariuri sportive etc.).

competițiilor sportive naționale, mărcile lor fiind omniprezente în transmisiunile de masă. Mai mult, în multe dintre reclamele respective, „jocul” este privit ca o activitate de familie, absolut firească. Or, potrivit criteriilor stabilite în cauza *Dickinger*, asocierea jocurilor de noroc cu o imagine socială pozitivă denotă incoerență cu eventuale politici restrictive ale statului. Devine contradictoriu, așadar, ca statul să legitimizeze prohibițiile pe motiv de ordine socială, în timp ce permite subvenționarea masivă a sportului național din aceeași resursă comercială, direcționând inclusiv cote procentuale din taxele colectate direct către Comitetul Olimpic și Sportiv Român⁵⁰.

Introducerea unor suprataxări și majorările substanțiale ale obligațiilor fiscale specifice din ultimii ani ar putea sugera că măsurile legislative au fost concepute mai degrabă pentru asigurarea veniturilor bugetare în perioade de criză decât pentru reducerea reală a oportunităților de joc. De altfel, recenta ordonanță de urgență oferă o confirmare explicită a acestei teze, anunțându-se încă din titlul scopurile sale, unul dintre acestea fiind „creșterea capacității financiare a unităților administrativ-teritoriale”. Ordonanța oferă, după cum se va analiza mai jos, nu doar posibilitatea interzicerii jocurilor de noroc, ci și oportunitatea consiliilor locale de a autoriza funcționarea sălilor fizice în schimbul stabilirii și colectării unei taxe locale anuale, stabilite și calculate direct în raport cu suprafața în metri pătrați a spațiului de joc⁵¹. Pe fondul unui deficit cronic al bugetelor locale și al scăderii veniturilor proprii, evidențiate chiar în preambulul ordonanței⁵², delegarea de competență funcționează și ca o pârgă de stimulare financiară locală: primarii și consiliile locale sunt puși în situația de a alege între protejarea morală a comunității și acoperirea deficitului bugetar local prin fiscalizarea directă a adicției stradale. Iar o asemenea incoerență nu este tolerată de dreptul Uniunii Europene. În cauza *Dickinger și Ömer*, Curtea a afirmat clar că maximizarea veniturilor publice nu poate constitui o justificare autonomă de interes general capabilă să salveze o asemenea măsură restrictivă. Prin urmare, în măsura în care reglementarea amestecă sau tinde să prioritizeze randamentul fiscal în detrimentul ocrotirii sociale reale, întreaga arhitectură restrictivă își pierde coerența și justificarea inițială.

În fine, trebuie subliniat faptul că aceste hotărâri analizate au reprezentat totodată și momente de referință în care instanța europeană a analizat pericolozitatea asimetrică a jocurilor online față de cele fizice, statuând că platformele accesibile prin intermediul internetului prezintă riscuri de adicție substanțial mai mari decât cele din cazinourile și sălile fizice, ca urmare a accesului permanent 24/7, a anonimatului, a lipsei contactului direct și a izolării jucătorului⁵³. Aceste repere ce vizează riscul sporit de dependență din mediul digital vor fi dezvoltate însă pe larg într-o secțiune subsecventă a prezentului studiu.

⁵⁰ A se vedea art. 13 alin. (3), (3¹) și (3²) din O.U.G. nr. 77/2009. Conform acestor dispoziții, un procent de 1% din taxele colectate se constituie ca venit direct al Comitetului Olimpic și Sportiv Român, iar 0,2% ca venit al Comitetului Național Paralimpic.

⁵¹ Conform art. III pct. 6 din O.U.G. nr. 7/2026, care introduce art. 18¹ în cuprinsul O.U.G. nr. 77/2009, consiliul local stabilește prin regulament propriu criteriile de acordare a autorizației de funcționare și stabilește prin hotărâre „cuanțul taxei locale datorate pentru obținerea autorizației de funcționare, calculată în funcție de suprafața, exprimată în metri pătrați, a spațiului în care se desfășoară activitatea”.

⁵² În preambulul O.U.G. nr. 7/2026, executivul justifică urgența reglementării prin „scăderea veniturilor proprii ale unităților administrativ-teritoriale, de nivelul redus de colectare a impozitelor, taxelor și amenzilor locale, precum și de acumularea de restanțe cronice care afectează grav lichiditatea bugetelor locale”.

⁵³ Pentru o analiză detaliată a particularităților și a riscurilor crescute de dependență specifice mediului digital în raport cu piețele tradiționale de tip retail (izolarea consumatorului, absența controlului social, rapiditatea tranzacțiilor), a se vedea concluziile AG Yves Bot în cauza *Dickinger*, C-347/09, pct. 80-81. A se vedea și cauza

Această incursiune explicativă de ordin istoric – național și european – a avut un scop foarte precis: evitarea unei abordări strict utilitariste a mecanismelor de intervenție statală în economie, abordare care ar ignora rațiunea pentru care acestea au fost instituite de la bun început. Înainte de a trece așadar la o abordare aplicată – arătând concret modul în care poate fi utilizat mecanismul restrângerii libertăților economice –, a fost absolut necesară contextualizarea acestei prerogative a statului. Revizuirea Constituției din anul 2003 și integrarea europeană au consacrat, și în ordinea juridică internă, standarde de protecție a libertății economice dezvoltate și rafinate de-a lungul timpului în spațiul european. Astfel, prerogativa limitării liberei inițiative a fost asimilată împreună cu tot bagajul său conceptual și cu standardele stricte de interpretare, precum și cu întreaga sa *rațiune de a fi* dezvoltate la nivel european. Prin urmare, decizia administrativă trebuie obligatoriu plasată în acest context: adoptarea unei măsuri normative cu un asemenea grad de intruziune (cum este interdicția comercială absolută) presupune, în mod necesar, o înțelegere deplină a importanței și a rigorilor sale.

Epuizând așadar dimensiunea introductivă a problemei, tranziția către o abordare practică impune identificarea temeiului de excepție propriu-zis – mecanismul juridic prin care statul este legitimat să deroge de la regula libertății, ancorându-și acțiunea în necesitatea protejării unui interes public. În acest sens, după cum am menționat, articolul 135 din Constituție reprezintă fundamentul normativ din care un astfel de mecanism poate lua naștere. Mai exact, prerogativa statului de a institui limitări poate izvorî din dispozițiile alineatului (2), care îi impun o obligație pozitivă de a interveni. În situația analizată, când discutăm despre restrângerea activității sălilor de jocuri de noroc, acest mecanism de intervenție se poate fundamenta în mod specific pe litera f) a alineatului (2), care trasează statului sarcina imperativă de a asigura „crearea condițiilor necesare pentru creșterea calității vieții”.

Abia odată stabilită această ancoră constituțională – care menține limitarea în sfera excepției strict justificate – se poate recurge la aplicarea mecanismului de derogare. Astfel, coroborând obligația pozitivă a statului din art. 135 alin. (2) cu rigorile generale din materia restrângerii exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale, o limitare a libertății economice este constituțională exclusiv dacă îndeplinește cumulativ trei condiții: să aibă un **temei legal** (să fie stabilită prin lege sau în temeiul unei delegări legislative exprese și cu limite strict determinate), să urmărească un **interes general** determinat și măsurile să treacă **testul proporționalității**⁵⁴. Acest filtru final impune, la rândul său, o triplă evaluare: mijlocul ales de autoritate trebuie să fie necesar, să fie adecvat (să fie apt să producă efectiv rezultatul scontat) și, fundamental, să nu cunoască o alternativă mai puțin intruzivă sau vătămătoare pentru a atinge același scop.

Carmen Media Group Ltd, citată mai sus, în care se reține că accesibilitatea permanentă și izolarea jucătorului pe internet favorizează cheltuielile excesive.

⁵⁴ Legătura indisolubilă dintre restrângerea libertății economice și condițiile generale prevăzute de art. 53 din Constituție este subliniată expres în doctrină, unde se arată că orice limitare a libertății operatorilor privați trebuie să le respecte riguros; a se vedea *Fl.-A. Baiaș, V.-C. Soare*, Comentariul art. 45, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.)*, Constituția României. Comentariu pe articole, p. 401. Pentru o analiză detaliată a celor trei condiții cumulative de restrângere prevăzute de art. 53 (temeiul legal, interesul public/legitim și testul de proporționalitate), a se vedea *E.S. Tănăsescu*, Comentariul art. 53, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.)*, Constituția României. Comentariu pe articole, pp. 461-468.

Nerespectarea acestui triplu test atrage, în mod inerent, neconstituționalitatea măsurii. Atunci când o autoritate publică locală impune o prohibiție comercială fără a demonstra necesitatea, adecvarea și lipsa unei alternative mai blânde, intervenția sa încetează să mai fie o protejare legitimă a interesului public, degenerând într-un veritabil *exces de putere*⁵⁵. Pe cale de consecință, hotărârile consiliilor locale prin care se dispun asemenea interdicții devin vulnerabile, putând fi atacate și anulate pe calea contenciosului administrativ, a cărui menire, garantată de art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție, este tocmai sancționarea abuzurilor administrației și restabilirea legalității.

Totuși, revenind pentru o clipă la registrul mitologic, o abordare a fenomenului strict prin prisma contenciosului administrativ riscă să se transforme într-o confruntare cu Hidra din Lerna. Încercarea de a anula zeci sau sute de hotărâri locale disparate se poate transforma într-o încercare epuizantă de a tăia capetele unei probleme unice. Pe de o parte, pe durata soluționării litigiilor vizând anularea unei hotărâri într-o anumită localitate, alte unități administrativ-teritoriale vor emite hotărâri prohibitive similare, replicând pur și simplu această tendință de reglementare.

Pe de altă parte, chiar și în ipoteza unei anulări definitive în instanță, acest lucru nu generează certitudinea stopării fenomenului nici măcar la nivelul acelei unități administrativ-teritoriale. Deși hotărârea judecătorească de anulare a unui act administrativ normativ are efecte *erga omnes*, doctrina de specialitate a semnalat în mod repetat practica administrației constând în „emiterea unui nou act administrativ normativ cu același conținut ca acela care a fost anulat”⁵⁶. Această tendință de eludare a hotărârilor instanțelor – prin cosmetizarea textelor pentru a emite acte care doar formal par diferite – a fost amplu criticată ca un veritabil derapaj de la principiul legalității⁵⁷. În mod evident, în contextul interzicerii jocurilor de noroc, unele primării ar putea fi tentate să facă exact același lucru, încercând ulterior să mimeze respectarea proporționalității.

Prin urmare, în fața acestei avalanșe de acte locale și a persistenței nerespectării hotărârilor judecătorești, a combaterii individuale fiecăre derapaj riscă să devină inefficient. Mai mult, practica a dovedit că instanțele de contencios administrativ pot manifesta o inerentă prudență în a extinde controlul de legalitate spre interpretări prea generale (precum cea din textul de delegare) și a cenzura strict pe criterii de proporționalitate o decizie locală intens

⁵⁵ Cu privire la limitele puterii discreționare a administrației și cenzurarea actelor administrative sub aspectul excesului de putere – privit ca o depășire a limitelor de apreciere legitime și o încălcare a drepturilor și libertăților fundamentale prin măsuri disproporționate –, a se vedea *D. Apostol Tofan*, *Drept administrativ*. Vol. II. Actul administrativ. Contenciosul administrativ Ed. C.H. Beck, București, 2024, pp. 34-35. În același sens, s-a subliniat în doctrină că excesul de putere „sanționează orice derapaj de competență și de legalitate în administrația publică, atunci când derapajul de legalitate se referă la drepturi și libertăți reglementate”; a se vedea *C. Celea*, *Evaluarea interesului public și a excesului de putere în administrația publică: o analiză a jurisprudenței instanțelor de contencios administrativ și a Curții Constituționale*, în *E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia* (coord.), op. cit., p. 148.

⁵⁶ Pentru o analiză a eludării instanțelor prin menținerea actului anulat, a se vedea *E. Marin*, *Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004. Comentariu pe articole*, Ed. Hamangiu, București, 2020, p. 518, *apud V. Vedinaș*, op. cit., p. 433.

⁵⁷ Pentru dezvoltări vizând atitudinea autorităților de a simula respectarea legii prin eludarea scopului acesteia, a se vedea *V. Vedinaș*, *Administrația publică locală între încorsetare prin legi și arbitrar prin excese. Mimarea legii – sport național*, în *E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia* (coord.), op. cit., p. 61. Autoarea sancționează această atitudine a administrației locale, arătând că „se resimte tendința de a interpreta și aplica legea într-un mod care slujește interesului propriu, nu celui public”, atitudine pe care o califică drept o „mimare a legii” devenită un veritabil „sport național”.

susținută de comunitate, atâta timp cât autoritatea emitentă se apără invocând un temei legal primar aparent valabil și un interes public determinat.

Pentru a neutraliza definitiv acest fenomen și pentru a evita o luptă purtată exclusiv cu simptomele, efortul juridic ar putea fi concentrat și canalizat mai eficient, prin tăierea problemei de la rădăcină, vizând „capul nemuritor” al Hidrei. Iar această rădăcină nu este hotărârea locală în sine, ci însăși *legea de delegare*. Astfel, cum vom arăta în cele ce urmează, spre finalul analizei din secțiunile următoare, adevăratul remediu nu se limitează doar la cenzurarea actului administrativ local, ci impune mutarea analizei în sfera contenciosului constituțional, prin ridicarea unei excepții de neconstituționalitate cu privire la norma primară care a oferit consiliilor locale această prerogativă iluzorie⁵⁸.

IV. Iluzia interdicției fizice în era digitală. De ce măsura interzicerii absolute ratează testul proporționalității

Trecând de la rigoarea teoretică a șablonului constituțional la realitatea faptică a hotărârilor consiliilor locale prin care se interzic jocurile de noroc, se impune o evaluare punctuală a modului în care aceste decizii administrative răspund exigențelor impuse de Constituție. Pentru a determina așadar constituționalitatea unei astfel de măsuri prohibitive, trebuie verificată, în mod cumulativ, îndeplinirea celor trei condiții fundamentale precizate anterior.

Prima condiție vizează **existența unui temei legal**. La o primă vedere, autoritățile administrației publice locale par să beneficieze de o delegare legislativă în acest sens. Prin O.U.G. nr. 7/2026, s-a introdus art. 18¹ în O.U.G. nr. 77/2009, text care prevede la alin. (1) următoarele: „Consiliul local decide, prin hotărâre, dacă pe teritoriul unității administrativ-teritoriale pe care o reprezintă se pot sau nu desfășura activități de jocuri de noroc”. Cu toate acestea, așa cum se va arăta într-o secțiune subsecventă, aparența de legalitate este una iluzorie, cerința nefiind îndeplinită nici măcar dintr-o perspectivă strict formală. Viciile acestui act normativ sunt multiple și profunde, pornind chiar de la eludarea interdicției absolute prevăzute de art. 115 alin. (6) din Constituție – Guvernul neputând restrânge libertăți economice prin ordonanțe de urgență și, cu atât mai puțin, neputând transfera consiliilor locale o prerogativă pe care el însuși nu o deține în competență. Acestui transfer nepermis de competență i se adaugă eludarea condițiilor calitative pe care orice normă trebuie să le îndeplinească potrivit Legii nr. 24/2000⁵⁹, precum și confuzia dintre interesul național și cel

⁵⁸ Controlul pe cale de excepție permite înlăturarea din ordinea juridică a unei norme primare viciate care a stat la baza emiterii actului administrativ, reprezentând, prin natura sa defensivă, un mijloc esențial de acces direct al subiecților de drept la justiția constituțională pentru protejarea drepturilor fundamentale. Făcând o paralelă cu arhitectura dreptului european, acest mecanism constituie o formă de „imunizare” la nivel național, declanșată „de jos în sus”, dinspre subiectele de drept privat, împotriva derapajelor legislative. După cum subliniază doctrina, „accesul direct al cetățenilor la jurisdicția constituțională reprezintă un catalizator al procesului de constituționalizare”, proces care se realizează inclusiv prin „anularea normelor juridice contrare Constituției”. A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu, op. cit., pp. 103 și 106, par. 255, 264 și 265.

⁵⁹ A se vedea art. 8 alin. (4) și art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010, care impun ca textul legislativ să fie formulat clar, fluent, precis și inteligibil, excluzând orice echivoc. În speță, abilitarea prin care un consiliu local decide în mod discreționar dacă activitatea jocurilor de noroc „se poate sau nu desfășura”, fără ca legiuitorul delegat să fi instituit repere, condiții de fond sau criterii materiale obiective care să circumscrie această decizie, lipsește norma de precizie și o menține într-o sferă profund echivocă. Așa cum subliniază constant jurisprudența

local. Trecând însă peste acest cumul de vicii, exclusiv pentru economia acestei etape de analiză – și doar pentru a putea evalua validitatea măsurii la nivelul administrației locale –, ne vom raporta la actul de delegare ca la un dat, prezumând teoretic existența bazei legale.

A doua condiție presupune **urmărirea unui interes general determinat**. În discursul public, primarii și o parte a societății civile justifică interdicțiile făcând trimitere la dramele sociale, la familiile destrămate și la efectele devastatoare ale adicției. Există o presiune constantă exercitată de o parte dintre cetățeni, amplificată de campaniile din mass-media, care solicită măcar eliminarea acestor spații comerciale din proximitatea zonelor rezidențiale sau a școlilor. Din această perspectivă, putem admite faptul că există aparența unui interes public legitim și determinat: protejarea sănătății publice, a minorilor și menținerea ordinii sociale.

Totuși, o interdicție a unei activități economice nu reprezintă un plebiscit. Cum amintesc adesea edilii în expunerile lor de motive, „cetățenii ne cer să interzicem păcănelele”⁶⁰. Un astfel de raționament este, în acest context, viciat din față. Dacă am accepta ca voința populară locală de moment să fie unicul temei pentru o interdicție comercială, s-ar deschide calea unui arbitrariu periculos. Așa cum s-a subliniat în doctrina de specialitate cu privire la limitele generale ale intervenției statului în economie⁶¹, absența unor repere constituționale stricte ar naște o dilemă evidentă: ce ar împiedica administrația locală să interzică, în viitor, funcționarea frizeriilor sau comercializarea măștișoarelor, invocând același pretins consens public? Prin urmare, chiar dacă temeiul legal și interesul public (decurgând din cerința cetățenilor) par la prima vedere a fi bifate, o interdicție totală nu poate fi validată exclusiv de sprijinul popular. Voința comunității locale poate, într-adevăr, să stea la baza definirii interesului public, însă cu condiția obligatorie ca autoritatea să procedeze la o numire concretă și la o descriere riguroasă a acestui interes în cuprinsul actului administrativ. Tocmai pe această descriere tehnică a valorilor ocrotite (în funcție de care se determină caracterul legitim al interesului determinat) cade accentul verificării instanței de judecată în cadrul controlului de legalitate. Simpla invocare formală a unui „interes public” general (cum ar fi sănătatea comunității), neînsoțită de o motivare concretă și individualizată (fără de care voința populară ar rămâne doar „materia primă” a unui eventual interes legitim), nu poate eluda filtrul obiectiv statuat de Constituție.

Determinarea interesului general, fie ea și realizată în mod exhaustiv, nu se epuizează însă prin simpla identificare și formulare a valorii sociale pe care autoritatea pretinde că o ocrotește. Deși existența unui interes public legitim reprezintă o condiție de validitate a restrângerii, seriozitatea acestei justificări va fi ulterior verificată în cadrul testului de proporționalitate. Așa cum am arătat⁶², în jurisprudența CJUE, atunci când un stat invocă

constituțională, nerespectarea acestor rigori de tehnică legislativă atrage lipsa de previzibilitate a normei și afectează însuși principiul securității juridice, consacrat de art. 1 alin. (5) din Constituție.

⁶⁰ Apelul la presiunea cetățenilor reprezintă un motiv invocat în mod recurent în declarațiile publice și expunerile de motive formulate de edilii locali (a se vedea, cu titlu de exemplu, argumentele invocate public de primarii municipiilor Slatina și Bacău pentru justificarea proiectelor de interzicere a jocurilor de noroc). Pentru o sinteză a acestor luări de poziție, a se vedea *O. Cornea*, „Mi-a scris cineva că mă votează toate mandatele.” Ce mesaje au primit primarii la propunerile de a interzice sau limita păcănelele, cit. supra.

⁶¹ *S. Gherghina*, Este constituția economică o adevărată constituție? Despre limită și libertate în interacțiunea dintre stat și economie, pp. 191-196.

⁶² A se vedea în acest sens: Hotărârea CJUE din 8 septembrie 2010, *Carmen Media Group*, C-46/08, par. 53 și 68; Hotărârea CJUE din 6 noiembrie 2003, *Gambelli și alții*, C-243/01, par. 67; Hotărârea CJUE din 15 septembrie 2011, *Dickinger și Ömer*, C-347/09, par. 50 și 56, toate citate *supra* în Secțiunea a III-a; a se vedea și Hotărârea

protecția sănătății publice, a ordinii publice sau a altor imperative de interes general pentru a restrânge libertatea de prestare a serviciilor, instanța nu se limitează la analiza formală (și individuală) a declarațiilor autorităților. Dimpotrivă, aceasta examinează dacă măsura contestată contribuie în mod coerent și sistematic la realizarea obiectivului declarat, întrucât numai o asemenea conduită demonstrează că interesul general invocat constituie justificarea reală a restricției, iar nu un simplu pretext pentru promovarea altor finalități. Din aceste considerente, jurisprudența CJUE nu tratează problema coerenței ca pe o condiție autonomă de legalitate, ci o integrează în analiza proporționalității. Exigența potrivit căreia restricția trebuie să contribuie în mod coerent și sistematic la realizarea obiectivului urmărit reprezintă, în fond, modalitatea prin care instanța verifică sinceritatea interesului public invocat de către stat.

Ulterior îndeplinirii depline a acestor criterii, validitatea hotărârilor locale depinde în final de cea de-a treia condiție analizată: măsura interdicției trebuie să treacă, în mod obligatoriu, **testul de proporționalitate**.

Prima condiție a testului de proporționalitate impune ca intervenția restrictivă a autorității să răspundă unei nevoi sociale reale și presante, cu alte cuvinte, să fie **necesară**. Trebuie să recunoaștem cu onestitate că, privity obiectiv, intențiile multor edili în această privință pot fi catalogate drept onorabile. În percepția decidentului administrativ local, aflat în contact nemijlocit cu cetățenii și cu dramele provocate de această adicție, raționamentul se fundamentează pe o paradigmă extrem de simplă: atunci când un fenomen este în mod evident nociv oamenilor și dăunător comunității, cel mai firesc și facil demers coercitiv este suprimarea acestuia prin interdicție.

Până în acest punct al analizei, este extrem de greu de argumentat împotriva. Dimensiunea flagelului jocurilor de noroc este reală, iar necesitatea statului – discutabil însă dacă a autorităților locale – de a acționa pentru a stopa sau tempera aceste efecte nu poate fi negată. Există o nevoie presantă, așadar măsura pare necesară.

Și totuși, tocmai ușurința cu care poate fi argumentată necesitatea la nivel declarativ (pe fondul bunelor intenții) subliniază de ce dreptul constituțional nu permite ca o limitare a libertății economice să se bazeze doar pe acest prim pilon. Faptul că este absolut necesar *să se intervină* nu validează automat legitimitatea juridică a *oricărei măsuri*, și cu atât mai puțin pe cea a interdicției absolute. Pentru ca abuzul de putere să nu se poată ascunde în spatele intențiilor nobile, arhitectura statului de drept impune ca necesitatea să nu fie niciodată evaluată izolat. Acesta este motivul fundamental pentru care mecanismul constituțional pretinde îndeplinirea inseparabilă a următoarelor două condiții: chiar dacă măsura pare necesară la nivel intențional, ea trebuie să fie, de asemenea, *adecvată* scopului propus și să nu cunoască o *alternativă mai puțin intruzivă*.

Cea de-a doua condiție a testului de proporționalitate vizează **adecvarea** (sau idoneitatea) măsurii restrictive. Pentru a fi validată constituțional, nu este suficient ca o interdicție să urmărească un scop legitim sau să plece de la o necesitate aparentă; ea trebuie să fie, în mod concret și obiectiv, capabilă să atingă acel scop. Cu alte cuvinte, întrebarea fundamentală care se pune este: *reprezintă interzicerea fizică a sălilor o măsură potrivită pentru a stopa adicția? Renunță cetățenii la jocurile de noroc dacă intervine o prohibiție locală?* Răspunsul, susținut fără echivoc de studii și de opinia științei, este unul negativ. Din

CJUE din 6 martie 2007, *Placanica și alții*, cauzele reunite C-338/04, C-359/04 și C-360/04, EU:C:2007:133, par. 53 și 58.

nefericire, problema nu se rezolvă, ci este cel mult dislocată, migrând fie în localitatea învecinată, fie masiv și necontrolat direct în mediul online.

Privită din biroul administrației publice locale, interzicerea „păcănelor” pare o victorie facilă a binelui împotriva viciului. În realitate, este doar o iluzie și chiar o dovadă de miopie în fața realităților erei digitale și a problemelor mai profunde care au generat și continuă să influențeze acest simptom. În primul rând, după cum demonstrează dinamica actuală a tehnologiei, sălile de jocuri fizice au început deja să se închidă în unele locuri într-un ritm accelerat, nu doar din cauza noilor taxe instituite de stat, ci în mod special sub presiunea constantă venită dinspre mediul online⁶³.

Trăim într-o epocă în care jocurile de noroc se află, la propriu, în buzunarul oricărui cetățean dotat cu un *smartphone*. A crede că a fost eradicată problema dependenței prin evacuarea unor spații comerciale înseamnă a ignora avertismentele specialiștilor: jucătorii nu se opresc, ci migrează instantaneu pe platformele online⁶⁴. Este incontestabil că argumentul moral contează în ecuație – fiind inacceptabil ca statul sau operatorii să prospere financiar de pe urma oamenilor vulnerabili, a victimelor unei dependențe. Totuși, adicția nu este o problemă de urbanism care să se evapore odată cu o hotărâre de consiliu local.

Cercetările epidemiologice naționale confirmă o incidență alarmantă a fenomenului în rândul tinerilor. De pildă, un studiu recent aplicat pe un eșantion de adolescenți români a relevat o rată de prevalență de 33,64% a participării la activități de jocuri de noroc în ultimele 12 luni, tendința atingând un vârf critic în rândul tinerilor de 17-18 ani (37,5%). Conform aceleiași cercetări, peste jumătate dintre adolescenții care au jucat în ultimul an (56,76%) au migrat deja către mediul virtual, o parte semnificativă prezentând indicatori clari ai unui comportament compulsiv timpuriu, precum jocul excesiv, împrumutarea de fonduri sau ascunderea viciului față de apropiați⁶⁵.

Această vulnerabilitate timpurie nu este totuși o particularitate locală, ci o constantă globală a erei digitale. Date statistice recente (2025) publicate de Asociația Americană de Psihiatrie confirmă o realitate copleșitoare: peste un sfert dintre adulți (28%) au un obicei zilnic de a paria online, iar dintre aceștia, 35% au început să dezvolte această adicție exact în intervalul critic de vârstă 18-25 de ani. Așadar, adolescența târzie și prima tinerețe reprezintă perioada crucială în care jucătorii sunt „agățați” definitiv, transformând lipsa de educație financiară și de perspective (alăturată dorinței de câștiguri imediate) într-o vulnerabilitate speculată la maximum de platformele digitale⁶⁶.

Mai mult, abordările din neuroștiințe demonstrează că adicția de jocuri de noroc nu este o simplă conduită imorală ce poate fi suprimată prin emiterea unui act administrativ, ci o tulburare neurobiologică complexă, recunoscută oficial în manualul de diagnostic psihiatric

⁶³ Pentru o analiză a migrației consumului și a închiderii locațiilor fizice, a se vedea D. Conțescu, Primarii nu vor mai avea pe cine să sugrume: sălile de jocuri mor singure, disponibil pe www.playresponsibly.ro. Pentru avertismentele reprezentanților industriei cu privire la impactul economic și riscul migrației consumului, a se vedea materialul FEDBET lansează o platformă care explică impactul economic și social al interzicerii jocurilor de noroc, disponibil pe www.juridice.ro.

⁶⁴ S.M. Gainsbury, Online Gambling Addiction: the Relationship Between Internet Gambling and Disordered Gambling, în *Current Addiction Reports* nr. 2/2015, p. 186.

⁶⁵ F.V. Miu, Date preliminare cu privire la activitățile de joc de noroc la adolescenți în cadrul unui lot de studiu din Galați, România, în *Revista de Cercetare și Intervenție în Sănătate Publică (DCCCE)*, 2025, pp. 4-6.

⁶⁶ Pentru detalii privind extinderea fenomenului online și vârsta de debut a adicției, a se vedea sondajul More Than a Quarter of Americans Gamble Online Daily, But Frequent Gamblers Likely to Self-Impose Breaks, American Psychiatric Association, Washington, D.C., 2025, disponibil pe www.psychiatry.org.

DSM-5 drept prima adicție comportamentală (fără substanță)⁶⁷. La nivelul creierului, tulburarea se manifestă printr-o disfuncție a dopaminei și un dezechilibru profund între sistemele de recompensă și cele de control cognitiv. Creierul jucătorului devine captiv unor distorsiuni cognitive puternice, cum ar fi iluzia „câștigului ratat la limită” (*near-misses*), care activează aceleași circuite neuronale ca un câștig real, sau credința falsă că șansele de câștig cresc după o serie de pierderi (*gambler's fallacy*)⁶⁸. Această vulnerabilitate clinică este exacerbată în special în cazul pariurilor sportive – extrem de populare printre tineri –, unde se dezvoltă o puternică „iluzie a controlului”, indivizii considerându-se experți capabili să învingă probabilitățile matematice prin cunoștințele lor sportive⁶⁹.

În acest tablou clinic și psihologic, mediul online acționează ca un catalizator, transformând interdicția sălilor fizice într-un exercițiu de futilitate. Literatura de specialitate subliniază că platformele virtuale oferă intimitate și o „lipsă de chip” (*facelessness*), eliminând stigmatul social asociat frecventării unei agenții stradale și permițând un acces continuu, ascuns vederii⁷⁰. În plus, utilizarea instrumentelor de plată electronice creează o disociere psihologică periculoasă: jucătorii au senzația iluzorie că nu cheltuie bani „reali”, ceea ce atrage creșterea vertiginoasă a sumelor pierdute, în timp ce posibilitatea de a plasa pariuri în timp real (*in-play*), cu reacție instantanee în timpul evenimentelor, crește exponențial impulsivitatea⁷¹.

Acest ecosistem distructiv este validat și propagat sistemic de rețelele de socializare. În era digitală, tinerii se grupează în „bule identitare” (*online cliques*), unde interacțiunea constantă cu algoritmi, cu reclamele agresive (adesea girate de persoane publice și influenceri, ceea ce duce la o periculoasă normalizare a viciului⁷²) banalizează jocurile de

⁶⁷ Pentru o analiză detaliată a acestui fenomen, a se vedea S.M. Gainsbury, op. cit., pp. 185-186. Sintagma „prima adicție comportamentală” marchează un moment de cotitură în psihiatrie și neuroștiințe, adus de ediția a cincea a Manualului de Diagnostic și Statistică a Tulburărilor Mintale (DSM-5). Până la apariția acestei ediții, diagnosticul clinic de „adicție” sau „dependență” era rezervat în mod tradițional abuzului de substanțe fizice (precum drogurile sau alcoolul). În urma dovezilor empirice care au demonstrat paralele fundamentale și suprapuneri neurobiologice clare între problemele generate de jocurile de noroc și cele generate de consumul de substanțe, DSM-5 a integrat o nouă subcategorie în cadrul adicțiilor, dedicată comportamentelor. Tulburarea legată de jocurile de noroc (*Gambling Disorder*) a devenit astfel prima afecțiune recunoscută și clasificată oficial ca adicție comportamentală non-substanță. Practic, acest lucru recunoaște oficial faptul că mecanismele cerebrale implicate și comportamentele distructive sunt similare cu cele ale unui consumator de droguri, deși lipsesc efectele fizice (exogene) ale unei substanțe chimice introduse în organism. Mai mult, această recunoaștere medicală face din dependența de jocuri de noroc un „model” și un precedent esențial pentru cercetarea și înțelegerea altor comportamente excesive. Ea a deschis drumul pentru ca, în viitor, comunitatea științifică să poată prezenta dovezi și pentru alte sindroame similare bazate pe acțiuni, cum ar fi, de exemplu, dependența de jocurile video pe internet (tulburarea de *Internet gaming*). În același sens, subliniind importanța acestei reclasificări nu doar pentru problematica jocurilor de noroc, ci pentru cercetarea adicțiilor în general, a se vedea și L. Clark, B. Averbeck, D. Payer, G. Sescousse, C.A. Winstanley, G. Xue, *Pathological Choice: The Neuroscience of Gambling and Gambling Addiction*, în *The Journal of Neuroscience*, nr. 33(45)/2013, p. 17617; cu privire la evoluția și dezbaterile actuale privind utilizarea acestui precedent pentru includerea tulburării de jocuri video pe internet în secțiunea afecțiunilor recomandate pentru cercetare aprofundată din recentul DSM-5-TR, a se vedea J. Sherer, *Internet Gaming*, American Psychiatric Association, 2023, disponibil pe www.psychiatry.org.

⁶⁸ L. Clark, B. Averbeck, D. Payer, G. Sescousse, C.A. Winstanley, G. Xue, op. cit., p. 17618-17619.

⁶⁹ F.V. Miu, op. cit., p. 2.

⁷⁰ D. McGee, On the normalisation of online sports gambling among young adult men in the UK: a public health perspective, în *Public Health* nr. 184/2020, p. 91.

⁷¹ S.M. Gainsbury, op. cit., p. 188.

⁷² Acest fenomen de marketing a generat reacții ferme din partea societății civile, anticipând criza actuală și determinând Consiliul Național al Audiovizualului să intervină prin modificarea Codului de reglementare a

noroc, transformându-le într-o formă acceptabilă de divertisment și într-o iluzie a îmbogățirii rapide⁷³. De altfel, cel mai recent ghid clinic editat de Asociația Americană de Psihiatrie atrage atenția că exact această integrare tehnologică agresivă (prin noi structuri de recompensă și algoritmi de personalizare a produsului direct în *social media*) a transformat adicția de jocuri de noroc într-o veritabilă problemă de sănătate publică. Dincolo de costurile personale, literatura de specialitate relevă ramificații privind manifestări de violență domestică și cu trăsături sau comportamente de tip antisocial⁷⁴, aspect de interes pentru eventuale alte cercetări din sfera criminologiei. Mecanismele de validare virtuală (aprecierile și consensul grupului) alimentează conformismul, extrăgând fenomenul din spațiul public fizic și mutându-l într-o zonă intangibilă pentru primar sau pentru poliția locală. Statisticile internaționale confirmă, de altfel, eșecul prohibiției fizice: jucătorii de pe internet prezintă o rată de dezvoltare a dependenței de trei ori mai mare decât cea a celor care frecventează exclusiv mediul fizic, cel mai mare risc de adicție regăsindu-se tocmai la utilizatorii mediului online⁷⁵. Totodată, studii la nivel european nu au reușit să identifice nicio asociere directă între interzicerea sau prohibiția jocurilor de noroc și o scădere a prevalenței tulburărilor de joc, prohibiția împingând adesea consumul în piețe nereglementate⁷⁶.

Aici intervine rigoarea bisturului juridic. Prezentul demers aduce aceste realități tehnologice și medicale exact acolo unde le este locul în dreptul public economic: în inima testului de proporționalitate, la criteriul adecvării. Pentru ca o restrângere a libertății economice să fie constituțională, măsura trebuie să fie capabilă în mod direct să protejeze interesul public determinat. Or, a interzice sălile fizice cu scopul de a proteja sănătatea publică, într-un context în care jucătorul migrează imediat către cazinoul online „la purtător” (din telefon), reprezintă o măsură profund inadecvată. Când bisturiul reglementării nu dă rezultate, tentația administrației este să lovească problema cu sabia interdicției absolute, asemenea tăierii Nodului gordian. Din păcate, a transforma o problemă sistemică într-o simplă mutare administrativă la nivel local nu protejează comunitatea, ci doar mimează protecția, picând testul constituțional al adecvării.

Mai mult, pentru a înțelege pe deplin de ce abordarea pur administrativă a autorităților locale este inefficientă, trebuie demontat un ultim mit: cel al profilului exclusiv vulnerabil al jucătorului și iluzia „jocului responsabil”. Așa cum demonstrează relatările recente publicate de Asociația Americană de Psihiatrie, ecosistemul jocurilor de noroc online este un mediu profund exploatator, a cărui agresivitate depășește orice barieră de educație, venit sau statut social. Un caz de referință prezentat de comunitatea medicală este cel al medicului psihiatru Kavita Fischer – președinta Societății de Psihiatrie din Pennsylvania – care,

conținutului audiovizual (Decizia nr. 573/2025). Astfel, a fost interzisă în mod expres apariția în reclamele la jocuri de noroc a personalităților vieții publice, culturale, științifice, sportive sau a oricăror altor persoane care, datorită notorietății lor (inclusiv în mediul online), ar putea încuraja participarea la astfel de jocuri. Pentru o analiză a noilor reglementări, a se vedea *M. Iancu, A.-M. Buricea*, Consiliul Național al Audiovizualului modifică prevederile Codului de Reglementare a Conținutului Audiovizual, disponibil pe www.juridice.ro.

⁷³ A. Sirola, M. Kaakinen, I. Savolainen, H.-J. Paek, I. Zych, A. Oksanen, Online identities and social influence in social media gambling exposure: A four-country study on young people, în *Telematics and Informatics* nr. 60/2021, pp. 2 și 8.

⁷⁴ As Americans Turn Increasingly to Internet Betting, APA Releases New Edition of Gambling Disorder Guide, American Psychiatric Association, Washington, D.C., 2021, disponibil pe www.psychiatry.org.

⁷⁵ S.M. Gainsbury, op. cit., p. 186.

⁷⁶ *Idem*, p. 187 (unde autoarea citează analiza a 30 de jurisdicții europene, demonstrând absența unei asocieri între prohibiția jocurilor de noroc și scăderea ratei de tulburări specifice).

în ciuda carierei sale și a expertizei în tratarea afecțiunilor mintale, a dezvoltat o adicție severă pentru platformele digitale de pariuri, ajungând în situația extremă de a fi nevoită să își vândă propria locuință pentru a acoperi datoriile⁷⁷. Acest caz validează un argument esențial împotriva politicilor publice superficiale: conceptul promovat adesea de industrie sub umbrela „jocului responsabil” reprezintă o capcană care stigmatizează individul și mută întreaga culpă pe umerii acestuia, ascunzând faptul că sistemul este conceput algoritmic pentru a maximiza profitul prin specularea vulnerabilităților neurobiologice. Adicția se conturează astfel ca o criză sistemică de sănătate publică. În fața unui asemenea mecanism speculativ digital, integrat insidios în rutina zilnică a cetățenilor, decizia unui primar de a închide o sală fizică de la parterul blocului apare nu doar ca o măsură vădit inadecvată din perspectiva testului de proporționalitate, ci ca o reacție iluzorie, o capitulare în fața realității tehnologice.

Cea de-a treia și ultima condiție reprezintă de asemenea o zonă critică a testului. Aceasta corespunde criteriului **proporționalității în sens restrâns**, adică demonstrarea faptului că autoritatea a ales, dintre toate opțiunile de reglementare disponibile, pe cea care creează cele mai puține vătămări dreptului fundamental vizat. Într-o exprimare plastică devenită celebră în doctrina de drept public, principiul proporționalității constă în respectarea unei adecvări a mijloacelor la scopuri, astfel încât „poliția să nu tragă cu tunul în vrăbii”⁷⁸.

Transpunând acest deziderat în materia interzicerii jocurilor de noroc, trebuie subliniat că identificarea acelei alternative de reglementare optime – care să tempereze fenomenul adicției fără a anihila complet libertatea economică – nu reprezintă exclusiv un demers juridic. Gestionarea unui fenomen cu ramificații neurobiologice, sociale și economice atât de complexe reclamă formarea unor echipe mixte, interdisciplinare, de specialiști care să analizeze problema în mod integrat.

Or, tocmai această necesitate a unei abordări integrate scoate în evidență o anomalie flagrantă. Ar fi profund illogic, ba chiar de-a dreptul absurd, ca o asemenea evaluare de specialitate să fie fragmentată și lăsată în sarcina fiecărei unități administrativ-teritoriale în parte. Disecarea unei dependențe cu acoperire națională prin zeci sau sute de comisii locale ar genera, în mod inevitabil, rezultate și abordări diametral opuse de la o localitate la alta, transformând politicile de sănătate publică într-un mozaic administrativ incoerent.

Aici se observă, în mod evident, faptul că însăși soluția legislativă de a delega această competență prohibitivă la nivel local este profund greșită. Tentația de a transforma un interes public eminemamente național într-o simplă problemă de gestiune locală demonstrează că actul normativ de delegare este lovit de vicii majore. Astfel, pentru a nu rămâne blocați într-o luptă inefficientă cu actele administrative locale (care „doar pun în executare” această delegare viciată), se impune mutarea analizei la un nivel superior, deschizând discuția asupra problemelor profunde de constituționalitate pe care le ridică însăși legea de delegare.

⁷⁷ Pentru o analiză a impactului platformelor online de jocuri de noroc și o critică adusă modelului „jocului responsabil” din perspectiva unui medic psihiatru care a experimentat severitatea acestei adicții, a se vedea *The House Always Wins: Learning to Overcome Problem Gambling*, American Psychiatric Association, disponibil pe www.psychiatry.org.

⁷⁸ Expresia aparține reputatului jurist elvețian Fritz Fleiner și este frecvent invocată în doctrina dreptului public pentru a ilustra esența proporționalității. A se vedea *F. Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, 8. Aufl., J.C.B. Mohr, Tübingen, 1928, p. 404, *apud I. Muraru, E.S. Tănăsescu*, op. cit., p. 196, par. 468.

V. Un pas mai aproape de problemă. Decapitarea Hidrei (actul normativ de delegare). Când legiuitorul abandonează reglementarea unei probleme naționale în sarcina autorităților locale

Pentru a înțelege pe deplin de ce interdicțiile instituite la nivelul administrației publice locale sunt vulnerabile, trebuie să ne îndreptăm atenția asupra sursei acestui derapaj: însăși norma de delegare. Așa cum a rezultat din analiza anterioară, măsura prohibiției nu ar trebui să fie una locală. Legea care permite acest lucru este, *per se*, profund greșită, deoarece propune o soluție inadecvată, strict locală, pentru un fenomen cu o anvergură națională evidentă.

Înainte de a diseca viciile de constituționalitate ale acestei delegări, se impune redarea textului actului normativ care a generat această situație. Așa cum am văzut, prin O.U.G. nr. 7/2026, legiuitorul delegat a modificat O.U.G. nr. 77/2009, introducând, printre altele, articolul 18¹, care prevede următoarele:

„Art. 18¹ – **(1) Consiliul local decide, prin hotărâre, dacă pe teritoriul unității administrativ-teritoriale pe care o reprezintă se pot sau nu desfășura activități de jocuri de noroc.**

(2) În cazul în care consiliul local decide ca pe teritoriul unității administrativ-teritoriale pe care o reprezintă să se desfășoare activități de jocuri de noroc, acestea sunt condiționate de obținerea, în prealabil, a autorizației anuale de funcționare.

(3) În vederea obținerii autorizației de funcționare prevăzute la alin. (2) operatorul economic depune copii de pe licența de organizare a jocurilor de noroc și documente cu privire la spațiul propus pentru organizarea activității. Autorizația de funcționare prevăzută la alin. (2) se acordă sau se respinge prin hotărâre a consiliului local, pe baza criteriilor stabilite prin regulament propriu, cu respectarea priorităților de dezvoltare locală, a normelor de protecție a ordinii și a sănătății și siguranței publice.

(4) Autoritatea administrației publice locale stabilește, prin hotărâre a consiliului local:

a) zonele în care activitățile de jocuri de noroc pot fi desfășurate;

b) cuantumul taxei locale datorate pentru obținerea autorizației de funcționare, calculată în funcție de suprafața, exprimată în metri pătrați, a spațiului în care se desfășoară activitatea.

(5) Hotărârea consiliului local prevăzută la alin. (4) se aduce la cunoștința publicului prin afișare pe pagina de internet a autorității administrației publice locale și prin celelalte mijloace de publicitate prevăzute de lege.

(6) Taxa locală anuală prevăzută la alin. (4) lit. b) se achită în termen de 30 de zile de la emiterea autorizației de funcționare.”

O simplă lectură a acestui text relevă o serie de vicii fundamentale, care transformă actul de delegare într-un veritabil instrument de eludare a Constituției.

1. Confuzia între interesul național și interesul local. Lipsa capacității de gestionare

Un prim viciu al acestei delegări este confuzia voită pe care legiuitorul o face între interesul național și cel local, ignorând arhitectura fundamentală a administrației publice.

Codul administrativ, prin art. 5 lit. c) și d)⁷⁹, separă tranșant cele două sfere de acțiune pe criteriul scopului urmărit: administrația centrală acționează în scopul satisfacerii „interesului public național/general”, în timp ce administrația locală este limitată la satisfacerea „interesului public local”. Prin actul de delegare, statul transferă în mod nepermis protejarea unui interes public național (sănătatea publică și combaterea adicției) la nivelul atribuțiilor autorităților locale, care, prin natura lor, nu pot decide decât cu privire la interesul local.

O asemenea delegare le transferă primăriilor și consiliilor locale atribuții care le depășesc cu mult capacitatea materială și teritorială. Ele nu dispun de mijloacele integrate (medicale, sociologice, tehnologice) pentru a analiza și gestiona un fenomen de magnitudine națională, în vederea ocrotirii unor interese publice majore, reprezentate de sănătatea populației și combaterea adicției. Mai mult, deși statul ar putea invoca principiul subsidiarității pentru a justifica descentralizarea deciziei, art. 76 lit. a) din Codul administrativ impune imperativ ca transferul de competență să se facă doar către nivelul care „dispune de capacitate administrativă necesară”. În fața unui fenomen neurobiologic și social complex, această condiție a capacității administrative locale este evident neîndeplinită.

Trebuie subliniat că, juridic și faptic, interesul public național nu se transformă într-un interes public local prin simpla adoptare a unui act de delegare. Dimensiunea națională a interesului legitim ocrotit precedă și limitează distribuirea competențelor administrative, astfel încât aceasta nu poate fi convertită artificial într-o chestiune de interes exclusiv local. Dacă, de la caz la caz, anumite interese publice locale din mai multe UAT-uri ar putea fi preluate și reglementate unitar la nivel central (cu respectarea principiului autonomiei locale), invers nu este posibil fără a eluda însăși ierarhia valorilor ocrotite de lege. Art. 10 din Codul administrativ statuează imperativ că „interesul public național este prioritar față de interesul public local”. Competența autorităților locale este, prin însăși natura ei constituțională, strict limitată la rezolvarea problemelor unității administrativ-teritoriale pe care o reprezintă⁸⁰. O criză cu ramificații sistemice la nivel de țară nu poate fi, așadar, metamorfozată într-o chestiune de urbanism sau de ordine publică locală. Transferul competenței de decizie către autoritățile administrației publice locale nu modifică natura problemei reglementate și nici nu diminuează responsabilitatea statului de a îi oferi un răspuns normativ adecvat la nivelul corespunzător interesului public afectat. Acest aspect constituie, în sine, un argument serios în favoarea contestării constituționalității normei de delegare.

⁷⁹ Potrivit acestor dispoziții legale: „c) administrația publică centrală - totalitatea activităților desfășurate, în regim de putere publică, de organizare a executării și de executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public național/general; d) administrația publică locală - totalitatea activităților desfășurate, în regim de putere publică, de organizare a executării și de executare în concret a legii și de prestare de servicii publice, în scopul satisfacerii interesului public local”.

⁸⁰ În doctrină s-a subliniat constant imposibilitatea autorităților locale de a gestiona interese ce depășesc granițele lor teritoriale, arătându-se că, spre deosebire de autoritățile centrale, organele administrației publice locale au o competență strict „limitată la unitățile administrativ-teritoriale în care au fost alese și funcționează”; a se vedea V. Vedinaș, M. Enache, op. cit., p. 1051. Această limitare decurge imperativ și din art. 121 alin. (2) din Constituție, coroborat cu art. 5 lit. j) din Codul administrativ, texte care definesc autonomia locală ca dreptul autorităților de a gestiona treburile publice exclusiv „în numele și în interesul colectivităților locale la nivelul cărora sunt alese”. Așa cum a statuat constant Curtea Constituțională, principiul autonomiei locale se circumscrie limitelor cadrului legal instituit de stat și nu justifică existența unei autonomii de decizie care să intre în contradicție cu ordinea generală și interesele naționale (a se vedea, în acest sens, jurisprudența instanței de contencios constituțional, e.g. Decizia nr. 136/2001 și Decizia nr. 562/2007).

Mecanismul de delegare instituit prin O.U.G. nr. 7/2026 aduce o dublă atingere autonomiei locale, garantată de art. 120 și art. 121 din Constituție. În primul rând, măsura ignoră limitele funcționale și teritoriale ale competenței locale. Ocrotirea sănătății publice și combaterea adicției reprezintă, prin natura lor, un interes public național care nu se poate transforma artificial, printr-un act de delegare, într-unul local. Conform art. 10 din Codul administrativ, interesul public național este prioritar față de cel local.

În al doilea rând, chiar în ipoteza în care s-ar trece peste acest viciu de competență, măsura își dovedește nelegalitatea din perspectiva lipsei capacității administrative locale⁸¹ și a nealocării resurselor necesare, analiză care este ulterioară stabilirii validității delegării în sine. Pe de o parte, o colectivitate locală izolată nu dispune de mijloacele medicale, sociologice sau tehnologice necesare pentru a analiza și gestiona un fenomen neurobiologic și social atât de complex, un aparat multidisciplinar de specialitate fiind imposibil de reprodus în mod realist la nivelul fiecărui U.A.T. Pe de altă parte, se încalcă direct principiul proporționalității resurselor, consacrat de art. 79 alin. (1) din Codul administrativ, de art. 17 din Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale⁸² și de art. 9 din Carta Europeană a Autonomiei Locale⁸³, statul central transferând o sarcină complexă fără a aloca autorităților locale sprijinul financiar sau logistic suficient de la nivel central.

Teoretic, s-ar putea susține că resursele financiare sunt asigurate prin faptul că ordonanța permite consiliilor locale să colecteze o nouă taxă anuală, calculată în raport cu suprafața spațiului de joc autorizat. În realitate, acest argument ignoră principiile dreptului financiar public și ale dreptului fiscal. Conform regulii necompensării și principiului universalității bugetare, o taxă de autorizare generală calculată pe metru pătrat intră direct în fondul comun al bugetului local pentru acoperirea cheltuielilor publice generale, fără a putea fi afectată special unui scop anume⁸⁴. Pentru ca aceste resurse să poată fi folosite exclusiv la gestionarea dependențelor, ele ar trebui să îmbrace regimul juridic al unei taxe speciale. Însă, potrivit legislației fiscale naționale, taxele speciale pot fi instituite doar pentru funcționarea unor servicii publice locale create în beneficiu direct al plătitorilor, cuantumului lor trebuind fundamentat strict pe costul serviciului oferit⁸⁵. Taxa pe metru pătrat prevăzută de O.U.G. nr. 7/2026 rămâne doar o taxă generală de autorizare care nu garantează alocarea

⁸¹ Codul administrativ definește expres „capacitatea administrativă” la art. 5 lit. o) ca reprezentând „ansamblul resurselor materiale, financiare, instituționale și umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială, cadrul legal care reglementează domeniul de activitate, precum și modul în care acestea sunt valorificate în activitatea proprie potrivit competenței stabilite prin lege”.

⁸² Legea nr. 273/2006 privind finanțele publice locale, publicată în M. Of., nr. 618 din 18 iulie 2006, cu modificările și completările ulterioare.

⁸³ Regula proporționalității resurselor este o garanție a autonomiei locale, consacrată de art. 9 par. 2 din Carta Europeană a Autonomiei Locale (ratificată de România prin Legea nr. 199/1997), text care impune ca „resursele financiare ale autorităților administrației publice locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de constituție sau de lege”. A se vedea S. Gherghina, *Drept financiar public*, Ediția a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2024, p. 103.

⁸⁴ A se vedea, pentru principiul universalității bugetare și regimul general al taxelor, S. Gherghina, *Drept financiar public*, p. 49, precum și M. Ene, *Drept fiscal*, Ediția a II-a, Ed. Solomon, București, 2024, pp. 78-80.

⁸⁵ În dreptul financiar și fiscal, taxele de autorizare generală diferă fundamental de taxele speciale. O taxă specială este destinată exclusiv finanțării serviciului pentru care a fost înființată și nu poate depăși costul acestuia. A se vedea, pentru distincția dintre taxele fiscale generale și cele speciale în dreptul român, art. 484 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal, precum și S. Gherghina, *Drept financiar public*, pp. 64-73 (unde se reține că taxa locală pentru eliberarea autorizațiilor nu reprezintă o contraprestație directă și nu poate fi asimilată taxelor speciale); M. Ene, *Drept fiscal*, pp. 266-268.

de fonduri pentru tratarea adicției, lăsând primăriile cu o responsabilitate națională ce le depășește și fără resurse financiare reale pentru a o îndeplini.

Este de-a dreptul paradoxal faptul că autoritățile locale nu reclamă această sarcină disproporționată transferată de stat în sarcina lor. Această lipsă de reacție pare să indice o subestimare a amplitudinii responsabilității juridice asumate: pentru a fi legală și temeinică, o decizie administrativă care restrânge o libertate economică nu poate fi luată emoțional, ci trebuie să fie riguros și științific documentată. Or, unitățile administrativ-teritoriale nu dispun de mijloacele tehnice și medicale, nici de resursele umane și competențele de specialitate necesare pentru a analiza cauzele adicției ori pentru a evalua *ex post* eficacitatea măsurilor adoptate. În aceste condiții, chiar și o încercare de exercitare diligentă a competenței delegate se lovește de limite obiective de capacitate administrativă.

Confruntate cu o problemă care le depășește posibilitățile reale de analiză și intervenție, consiliile locale recurg, din inerție, la singurul instrument facil care le stă la dispoziție: interdicția absolută.

2. Transferul neconstituțional al atributelor legiuitorului spre nivelul local

Cel de-al doilea viciu major decurge din faptul că, pe lângă forțarea limitelor competenței locale, ordonanța operează un transfer neconstituțional al prerogativelor care aparțin în exclusivitate Parlamentului. Mai mult decât atât, această delegare a competenței de a restrânge drepturi nu este realizată de Parlament însuși, ci de legiuitorul delegat (Guvernul). Așa cum am anticipat, printr-o ordonanță de urgență, executivul a transferat astfel consiliilor locale o prerogativă pe care el însuși nu o deținea din punct de vedere constituțional. Jurisprudența instanței de contencios constituțional a sancționat deja ferm această practică în domenii similare, statuând fără echivoc faptul că „*legiuitorul delegat nu poate delega la rândul său unei autorități/entități administrative ceea ce el însuși nu deține în competență*”⁸⁶.

Reluând discuțiile din doctrină, conform art. 53 din Constituție, exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți (cum este libertatea economică, garantată de art. 45) poate fi restrâns numai prin lege. A transfera unui consiliu local dreptul discreționar de a suprima total o activitate economică, permisă și licențiată anterior la nivel național, echivalează cu transformarea acestui organ administrativ într-un veritabil organ legiuitor *sui generis*, o practică interzisă constant în jurisprudența de contencios constituțional, care a reiterat că restrângerea drepturilor fundamentale nu se poate realiza decât prin lege, ca act formal al Parlamentului⁸⁷.

⁸⁶ A se vedea Decizia nr. 157 din 2020 a Curții Constituționale (publicată în M. Of. nr. 397 din 15 mai 2020). În cadrul acestei decizii de referință, examinând limitele delegării în materia restrângerii drepturilor, Curtea a reținut în mod expres că „acțiunile și măsurile dispuse [în temeiul ordonanței] nu pot viza drepturi sau libertăți fundamentale”, subliniind totodată că legiuitorul delegat nu poate transfera mai departe către alte autorități administrative o competență de restrângere a drepturilor pe care nu o deține în mod direct.

⁸⁷ Pentru dezvoltările din doctrină privind limitele competenței administrației și sancționarea excesului de putere, a se vedea V. Vedinaș, *Drept administrativ. Doctrină, practică, jurisprudență*, pp. 360-364. În privința interdicției ca executivul sau autoritățile administrative să se substituie puterii legiuitoare în materia restrângerii drepturilor și libertăților fundamentale, a se vedea jurisprudența instanței de contencios constituțional, *e.g.*, Decizia nr. 157 din 13 mai 2020 a Curții Constituționale, cit. supra, care a statuat ferm că „legiuitorul delegat nu poate delega la rândul său unei autorități/entități administrative ceea ce el însuși nu deține în competență” și că, din coroborarea art. 53 alin. (1) și art. 115 alin. (6) din Constituție, „afectarea/restrângerea drepturilor sau

Reluând una dintre premisele fundamentale ale acestei analize, administrația publică locală are rolul de a organiza executarea legii și de a o aplica în concret, nu de a se substitui acesteia ori de a acționa ca un organ cu valențe legislative. Dacă legislația națională (actul de reglementare primară) permite și licențiază o activitate la nivel național, nu ar trebui să se admită ca o autoritate locală să poată emite o interdicție generală și absolută pe teritoriul său.

În dreptul public românesc s-a criticat adesea practica mutării competenței de restrângere a drepturilor dinspre Parlament înspre Guvern (prin ordonanțe de urgență)⁸⁸, iar delegarea acestei puteri direct către consiliile locale este cu atât mai gravă. Interzicerea jocurilor de noroc reprezintă un act de *imperium* extrem de sever, care nu poate fi abandonat la nivelul administrației locale dintr-un motiv fundamental: restrângerea exercițiului unui drept necesită legitimitatea democratică supremă a Parlamentului, singura aptă să asigure aplicarea unitară, nediscriminatorie și predictibilă a normei pe întreg teritoriul statului. A permite consiliilor locale să suprimă o libertate economică ar însemna fragmentarea ordinii de drept și crearea unui mozaic administrativ inacceptabil într-un stat unitar, în care drepturile cetățenilor și ale operatorilor economici ar depinde exclusiv de voința sau de arbitrarul politic de moment al aleșilor dintr-o anumită unitate administrativ-teritorială.

3. Lipsa previzibilității normei și acordarea unui „cec în alb” nepermis

Tot în directă legătură cu acest transfer neconstituțional de putere se află cel de-al treilea viciu: redactarea evazivă a ordonanței, care transformă norma dintr-un act de reglementare într-un instrument generator de abuzuri. Prin dispoziția conform căreia consiliul local aprobă sau respinge funcționarea activității „pe baza criteriilor stabilite prin regulament propriu”, legiuitorul nu impune absolut nicio condiție de fond, niciun standard obiectiv și nicio limită acțiunii administrației locale. Procedând astfel, legiuitorul delegat nu reglementează

libertăților fundamentale nu se poate realiza decât prin lege, ca act formal al Parlamentului”. Totodată, în ceea ce privește limitele stricte ale puterii executive atunci când acționează ca legiuitor delegat, a se vedea Decizia nr. 83 din 19 mai 1998 a Curții Constituționale, publicată în M. Of. nr. 211 din 8 iunie 1998, în care s-a statuat că situația care justifică legiferarea pe calea ordonanței trebuie să aibă un caracter obiectiv, în sensul că existența sa nu depinde de voința Guvernului, care este constrâns să reacționeze prompt strict pentru apărarea unui interes public.

⁸⁸ Pentru o analiză critică a acestei practici de mutare a competenței legislative, a se vedea: S. Tănăsescu, Comentariul art. 53, în I. Muraru, E.-S. Tănăsescu (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, p. 461 și p. 464 (unde se arată că restrângerea exercițiului drepturilor nu este permisă pe calea ordonanțelor de urgență, nici chiar pe termen limitat, restrângerea fiind un monopol al Parlamentului prin lege în sens strict); D. Apostol Tofan, Drept administrativ. Vol. I, p. 172 (unde se subliniază că după anul 1997 practica delegării legislative s-a îndepărtat tot mai mult de litera și spiritul Legii fundamentale) și p. 176 (privind tendința executivului de a ignora limitele din art. 115 alin. 6 din Constituție); V. Vedinaș, Drept administrativ. Doctrină, practică, jurisprudență, p. 235 (unde este sancționat „apetitul” excesiv al Guvernului pentru emiterea ordonanțelor) și p. 348 (privind „cutuma neconstituțională” a utilizării acestor acte după bunul plac, cu eludarea rolului de unică autoritate legiuitoare a Parlamentului). A se vedea și deciziile relevante ale instanței de contencios constituțional: Decizia Curții Constituționale nr. 152 din 6 mai 2020, publicată în M. Of. nr. 387 din 13 mai 2020 (prin care Curtea a constatat neconstituționalitatea de ansamblu a O.U.G. nr. 34/2020, statuând că reglementările primare privind restrângerea exercițiului drepturilor sunt rezervate exclusiv legii organice a Parlamentului) și Decizia Curții Constituționale nr. 157 din 13 mai 2020, cit. supra (prin care s-a reținut că legiuitorul delegat nu poate delega la rândul său unei autorități administrative ceea ce el însuși nu deține în competență).

condițiile exercitării competenței, ci transferă însăși sarcina reglementării către autoritățile locale.

Această formulare nu reprezintă, așadar, o simplă delegare, ci o veritabilă marjă de apreciere nelimitată, lăsând chiar definirea acestui cadru la discreția fiecărei autorități locale. Prin lipsa unor repere stricte, norma încalcă flagrant exigențele calității legii – în special claritatea, precizia și previzibilitatea acesteia –, garanții fundamentale deduse din art. 1 alin. (5) din Constituție. Curtea Constituțională a statuat în nenumărate rânduri că normele juridice trebuie să aibă o redactare clară și predictibilă, astfel încât destinatarii legii (în acest caz, operatorii economici) să poată prevedea consecințele actelor lor și condițiile de funcționare⁸⁹.

A lăsa posibilitatea de suprimare a unei afaceri exclusiv la latitudinea unui regulament viitor, fără criterii prestabilite și care vor varia inevitabil de la o primărie la alta, creează premisele exercitării arbitrare și cu exces de putere a dreptului de apreciere al aleșilor locali. O astfel de normă ignoră cerințele securității juridice, transferând incertitudinea direct în sarcina mediului economic, care devine captiv unor decizii locale de oportunitate, luate adesea pe fond emoțional sau electoral.

Mai mult decât atât, prin absența unor criterii legale clare și a unor standarde obiective de apreciere, norma de delegare îngreunează considerabil exercitarea controlului de legalitate de către instanțele de contencios administrativ. Într-o asemenea configurație normativă, autoritatea locală va tinde să invoce caracterul extrem de larg al competenței conferite de legiuitor, susținând că măsura adoptată se înscrie în marja sa de apreciere. Totuși, o asemenea apărare este juridic inoperantă în ipoteza instituirii unei interdicții absolute, măsură care, prin severitatea ei, activează în mod obligatoriu testul de proporționalitate. Din păcate, în contenciosul administrativ român, acest test cunoaște o slabă reflectare doctrinară și jurisprudențială⁹⁰.

Desigur, această împrejurare nu transformă actul administrativ într-unul imun la control jurisdicțional. În doctrina de drept administrativ s-a subliniat că „limita legală a dreptului de apreciere, deci a oportunității, se va regăsi în scopul legii”, revenind judecătorului

⁸⁹ Necesitatea unei redactări care să asigure predictibilitatea normei este subliniată ferm în doctrina de drept constituțional, arătându-se că „esențială pentru orice regulă de conduită este precizarea clară și previzibilă a comportamentului impus”. Această exigență a reglementării prin norme „clare și precise” este considerată o „exigență imperioasă (...), mai ales în contextul rigorilor statului de drept”, permițând subiecților de drept să își adapteze conduita în mod conștient. A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu, op. cit., pp.32, 34-35, par. 66 și 75. Valorificând această viziune doctrinară, jurisprudența de contencios constituțional a dedus din art. 1 alin. (5) din Constituție obligația strictă a legiuitorului de a edicta norme clare, lipsite de echivoc, care să nu lase loc arbitrarului în aplicare (e.g., Decizia nr. 903/2010, Decizia nr. 743/2011, Decizia nr. 1/2014 și Decizia nr. 562/2017).

⁹⁰ Pentru constatarea expresă a faptului că doctrina națională și practica judiciară nu s-au preocupat în mod suficient de această problemă, instanțele de contencios administrativ române declarându-se adesea incompetente să exercite un control de oportunitate (care încorporează testul de proporționalitate), a se vedea: V. Vedinaș, Drept administrativ. Doctrină, practică, jurisprudență, pp. 364-365. Pentru o analiză detaliată a modului în care s-au raportat cele două mari curente de gândire din dreptul public român la această chestiune, a se vedea: A.-M. Pop, Observații asupra puterii discreționare a administrației prin prisma principiului proporționalității, în SUBB Iurisprudentia nr. 2/2022, pp. 16-17. Autorul analizează Școala de la București (Antonie Iorgovan), care privește oportunitatea ca pe o componentă a legalității și permite cenzura abuzului de putere, în opoziție cu Școala de la Cluj (Ilie Iovănaș), care separă rigid cele două noțiuni și exclude oportunitatea din sfera controlului judecătoresc. De asemenea, studiul prezintă reconcilierea propusă de prof. O. Podaru, potrivit căreia depășirea „limitelor normalului” (unde regăsim disproporția vădită) atrage oportunitatea în sfera nelegalității, autorizând controlul instanței.

sarcina de a verifica respectarea „justului echilibru între dreptul subiectiv [...] și interesul public pe care autoritatea publică este chemată să-l ocrotească”⁹¹.

Cu toate acestea, lipsa unor repere legislative explicite transferă asupra instanței o parte semnificativă din sarcina de analizare a limitelor competenței administrative. Astfel, în loc să verifice conformitatea actului cu criterii stabilite de legiuitor, judecătorul este nevoit să deducă aceste criterii din principiile generale ale dreptului și din finalitatea normei. În mod inevitabil, o asemenea tehnică legislativă estompează granița dintre oportunitate și arbitrar și face mai dificilă identificarea și sancționarea excesului de putere.

4. Încălcarea securității juridice și principiului încrederii legitime

Un alt viciu profund al actului normativ de delegare rezidă în ignorarea flagrantă a principiului securității juridice și al încrederii legitime, principii fundamentale ale ordinii de drept⁹². Operatorii din acest domeniu funcționează în baza unor licențe de organizare și autorizații de exploatare emise la nivel național de către o autoritate centrală a statului, Oficiul Național pentru Jocuri de Noroc (O.N.J.N.)⁹³, acestea reprezentând o situație juridică dobândită în mod legitim și recunoscută de lege. Deși eliberarea acestor licențe nu consacră un drept economic absolut sau perpetuu, garanția valabilității lor pe o perioadă determinată de timp – licența de organizare fiind acordată pentru o perioadă de 10 ani, iar autorizația de exploatare pentru 1 an – dau naștere unei speranțe legitime și consolidează un drept deținut în mod legal, pe baza căruia agenții economici realizează investiții și își dimensionează activitatea comercială.

A permite unui consiliu local să emită o hotărâre de interdicere a jocurilor de noroc licențiate la nivel național ignoră complet faptul că acești operatori dețin o recunoaștere a dreptului lor de a funcționa și necesitatea stabilității acestor raporturi juridice. Din perspectivă constituțională, administrația locală are exclusiv competențe de administrare, iar nu competența de a reglementa accesul la o profesie sau de a interzice o activitate economică licențiată de stat. Legea de delegare creează astfel o breșă inacceptabilă pe planul securității juridice, permițând ca exercitarea unui drept recunoscut și autorizat la nivel național să fie împiedicată în fapt, peste noapte, de o decizie locală discreționară.

⁹¹ A se vedea *D. Apostol Tofan*, *Drept administrativ*. Vol. II, p. 35.

⁹² Curtea Constituțională a statuat constant că principiul securității juridice reprezintă un complex de garanții inerente statului de drept, exprimând, în esență, faptul că „cetățenii trebuie protejați contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care dreptul însuși a creat-o sau pe care acesta riscă să o creeze” (a se vedea Decizia nr. 51 din 2012, publicată în M. Of. nr. 90 din 2012). În același sens, în doctrina de drept administrativ s-a subliniat că principiul încrederii legitime impune limitarea posibilităților de modificare imprevizibilă a normelor juridice, pentru a asigura stabilitatea regulilor instituite prin acestea și a proteja destinatarii legii; a se vedea *E. Bălan*, *Codificarea administrației și calitatea reglementării. Urgență vs. securitate juridică*, în *E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia* (coord.), op. cit., pp. 20-21. De asemenea, la nivel european, revocabilitatea sau suprimarea efectelor actelor administrative este strict censurată de necesitatea respectării principiului securității juridice și a celui al încrederii legitime; a se vedea *V. Vedinaș*, *Drept administrativ. Doctrină, practică, jurisprudență*, p. 286.

⁹³ Potrivit art. 13 alin. (1) și art. 15 din O.U.G. nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc (astfel cum au fost modificate prin O.U.G. nr. 7/2026), calitatea de operator de jocuri de noroc licențiat se dobândește în baza licenței de organizare și a autorizației de exploatare emise de Comitetul de Supraveghere al Oficiului Național pentru Jocuri de Noroc, cerințe la care actul normativ de delegare a adăugat ulterior condiția obținerii unei autorizații de funcționare locale.

5. Instituirea unui tratament discriminatoriu în accesul pe piață (favorizarea mediului online)

Nu în ultimul rând, delegarea dreptului de a interzice exclusiv spațiile fizice (*retail*) generează o problemă gravă de concurență, instituind un tratament economic discriminatoriu din partea statului. Analizând actul normativ de delegare (O.U.G. nr. 7/2026), observăm că legiuitorul a modificat expres art. 10 alin. (2) din O.U.G. nr. 77/2009, stipulând că obligația deținerii autorizației de funcționare eliberate de administrația locală este necesară strict „în cazul desfășurării activității în **locații fizice**”⁹⁴.

Când acționează în ipostaza de reglementator, autoritățile au obligația constituțională imperativă de a asigura libertatea comerțului și protecția concurenței loiale, conform art. 135 alin. (1) și (2) lit. a) din Constituție. Instituirea unor reguli diferite pentru același tip de activitate economică reprezintă o încălcare a acestor rigori. Lăsând la latitudinea consiliilor locale interzicerea sălilor stradale, norma de delegare favorizează în mod direct și nejustificat formatul digital – respectiv „jocurile de noroc la distanță”⁹⁵ (cazinouri online, platforme de pariuri), care rămân exclusiv sub umbrela licențierii centrale a O.N.J.N. și sunt imune la hotărârile consiliilor locale.

Se creează astfel o distorsiune inevitabilă a pieței libere. Sub aparența protejării sănătății publice, statul nu face altceva decât să interzică o formă de comerț pentru a o avantaja masiv pe cealaltă. Așa cum am arătat, mutarea forțată a consumatorilor spre mediul online nu reprezintă o victorie a autorităților, ci o expunere a populației la un ecosistem demonstrat a fi mult mai agresiv. Prin urmare, interdicția retail-ului la nivel local este doar o decizie ipocrită: ea nu stopează adicția, ci doar „igienizează” vizual străzile, direcționând fluxul de capital direct către conturile operatorilor online.

Din perspectiva dreptului european, această distorsionare a pieței ridică o problemă majoră de compatibilitate cu TFUE. Prin interzicerea *retail*-ului fizic, măsura prohibitivă a administrației locale funcționează ca o barieră absolută la intrarea pe piață, ceea ce reprezintă o restrângere a libertății de stabilire (art. 49 TFUE) și a liberei prestări a serviciilor (art. 56 TFUE). Este adevărat că dreptul Uniunii Europene permite statelor membre să instituie acțiuni restrictive, putând stabili chiar și monopoluri de stat din rațiuni imperative de sănătate publică⁹⁶. Totuși, pentru ca un stat să poată acționa în această manieră extremă derogând de

⁹⁴ A se vedea art. III pct. 2 din O.U.G. nr. 7/2026, care modifică art. 10 alin. (2) din O.U.G. nr. 77/2009 privind organizarea și exploatarea jocurilor de noroc, limitând incidența autorizației emise de autoritatea administrației publice locale exclusiv la ipoteza „desfășurării activității în locații fizice”.

⁹⁵ Reglementate și definite distinct de legiuitor la art. 10 alin. (1) lit. h) - n) din O.U.G. nr. 77/2009 (e.g. pariuri în cotă fixă la distanță, jocuri de cazinou la distanță etc.), ca activități desfășurate integral prin intermediul unor sisteme de comunicații (internet, telefonie), pentru care autorizarea revine strict în competența Comitetului de Supraveghere al O.N.J.N.

⁹⁶ Conform art. 36 și art. 37 din TFUE, libertățile de circulație pot fi restrânse din motive de sănătate publică, iar statul poate institui monopoluri cu caracter comercial dacă acestea sunt justificate și nediscriminatorii. Un exemplu clasic de monopol de stat validat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene este cel suedez asupra vânzării cu amănuntul a alcoolului (cauza *Franzén*, C-189/95), justificat tocmai prin scopul asumat al statului de a exercita un control riguros asupra distribuției pentru protejarea sănătății publice. Cu toate acestea, instanța europeană analizează cu strictețe proporționalitatea unor astfel de măsuri excepționale, cenzurând orice derapaj. Astfel, în cauza *Rosengren și alții* (C-170/04), CJUE a constatat incompatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei alte măsuri instituite de statul suedez, stabilind că interzicerea absolută a importurilor private de alcool (menită să direcționeze consumatorii exclusiv către monopol) depășea ceea ce era necesar pentru protejarea

la piața liberă, măsurile trebuie să fie instituite pentru un scop deplin justificat și, în mod imperativ, să respecte principiul proporționalității⁹⁷.

Conform logicii dreptului Uniunii Europene, o măsură de monopol proporțională ar fi fost, spre exemplu, aceea în care statul ar fi preluat el însuși exclusivitatea operării fizice pe plan local (de exemplu, permițând funcționarea jocurilor de noroc doar în locațiile proprii ale Loteriei Române). O asemenea abordare ar fi putut fi susținută juridic dacă statul ar fi demonstrat că urmărește un control riguros al fenomenului prin măsuri restrictive și protectoare concrete: o poziționare strategică a spațiilor, un număr restrâns de aparate, un control mult mai strict al accesului jucătorilor și, eventual, perioade clare în care activitatea acestora este suspendată (restrângere temporară ce s-ar putea încadra în rigoarea impusă de art. 53 din Constituție)⁹⁸.

Or, în speța noastră, testul proporționalității pică în mod evident în primul rând pe tărâmul inadecvării sale funcționale, abordarea statului fiind diametral opusă obținerii controlului. Administrația suprimă prezența operatorilor fizici, dar lasă absolut nestingherit mediul online. Astfel, în loc să limiteze fenomenul, statul va avea mult mai puțin control, externalizând jucătorii către platformele digitale private, un spațiu prin excelență imposibil de supravegheat fizic de autoritățile locale. Mai mult, așa cum confirmă datele medicale, acest ecosistem digital nestingherit este dovedit a fi mult mai distructiv pentru consumatori, favorizând jocul continuu, pierderea noțiunii banilor fizici și o incidență mai mare a patologiei adictive⁹⁹. În acest context, asimetria de tratament dintre cele două canale de distribuție (materializată prin eliminarea *retail*-ului fizic simultan cu tolerarea mediului online) evidențiază inadecvarea și lipsa de proporționalitate a interdicției, care nu soluționează problema de sănătate publică, ci doar o dislocă spre un segment cu risc sporit. O astfel de abordare incoerentă și nesistematică este de natură să priveze măsura prohibiției de orice justificare legitimă pe tărâmul excepțiilor permise de Tratat, lăsând expusă încălcarea directă a libertăților garantate de art. 49 și art. 56 TFUE.

Concluzia care se desprinde este una extrem de severă din perspectiva dreptului public economic: prin acest act de delegare viciat, statul nu rezolvă cu adevărat problema de

tinerilor, devenind o măsură disproporționată. Pentru dezvoltări privind excepțiile de la libertățile de circulație și condiția imperativă a proporționalității și nediscriminării, a se vedea *M.A. Niță, O.-M. Salomia, op. cit.*, p. 256.

⁹⁷ Privitor la marja de apreciere a statelor membre în a restricționa activitățile economice sensibile din rațiuni de ordine publică sau sănătate publică, a se vedea Hotărârea CJUE (Marea Cameră) din 8 septembrie 2010, *Carmen Media Group*, C-46/08, par. 45, 46 și 58. A se vedea, cu titlu de exemplu, cauzele: *Gambelli și alții*, C-243/01, par. 67; *Carmen Media Group*, C-46/08, par. 64-65; CJUE, Marea Cameră, Hotărârea din 6 martie 2007, *Placanica și alții*, cauzele reunite C-338/04, C-359/04 și C-360/04, par. 53 și 58.

⁹⁸ Desigur, o asemenea mutare excepțională ar fi ridicat, de asemenea, problema compatibilității cu principiile securității juridice și protecției încrederii legitime, având în vedere investițiile masive realizate de operatori în baza licențelor naționale de 10 ani emise de O.N.J.N. Însă, așa cum a stabilit CJUE în cauza de referință *Carmen Media Group*, această tensiune se poate concilia prin instituirea unor *măsuri tranzitorii rezonabile* (cum ar fi o perioadă de grație sau de conversie a activității de un an), măsuri fundamentate tocmai pe considerente de securitate juridică, care exclud aplicarea intempestivă și imediată a noilor interdicții. A se vedea hotărârea *Carmen Media Group*, cit. supra, par. 108-110, precum și concluziile Avocatului General Paolo Mengozzi, par. 76-79. Acesta din urmă a dezvoltat acest argument, subliniind că o asemenea dispoziție tranzitorie constituie o „compensare din rațiuni de echitate”, menită să asigure adaptarea operatorilor la noile canale autorizate. Acest mecanism presupune acordarea unui interval de timp rezonabil în care operatorii să își poată amortiza cel puțin o parte din investițiile specifice făcute sub imperiul vechii reglementări și să își restructureze modelul de afaceri, evitându-se un colaps financiar instantaneu ca urmare a intervenției autorităților.

⁹⁹ A se vedea *supra*, IV.

sănătate publică (adicția nefiind stopată, ea fiind doar mutată pe ecranele telefoanelor), ci doar intervine asimetric în piață, reconfigurând-o, prin redirectionarea fluxului de consumatori spre mediul online.

Revenim așadar la art. 135 din Constituție, text menit, prin excelență, să împiedice astfel de acțiuni și să garanteze libertatea comerțului și protecția concurenței loiale. Legiuitorul delegat folosește pretextul obligației sale pozitive de a proteja un interes public [prevăzută în alin. (2)] pentru a eluda interdicția imperativă de a nu afecta economia de piață [impusă de alin. (1)]. Or, în doctrina de specialitate s-a statuat ferm că utilizarea instrumentelor de intervenție în economie permise de art. 135 alin. (2) nu poate încălca limitele stabilite de alin. (1) al aceluiași articol¹⁰⁰. Altfel spus, orice acțiune a statului întreprinsă în vederea protejării interesului general nu poate conduce la înfrângerea principiului economiei de piață și nu poate distorsiona libera concurență. Același text fundamental nu poate fi folosit tocmai ca instrument normativ pentru propria sa eludare.

VI. Remedii jurisdicționale. Acțiunea în anulare și rolul excepției de neconstituționalitate ca potențial remediu definitiv

Pentru a contracara în mod sistematic practicile abuzive de tip procustian la nivelul administrației locale, oprind totodată multiplicarea necontrolată a interdicțiilor pe teritoriul țării, restabilirea ordinii de drept impune declanșarea unui demers eficient. Primul remediu procedural specific îl reprezintă acțiunea în contencios administrativ, prin care operatorii economici vătămați pot solicita anularea hotărârilor consiliilor locale de interdicere a activității.

Din punct de vedere strategic, în cadrul litigiului, autoritatea publică locală se va apăra cel mai probabil invocând aparența de legalitate conferită de actul de delegare (O.U.G. nr. 7/2026) – breșă plasată chiar de legiuitor prin redactarea vagă a normei, care pare să ofere administrației o marjă de apreciere nelimitată – și necesitatea protejării unui interes public incontestabil (sănătatea comunității). În acest punct procedural, instanței îi revine sarcina de a efectua testul de proporționalitate al actului administrativ pe baza căruia să determine dacă intervenția autorității respectă un just echilibru între imperativul ocrotirii interesului public și cel al garantării libertății economice. Mai exact, în cadrul acestui examen, sarcina probei va incumba autorității publice emitente, care va trebui să demonstreze ferm instanței că interesul comunitar nu putea fi salvagardat prin adoptarea unor măsuri alternative mai blânde. Autoritatea pârâtă va fi ținut să probeze că a luat în considerare aplicarea unor măsuri mai puțin vătămătoare – cum ar fi impunerea unor distanțe minime față de anumite obiective, limitarea strictă a programului de funcționare sau reglementarea strictă a accesului – și că acestea s-au dovedit a fi obiectiv insuficiente pentru a atinge scopul propus. În absența unei asemenea demonstrații riguroase, care să justifice ineficiența opțiunilor mai puțin intruzive, recurgerea directă la prohibiția absolută excedează limitelor firești ale intervenției

¹⁰⁰ Pentru analiza detaliată a interdependenței dintre cele două alineate, a se vedea S. Gherghina, Comentariul art. 135, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), Constituția României. Comentariu pe articole, p. 1199. Doctrina subliniază explicit faptul că obligația de protejare a interesului general este intrinsec limitată de statuarea caracterului de economie de piață, concluzionând astfel: „orice acțiune a statului în vederea îndeplinirii obligației de protejare a interesului general în domeniile enumerate de art. 135 alin. (2) nu poate conduce la înfrângerea principiului economiei de piață, statuat de alin. (1) al art. 135 și nu poate îngrădi libera inițiativă sau libera concurență”.

administrative. Prin urmare, neîndeplinirea acestui criteriu al proporționalității face ca hotărârea consiliului local să degenereze dintr-o măsură de protecție legitimă într-o exercitare abuzivă a marjei de apreciere, reprezentând un veritabil exces de putere, sancționabil cu anularea actului în conformitate cu prevederile art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004¹⁰¹.

În realizarea acestei evaluări, pentru a delimita o reglementare proporțională de un abuz de putere, un reper de referință îl constituie chiar modelul de inspirație al dreptului nostru public: dreptul francez. Pentru a calibra corect natura intervenției, trebuie stabilită că măsurile prin care administrația centrală sau locală limitează sau interzic o activitate pentru a menține ordinea ori sănătatea publică reprezintă, din punct de vedere conceptual, acte de „poliție administrativă”¹⁰². Evaluând limitele acestor prerogative locale, jurisprudența istorică și contemporană a Consiliului de Stat francez (*Conseil d'État*) a statuat ferm că măsurile de poliție administrativă ce instituie interdicții generale și absolute lovesc în esență libertății comerțului și industriei, fiind sistematic anulate pentru lipsă de proporționalitate¹⁰³. Regula de principiu desprinsă din acest control jurisdicțional este că autoritatea locală are deplina competență de a reglementa strict o activitate pentru a proteja ordinea publică, dar suprimarea ei absolută excedează limitelor firești ale intervenției sale.

Această rigoare a controlului de proporționalitate nu este doar rezultatul reflecției doctrinare, ci a fost construită de instanța supremă de contencios administrativ din Franța prin mai multe repere jurisprudențiale fundamentale, a căror evoluție logică oferă un veritabil cadru de analiză pentru judecătorul național chemat să cenzureze excesul de putere al administrației locale.

¹⁰¹ Potrivit art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, publicată în M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, excesul de putere este definit expres drept „exercitarea dreptului de apreciere al autorităților publice prin încălcarea limitelor competenței prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor și libertăților cetățenilor”. Pentru o analiză a graniței sensibile dintre marja de apreciere legală a administrației și arbitrarul sancționabil, a se vedea *D. Apostol Tofan*, *Drept administrativ*. Vol. I, p. 9. De asemenea, pentru o examinare detaliată a acestei delimitări în practica instanțelor de judecată, a se vedea *C. Celea*, *Evaluarea interesului public și a excesului de putere în administrația publică: o analiză a jurisprudenței instanțelor de contencios administrativ și a Curții Constituționale*, în *E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia* (coord.), op. cit., pp. 148-149.

¹⁰² Conceptul de „poliție administrativă” desemnează intervenția prin care autoritățile statului impun limite liberei activități a particularilor, în scopul apărării ordinii publice (noțiune care, în dreptul administrativ, subsumează tradițional siguranța, liniștea și sănătatea publică). Așa cum subliniază doctrina, protejarea acestor valori se realizează prin prerogativele administrației de a reglementa, autoriza și sancționa (care se subsumează noțiunii de *imperium*), mecanisme care au rolul de a restrânge proporțional exercițiul unor libertăți private, neputând justifica însă suprimarea lor absolută. A se vedea, pentru dezvoltări, *C. Clipa*, *Ordine și interes public în textura ideologică a dreptului administrativ*, în *E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia* (coord.), op. cit., pp. 82-87; a se vedea și *V. Vedinaș*, *Drept administrativ. Doctrină, practică, jurisprudență*, pp. 29-30.

¹⁰³ Pentru dezvoltări doctrinare privind principiul conform căruia interdicțiile generale și absolute lipsesc actul administrativ de condiția proporționalității, a se vedea *P. Delvolvé*, op. cit., p. 130. Jurisprudența instanței supreme de contencios administrativ din Franța (*Conseil d'État*) a statuat constant că necesitatea protejării ordinii publice nu exonerează autoritatea investită cu puteri de poliție administrativă de obligația de a respecta libertatea comerțului și a industriei. Instanța cenzurează măsurile locale care instituie interdicții absolute, anulându-le dacă nu trec testul riguros al proporționalității. Principiul, instituit în jurisprudența istorică (CE, Ass., 22 iunie 1951, cauza *Daudignac*), a fost reafirmat constant în hotărâri ulterioare; a se vedea deciziile: CE, Sect. avis cont., 22 noiembrie 2000, *Société L. et P. Publicité* (Rec. Lebon, p. 526) și CE, 15 mai 2009, *Société Compagnie des bateaux-mouches* (Rec. Lebon, p. 201).

Fundamentul acestui raționament a fost așezat prin decizia istorică *Daudignac* (1951)¹⁰⁴, în care Consiliul de Stat a statuat că autoritatea locală are dreptul de a reglementa o activitate pentru a proteja ordinea publică, dar îi este strict interzis să instituie un regim de interdicție absolută, deoarece o asemenea măsură extremă echivalează cu suprimarea libertății comerțului și a industriei. Această regulă a fost ulterior adaptată realităților economiei de piață moderne în urma cauzei *Société L. et P. Publicité* (2000)¹⁰⁵. Sesizată cu o reglementare locală severă în materia afișajului stradal, instanța a cristalizat un principiu fundamental pentru speța noastră: faptul că măsura de poliție administrativă urmărește un scop legitim de protejare a ordinii publice (sau a sănătății) nu exonerează autoritatea emitentă de obligația de a respecta libertatea comerțului și regulile concurenței. Cu alte cuvinte, un scop nobil nu poate constitui o scuză juridică pentru distrugerea nejustificată a unei piețe concurențiale.

În fine, o ilustrare elocventă a acestui control jurisdicțional riguros se regăsește în decizia *Société Compagnie des bateaux-mouches* (2009)¹⁰⁶, prin care instanța a reafirmat și validat standardul strict al testului de proporționalitate prin prisma *măsurii alternative mai blânde*. Examinând legalitatea intervenției administrative, instanța a subliniat regula potrivit căreia actele autorităților sunt cenzurabile dacă obiectivul de ordine publică urmărit ar fi putut fi atins prin măsuri mai puțin intruzive în privința drepturilor operatorilor economici. Astfel, în această cauză, spre deosebire de ipoteza impunerii unei prohibiții absolute, actul administrativ a fost validat tocmai pentru că autoritatea a optat pentru o soluție tehnică atent calibrată, dovedindu-se a fi o măsură proporțională și minim restrictivă în raport cu imperativul siguranței publice.

Transpunând acest raționament în contenciosul administrativ românesc, calea de urmat devine evidentă. În mod previzibil, în litigiile având ca obiect anularea hotărârilor de consiliu local prin care se dispune interzicerea funcționării sălilor de jocuri de noroc, autoritățile administrației publice locale își vor construi apărarea invocând imperativul sănătății publice și necesitatea combaterii adicției. Totuși, în fața judecătorului național chemat să valorifice acest standard de proporționalitate, se poate desprinde cu ușurință ideea că o prohibiție absolută eșuează în a respecta exigențele acestui test. Ruptura acestui echilibru devine clară în momentul în care obiectivul protejării comunității ar fi putut fi atins la fel de eficient prin reglementări de poliție administrativă mult mai puțin vătămătoare – cum ar fi impunerea unor distanțe minime, limitarea strictă a programului de funcționare sau înăsprirea filtrelor de acces în locații. Mai mult, aplicând principiul din *Société L. et P. Publicité*,

¹⁰⁴ A se vedea CE, Ass., 22 iunie 1951, cauza *Daudignac* (Rec. Lebon, p. 362). În această speță istorică, instanța supremă de contencios administrativ a anulat ordinul unui primar care supusesese exercitarea profesiei de fotograf ambulant (*photographe-filmeur*) obținerii unei autorizații prealabile. Consiliul de Stat a statuat că, deși autoritatea locală deține prerogative de poliție administrativă pentru a proteja ordinea publică și circulația (putând, de pildă, să interzică activitatea pe anumite străzi sau la anumite ore), aceasta nu poate institui o interdicție absolută și nu poate subordona exercitarea în ansamblu a profesiei obținerii unei autorizații. O asemenea măsură excedează limitelor intervenției administrative, aducând atingere libertății comerțului și a industriei, constituind un veritabil exces de putere.

¹⁰⁵ CE, Sect. avis cont., 22 noiembrie 2000, *Société L. et P. Publicité*, cit. supra. Consiliul de Stat a statuat explicit că necesitatea atingerii obiectivelor de poliție administrativă nu dispensează autoritatea de a lua în considerare libertatea comerțului și a industriei, actul fiind cenzurat dacă nu este proporțional cu circumstanțele.

¹⁰⁶ CE, 15 mai 2009, *Société Compagnie des bateaux-mouches*, cit. supra, decizie menționată ca reper de analiză a proporționalității în doctrina franceză (P. Delvolvé, *op. cit.*, p. 130).

scopul nobil al protejării sănătății nu îi permite primarului să anihileze concurența, închizând operatorii fizici pentru a lăsa un monopol *de facto* și absolut nestingherit mediului online.

Prin urmare, în absența demonstrării faptului că interesul comunitar nu putea fi salvagardat prin aceste măsuri alternative mai blânde, hotărârea de interdicție totală degenerază dintr-o măsură de protecție într-o exercitare abuzivă a marjei de apreciere – un veritabil exces de putere, definit de art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004 sancționabil cu anularea. În fața unui asemenea control jurisdicțional, autoritatea locală nu își poate scuza derapajul invocând faptul că interdicția ar reprezenta o simplă decizie de oportunitate administrativă, sustrasă cenzurii instanței. Pe lângă considerentele deja expuse, trebuie amintit că, potrivit unei părți importante a doctrinei, oportunitatea nu constituie oricum un spațiu de libertate exercitat în afara legii, ci o componentă a legalității însăși. Prin urmare, marja de apreciere recunoscută administrației nu poate justifica măsuri care se îndepărtează de scopul legii, de exigențele proporționalității sau de protecția drepturilor și libertăților fundamentale¹⁰⁷.

Cu toate acestea, anularea punctuală a unei hotărâri de consiliu local, deși absolut necesară, tratează doar efectul, nu și cauza de fond. Păstrând paradigma mitologică a Hidrei, demersurile în contencios administrativ îndreptate împotriva actelor locale pot echivala cel mult doar cu o „cauterizare” a capetelor muritoare ale fenomenului: ele stopează abuzul într-o singură localitate, dar nu pot împiedica regenerarea fenomenului și proliferarea unor măsuri identice în alte unități administrativ-teritoriale. Prin urmare, soluția procedurală supremă, capabilă să anihileze definitiv problema, impune vizarea directă a unicului „cap nemuritor” – reprezentat, în cazul nostru, de însuși actul normativ de delegare. Acest demers este realizabil exclusiv prin ridicarea excepției de neconstituționalitate a textului din O.U.G. nr. 7/2026.

Eventuala admitere a excepției și declararea neconstituționalității textului de lege vor lipsi de temei juridic, *de plano*, toate hotărârile de consiliu local emise în baza sa, încheind definitiv acest derapaj legislativ. În urma unei astfel de sancțiuni jurisdicționale, responsabilitatea de reglementare va părăsi terenul autorităților administrației publice locale și va reveni, în mod legitim, în sarcina celor centrale (de unde, legal vorbind, nu a plecat niciodată). Pe cale de consecință, legiuitorul va fi nevoit să abandoneze practica derobării de responsabilitate și să își asume, în acord cu prerogativele sale constituționale, gestionarea integrată a fenomenului adicției. O asemenea recalibrare a problemei dă naștere unei șanse reale spre înlocuirea soluțiilor locale iluzorii cu elaborarea unor politici publice naționale coerente, rigurose documentate și apte să răspundă în mod real imperativului de sănătate publică invocat.

VII. Dilema aleșilor locali: între intenții onorabile, capital politic și neputință. (Și) un argument în sprijinul autorităților publice locale

După cum s-a putut observa deja, acest demers analitic nu a avut, sub nicio formă, rolul de a înfieră autoritățile publice locale. Dincolo de evidente luări de poziție motivate electoral, trebuie recunoscut faptul că intențiile unor edili par, cel puțin în anumite cazuri, onorabile. Modificările legislative recente le-au oferit temeiul juridic pe care îl reclamau de

¹⁰⁷ Pentru o analiză detaliată a corelației dintre legalitate și oportunitate în viziunea Școlii de drept public de la București, potrivit căreia legalitatea reprezintă suma tuturor condițiilor de validitate, iar oportunitatea ne apare ca un element al legalității (reflectând conformitatea actului cu spiritul legii), a se vedea V. Vedinaș, *Drept administrativ. Doctrină, practică, jurisprudență*, pp. 418-419.

mai mult timp, într-un context în care numeroase inițiative legislative destinate reglementării fenomenului au rămas blocate în procedurile parlamentare¹⁰⁸. Prin urmare, solicitările formulate de unele autorități locale pot fi înțelese ca expresia nevoii de a identifica o soluție la o problemă percepută ca urgentă, pe fondul unei intervenții întârziate a autorităților centrale. Aceasta nu înseamnă însă că responsabilitatea gestionării fenomenului trebuia transferată integral la nivel local sau că autoritățile locale erau chemate să substituie decizia legislativă națională.

Mai mult decât atât, prin introducerea noului art. 18¹ în O.U.G. nr. 77/2009, Guvernul a creat, nu doar posibilitatea interdicției, ci și pe aceea de a supune aceste activități unei autorizări și taxări locale suplimentare. În acest sens, prerogativa fiscală este instituită expres la alin. (4) lit. b) al noului articol, care precizează că: „*Autoritatea administrației publice locale stabilește, prin hotărâre a consiliului local: (...) b) cuantumul taxei locale datorate pentru obținerea autorizației de funcționare, calculată în funcție de suprafața, exprimată în metri pătrați, a spațiului în care se desfășoară activitatea*”. Trebuie amintit faptul că, deși rolul fundamental al sistemului fiscal este asigurarea veniturilor bugetare, doctrina recunoaște și funcția sa de reglaj, prin care taxele devin instrumente menite „să genereze o schimbare a comportamentului persoanelor”¹⁰⁹. Astfel, prerogativa instituirii unor taxe locale specifice reprezintă un instrument atribuit autorităților deliberative inclusiv pentru a gestiona și influența activitățile derulate în comunitate, însă acest mecanism poate fi activat exclusiv cu respectarea principiului neutralității și strict „în limitele și în condițiile legii”¹¹⁰.

În consecință, deși este recunoscută utilitatea acestui instrument fiscal de reglaj comportamental, el poate fi activat doar cu respectarea strictă a regimului constituțional al impunerii. Or, analizând textul normei de delegare, observăm o altă vulnerabilitate majoră, care confirmă același mod deficitar de a reglementa: legiuitorul nu a instituit niciun plafon minim sau maxim pentru această nouă taxă locală pentru eliberarea autorizației de

¹⁰⁸ În spațiul public se putea observa cu ușurință un tipar al impasului legislativ la nivel central: depunerea a numeroase inițiative de restricționare a jocurilor de noroc a reprezentat, în cea mai mare parte, un simplu exercițiu de imagine. Odată obținut ecoul mediatic dorit, aceste demersuri, de cele mai multe ori superficiale, au fost abandonate în tăcerea procedurilor parlamentare. Ele au fost urmate periodic de noi propuneri legislative menite de multe ori doar să mimeze o preocupare reală a decidenților și să întrețină o periculoasă „iluzie a acțiunii” – lăsând falsa impresie că problema se află pe agenda decizională, se încearcă o reglementare, dar există blocaje. Cu titlu de exemplu, pentru a se vedea percepția publică a acestor demersuri *O. Cornea*, Opt legi antipăcănele și pariuri în Parlament, nicio soluție votată. Reclamele rămân. Dramele dependenților se extind, cit. supra.

¹⁰⁹ Pentru dezvoltări privind utilizarea pârghiilor fiscale în scopul descurajării anumitor practici sau al modelării comportamentului contribuabililor, a se vedea *M. Ene*, Drept fiscal, p. 8. Această abordare este pe deplin consacrată la nivel internațional în analiza juridică a politicilor economice, unde s-a statuat constant că sistemul fiscal acționează ca un instrument de *imperium*. Statul utilizează taxele nu doar pentru colectarea de venituri, ci pentru a crește costurile acelor comportamente pe care le consideră indezirabile. De altfel, teoria clasică a intervenției statului precizează clar că guvernul vizează modificarea deciziilor și comportamentului „indivizilor” („*change the behaviour of individuals*”), concept care înglobează în mod expres deopotrivă operatorii economici, dar și consumatorii finali, ale căror alegeri statul încearcă să le altereze prin creșterea costurilor relative. Pentru fundamentarea acestui mecanism, a se vedea *T.C. Daintith, op. cit.*, pp. 206-207 (precum și p. 204 pentru clarificarea sferei de aplicare a conceptului de „individual” asupra consumatorului). În același sens, cu privire la funcția politicii fiscale ca instrument activ de politică publică a statului reglementator, a se vedea *S. Gherghina*, Comentariul art. 135, în *I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.)*, Constituția României. Comentariu pe articole, p. 1192.

¹¹⁰ Pentru o analiză a fundamentului constituțional al impozitelor și taxelor locale, stabilite de consiliile locale în temeiul art. 139 alin. (2) din Constituție ca instrument de politică fiscală, a se vedea *M. Ene*, Drept fiscal, p. 245.

funcționare (obligație asimilabilă, sub aspectul naturii sale juridice, categoriei de taxe reglementate la art. 473 și următoarele din Codul fiscal), oferind astfel un veritabil „cec în alb” administrației locale. Deși actul normativ precizează că nivelul taxei se calculează proporțional cu suprafața spațiului în care se desfășoară activitatea¹¹¹, acest criteriu tehnic reprezintă exclusiv stabilirea *bazei de impunere*, neținând loc de limită maximală¹¹². În absența unor plafoane clare (cote minime și maxime per metru pătrat) instituite prin lege-cadru, posibilitatea instituirii acestei taxe rămâne un instrument discreționar similar celui ce vizează interzicerea totală. În acord cu principiile autonomiei financiare, doctrina de specialitate arată faptul că autoritățile deliberative locale nu pot stabili impozite și taxe în mod independent și discreționar, ci exclusiv în interiorul limitelor minime și maxime stabilite prin legea-cadru de către legiuitorul național¹¹³.

În absența oricăror plafoane legale, această pretinsă alternativă la interdicție devine doar o iluzie și o alegere între două „soluții” greșite. Lipsa limitelor fiscale permite consiliilor locale să fixeze cuantumuri absurde și cu un caracter pur confiscatoriu, transformând taxa într-o prohibiție mascată. Mai mult, acest mod deficitar de a reglementa creează un teren fertil tocmai pentru eludarea legii și a actului de justiție: în eventualitatea în care o hotărâre de consiliu local de interzicere absolută ar fi anulată pe calea contenciosului administrativ, autoritatea deliberativă ar putea înlocui imediat interdicția cu o astfel de taxă exorbitantă, obținând exact același rezultat prohibitiv pe o cale aparent „fiscală”.

Un asemenea mecanism viciat trădează o ironie profundă a modului în care statul alege să (nu) acționeze. Refuzând să-și asume responsabilitatea unor măsuri de fond și a costurilor politice aferente, autoritățile centrale – reprezentate de legiuitorul primar, cât și cel delegat – au preferat să se derobeze de obligațiile lor, transferând povara decizională exclusiv în sarcina administrației locale. Dincolo de limbajul strict juridic, asistăm la pasarea unui „cartof fierbinte”¹¹⁴ al responsabilității sociale direct în brațele primarilor. *Și mai putem,*

¹¹¹ Potrivit art. 18¹ alin. (4) lit. b) din O.U.G. nr. 77/2009 (astfel cum a fost introdus prin O.U.G. nr. 7/2026), administrația locală stabilește cuantumul taxei calculat „în funcție de suprafața, exprimată în metri pătrați, a spațiului în care se desfășoară activitatea”.

¹¹² O asemenea omisiune din textul O.U.G. nr. 7/2026 se îndepărtează în mod flagrant de la standardele de tehnică fiscală. În materia taxelor locale pentru eliberarea certificatelor, avizelor și autorizațiilor, Codul fiscal utilizează în mod sistematic plafoane raportate la suprafață (ex. de plafon raportat la suprafață în cazul certificatelor de urbanism), plafoane procentuale (ex. de plafon procentual în cazul autorizațiilor de construire) sau plafoane raportate la sume maxime fixe (ex. de plafon raportat la sume maxime în cazul activităților de alimentație publică și recreative). A se vedea art. 473 și urm. din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal.

¹¹³ Pentru fundamentarea principiului potrivit căruia autoritățile publice locale pot determina cota de impunere exclusiv în interiorul limitelor (minime și maxime) prestabilite imperativ de legiuitorul național, conform art. 139 alin. (2) din Constituție, a se vedea S. Gherghina, *Drept financiar public*, pp. 99-102. În același sens, cu privire la îngrădirea autonomiei fiscale de către legislația primară națională, a se vedea și M. Ene, *Există autonomie locală financiară?*, în E. Bălan, D. Troanță, C. Iftene, M. Văcărelu, G. Varia (coord.), op. cit., pp. 74-75.

¹¹⁴ Utilizarea metaforei „cartofului fierbinte” este, de altfel, una consacrată în doctrina internațională de politici publice pentru a descrie gestionarea unor teme fiscale sau sociale cu impact politic major, pe care autoritățile evită să și le asume direct (a se vedea, de exemplu, analiza referitoare la politicile din Germania: C. Beuermann, T. Santarius, *Ecological tax reform in Germany: handling two hot potatoes at the same time*, în *Energy Policy*, vol. 34, 2006). Deși am ezitat inițial în utilizarea acestei sintagme pentru a nu supraîncărca lucrarea cu figuri de stil, consider că ea redă cu o acuratețe perfectă neasumarea responsabilității descrisă în analiză. Mai mult, dacă doctrina de drept penal a putut apela recent la metafora „jocului portocalelor” pentru a descrie și sancționa o atitudine de reglementare a legiuitorului național marcată de simplism, superficialitate și un vădit „infantilism juridic” (a se vedea V. Cioclei, *Vârsta de la care începe răspunderea penală și jocul portocalelor*. De ce 14 și nu 12, de ce 12 și nu 13?, 2026), de ce nu am apela la mijloace stilistice similare și în dreptul public economic? În

oare, în acest context, să îi înfierăm pe edili sau pe consilierii locali? Această sarcină ingrată a ajuns la ei, reprezentând ultima verigă a lanțului administrativ, nemaivând cui să o delege mai departe.

Lipsiți de instrumente adecvate, unii dintre aleși optează să gestioneze criza cu singurele pârghii primite, deși sunt pe deplin conștienți, cel puțin la nivel de principiu, că o problemă de sănătate publică și de adicție la nivel național nu ar trebui să se afle în „bucătăria” lor. Prin emiterea unor astfel de hotărâri locale, discursul lor devine unul al justificării: au interzis fenomenul, considerând că au făcut tot ceea ce a ținut de ei pentru a-și proteja comunitatea. Chiar și în ipoteza în care anticipează vulnerabilitatea juridică a acestor acte și iminența anulării lor în instanță, scopul politic imediat a fost atins. În ochii electoratului, ei au arătat că s-au luptat curajos cu problema adicției, când, în realitate, aplicând o soluție administrativă inadecvată, disproporționată și, în definitiv, neconstituțională, ei joacă mai degrabă rolul lui Procust în această tragi-comedie modernă.

În ciuda acestui rol ingrat pe care și-l asumă, trebuie subliniat că, alegând calea interdicției, edilii demonstrează că sunt dispuși la un veritabil sacrificiu financiar. O prohibiție locală înseamnă renunțarea voluntară la surse vitale de alimentare a bugetului. Pe de o parte, administrația pierde noua taxă locală de autorizare, al cărei quantum se calculează proporțional cu suprafața spațiului în care se desfășoară activitatea. Pe de altă parte, tot din perspectiva formării bugetului local, amputarea unei activități economice atrage o diminuare directă a veniturilor provenite din cotele defalcate din impozitul pe venit. Orice sală de jocuri închisă înseamnă locuri de muncă suprimate la nivel local; or, conform regulilor de repartizare a acestor transferuri necondiționate, o cotă de 65% din impozitul pe venitul reținut din salariile acestor angajați s-ar fi întors automat, lunar, la bugetul local al comunei sau orașului pe al cărui teritoriu își desfășoară activitatea plătitorul¹¹⁵. Într-o administrație publică adesea subfinanțată, refuzul de a colecta aceste fonduri dovedește că disperarea comunităților în fața flagelului dependenței este reală și acută. Este și de înțeles acest gest, având în vedere faptul că, mai ales în localitățile mici, primarii observă cu proprii lor ochi efectele asupra comunității¹¹⁶. Tocmai acest sacrificiu financiar local confirmă amploarea fenomenului și subliniază, o dată în plus, necesitatea imperativă a intervenției statului la nivel central.

Totuși, oricât de firească și legitimă ar fi această empatie, ea nu poate ține loc de constituționalitate. Rigoarea legii fundamentale și, în special, testul proporționalității – principiu cu o puternică rezonanță și aplicabilitate în dreptul Uniunii Europene – nu sunt instituite ca simple bariere formale ori obstacole birocratice. Dimpotrivă, ele funcționează ca un filtru obiectiv și au un rol diriguitor esențial. Așa cum s-a putut observa, deciziile administrative luate în grabă, formulate superficial exclusiv sub presiunea emoției publice, pot nu doar să rateze rezolvarea problemei de fond, dar riscă chiar să o agraveze, împingând, de pildă, fenomenul dependenței într-o zonă virtuală ce poate fi în unele cazuri complet sustrasă oricărui control.

definitiv, acesta pare să fie nivelul actual al tehnicii de legiferare la care doctrina este silită, din păcate, să se raporteze.

¹¹⁵ A se vedea S. Gherghina, *Drept financiar public*, pp. 142-145 (unde se analizează regimul cotelor defalcate din impozitul pe venit, care intră în categoria veniturilor proprii ale bugetului local, fiind transferate necondiționat unității administrativ-teritoriale pe a cărei rază se desfășoară activitatea).

¹¹⁶ Pentru o analiză a motivelor de ordin social și uman invocate de aleșii locali (precum destrămarea familiilor, incidența sinuciderilor și sărăcirea populației), a se vedea O. Cornea, „Mi-a scris cineva că mă votează toate mandatele.” Ce mesaje au primit primarii la propunerile de a interzice sau limita păcănelele, cit. supra.

Faptul că aleșii locali ajung să prefere o astfel de interdicție absolută reflectă, în esență, gradul de abandon în care se află unele comunități. Lăsați singuri în fața unei crize sociale profunde, fără instrumente reale de asistență medicală, psihologică sau educațională (care s-ar putea gestiona mai eficient și mult mai coerent pornind de la nivelul central), primarii se văd constrânși să folosească singura „armă” administrativă pe care le-a delegat-o centrul. Cu toate acestea, tocmai pe fondul acestei lipse de alternative guvernamentale, granița dintre intenția onorabilă a comunității și cinismul politic devine extrem de fragilă. Într-un asemenea context, lupta împotriva dependenței poate fi cu ușurință deturnată de la scopul ei real, transformându-se într-un simplu exercițiu de capitalizare politică, menit doar să valideze și să exploateze emoția de moment a electoratului, lăsând cauza de fond a adicției complet neatinsă.

VIII. În loc de concluzii

Am ales să denumesc astfel această secțiune deoarece, în privința fenomenului complex al dependențelor și a calibrării limitelor de intervenție asupra activităților economice conexe (acolo unde acestea sunt licite și reglementate), suntem încă departe, ca societate, de punctul în care putem trage concluzii definitive. După cum am demonstrat, stricta prohibiție a acestui fenomen tratează (sau mai bine zis încearcă ori pretinde a încerca să trateze) exclusiv un simptom, ignorând cauzele profunde ale fenomenului și particularitățile consumului în era digitală. Etapa actuală reclamă o ieșire din paradigma axată doar pe interdicții, ca unică rezolvare, și o deschidere asumată spre dialog, refuzând abordările superficiale, indiferent de presiunea sau de așteptările pe care le dictează platformele de *social media*.

Așa cum s-a tot subliniat pe parcursul acestei analize, tentația de a recurge la măsuri radicale, dar lipsite de fundament, nu este nouă. Experimentele din dreptul penal ne arată, în mod evident, ce înseamnă ca legiuitorul – acolo fiind mai „curajos” sub imperiul emoției colective – să strice mai mult decât să repare. Legiferând „pe genunchi”, de o manieră superficială și vădit populistă, doar pentru a bifa o reacție publică, statul ajunge să adopte decizii care nu rezolvă fondul problemei, menținându-ne captivi sub aceeași periculoasă „iluzie a lui *am făcut ceva*”¹¹⁷.

În cazul jocurilor de noroc, această „iluzie a acțiunii” a îmbrăcat forma delegării responsabilității de la nivel central către nivelul local. Modificările aduse prin O.U.G. nr. 7/2026 reprezintă un abandon din partea statului, care a transferat o problemă cronică de interes național pe umerii administrației locale. Deși putem să recunoaștem bunele intenții ale multor edili – unii fiind dispuși la veritabile sacrificii financiare (prin renunțarea la veniturile din taxe) pentru a-și proteja comunitățile – aceștia au primit un instrument viciat, viciere ce contaminează inevitabil și deciziile luate în consiliile locale.

Prin interdicții absolute sau prin instituirea unor taxe locale prohibitive fără un plafon maximal stabilit prin lege-cadru, administrația locală riscă să săvârșească un exces de putere. Așa cum am demonstrat, astfel de măsuri extreme pică testul proporționalității, transformând misiunea de poliție administrativă într-un mecanism de suprimare a libertății economice. Până când legiuitorul central își va asuma o reglementare unitară și echilibrată, remedii

¹¹⁷ Pentru o analiză doctrinară a modului în care adoptarea unor decizii legislative sub imperiul emoției de moment creează doar o falsă impresie a soluționării problemei, a se vedea A.R. Trandafir, Dreptul penal ca emoție. Discernământul minorilor – falsa problemă în dezbateră din ultimele zile, 27 ianuarie 2026, disponibil pe www.juridice.ro.

juridic pentru operatorii economici nu se limitează doar la anularea în contencios a hotărârilor locale, ci impune invocarea excepției de neconstituționalitate a însăși norme de delegare, forțând astfel restabilirea ordinii constituționale.

Atunci când dorim să abordăm domenii sensibile, cu un impact uman și social profund, nu putem transforma normele juridice într-o simplă reacție emoțională; în plus, este necesar să aducem la aceeași masă și specialiști din neuroștiințe, impunându-se un amplu studiu interdisciplinar. Fără o asumare reală a cauzelor profunde și o reglementare proporțională, dramele dependențelor vor continua să se extindă, ascunse convenabil în spatele unor iluzorii victorii politice.

Mai mult, un aspect ce se dorește a fi evidențiat prin acest articol este reprezentat tot printr-o lecție esențială ce ne este oferită de logica dreptului Uniunii Europene de data aceasta în materia repartizării și calibrării competențelor. În arhitectura europeană, domeniile de intervenție – structurate pe niveluri de competență exclusivă a Uniunii, partajată ori rezervată exclusiv statelor membre – au fost delimitate tocmai în funcție de nivelul instituțional la care o problemă poate fi gestionată și soluționată cel mai eficient.

Aplicând această cheie de lectură în situația de față, constatăm o veritabilă anomalie: deși efectele distructive ale problemei se resimt acut și se observă și în plan local, este evident că instrumentele necesare pentru o rezolvare adecvată depășesc adesea capacitățile restrânse ale unei primării. Prin natura, complexitatea și implicațiile ei, problema adicției ține eminemamente de competența centrală. În loc să forțăm administrația locală să acționeze – ajungând la o fragmentare vădit ineficientă, în care într-o localitate jocurile de noroc sunt interzise, dar la o distanță infimă ele sunt permise sau chiar încurajate din dorința altor unități administrativ-teritoriale de a atrage fonduri din taxe la bugetul local, generând astfel un veritabil „turism” al adicției, precum și o lipsire aproape totală de eficiență a măsurilor acolo unde s-au dispus – este nevoie de asumarea unor politici publice naționale coerente.

Accentul trebuie mutat, totodată, pe adevărata problemă și pe mecanismele ei profunde. Deși vulnerabilitățile sociale, carențele de educație financiară sau lipsa de perspective economice reprezintă factori catalizatori evidenți, adicția transcende adesea aceste bariere socio-economice, exploatând vulnerabilități clinice și neurobiologice. Așa cum am demonstrat anterior, adevăratul nucleu al fenomenului pare mai degrabă să fie reprezentat de vârsta critică tot mai fragedă la care debutează acest comportament – de regulă în adolescență și prima tinerețe – coroborată cu rapiditatea și ușurința cu care jucătorii alunecă definitiv în „ecosistemul” online. Prin urmare, efortul statului trebuie direcționat spre gestionarea la nivel național a acestor riscuri sistemice și digitale cunoscute, nu doar spre tratarea superficială și iluzorie a simptomelor prin interdicții fizice la nivelul fiecărei comunități în parte.

Invitația pe care o face acest articol nu este așadar aceea de a se face mai puțin, ci mai bine. Consider că este important faptul că începem să vedem anumite probleme și le recunoaștem, timid, simptomele, însă a acționa de o manieră care doar „dă bine” pe moment, forțând o „potriveală” rapidă și eminemamente artificială, constituie o capcană periculoasă. Printr-un asemenea demers procustian, putem risca să amputăm anumite zone ale mediului de afaceri care au devenit în timp mai bine reglementate și observate, ascunzând problema sub un „preș” virtual, în timp ce, dincolo de zgomotul interdicțiilor, adevăratele întrebări rămân nepuse, iar adevăratele soluții necăutate. În final, dramele oamenilor vor fi în continuare neauzite, acoperite de tobele asurzitoare ale victoriei de moment și de mutarea facilă a atenției spre următoarea problemă pretins rezolvată „rapid”. Astfel, principalele

victime vor fi, în mod tragic, tot cele în numele cărora se revendică aceste iluzorii victorii politice.