

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 37. stav 1. tačka g), člana 60. stav 1. tačka d) i člana 61. stav 1. tačka d) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 21. aprila 2022. godine, d o n i o j e

ODLUKU

Odbija se prijedlog za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti člana 2, člana 8. stav 2, stav 3. tač. 2, 3, 4. i 6. i st. 4, 5, 6, 9. i 10. Pravilnika o tehničkim karakteristikama računarskog sistema za nadzor nad priređivanjem igara na sreću ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 45/20 i 80/20).

Odbacuje se prijedlog za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti člana 8. stav 1, stav 3. tač. 1. i 5, stav 7. i stav 8. i člana 12. Pravilnika o tehničkim karakteristikama računarskog sistema za nadzor nad priređivanjem igara na sreću ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 45/20 i 80/20).

O b r a z l o ž e n j e

Udruženje priređivača igara na sreću u Republici Srpskoj, Banja Luka, podnijelo je Ustavnom sudu Republike Srpske prijedlog za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti čl. 2, 8. i 12. Pravilnika o tehničkim karakteristikama računarskog sistema za nadzor nad priređivanjem igara na sreću ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 45/20 i 80/20), koji je donio ministar finansija u Vladi Republike Srpske. U prijedlogu se navodi da je članom 65. stav 2. tačka 8, članom 75. stav 2. tačka 4, članom 82. i članom 85. stav 2. tačka 11. Zakona o igrama na sreću („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 22/19 i 131/20) propisano da se uz zahtjev za odobrenje za priređivanje igara na sreću obavezno prilaže dokaz o posjedovanju odobrenog i sertifikovanog računarskog sistema. U vezi s tim, predlagač ukazuje i na odredbe člana 3. stav 1, člana 5. stav 1. tačka 30. i člana 24. ovog zakona, te ističe da je navedenim normama na jasan i precizan način definisano da računarski sistem putem kojeg se priređuju igre na sreću mora biti odobren od strane Ministarstva finansija, a da bi bio odobren neophodno je da je prethodno sertifikovan. U prijedlogu se, nadalje, ističe da osporene norme čl. 2. i 8. predmetnog pravilnika ne predviđaju da računarski sistem putem kojeg Ministarstvo finansija vrši nadzor nad priređivanjem igara na sreću, i koji je sa tim ciljem povezan sa računarskim sistemima priređivača, bude sertifikovan prije nego što bude odobren od strane Ministarstva finansija. Ovakvim propisivanjem je, po mišljenju predlagača, došlo do povrede principa ravnopravnosti pravnih subjekata iz čl. 10. i 16. stav 1. Ustava Republike Srpske, jer se administrator računarskog sistema kojim se vrši nadzor nad priređivanjem igara na sreću oslobađa sertifikovanja tog računarskog sistema, čime se dovodi u privilegovan položaj u odnosu na priređivače igara na sreću čije računarske sisteme nadzire, a koji podliježu obaveznoj sertifikaciji. U pogledu osporenog člana 12. ovog pravilnika u prijedlogu se iznosi stav da su troškovi obezbjeđivanja računarskog sistema za nadzor koje plaćaju priređivači igara na sreću paušalni, neodređeni i ne odražavaju stvarne troškove zasnovane na objektivnim pokazateljima. Predlagač smatra da potpuno odsustvo objektivizirane metodologije u određivanju ovih troškova, u kontekstu svrhe i pravne prirode ove obaveze, dovodi priređivače igara na sreću u stanje pravne nesigurnosti, što je suprotno garancijama vladavine prava iz člana 5. alineja 4. Ustava.

U odgovoru na prijedlog koji je dostavilo Ministarstvo finansija navodi se da je prijedlog

neosnovan, te se ističe da računarski sistemi za priređivanje igara na sreću moraju posjedovati sertifikat izdat od strane ovlašćenih laboratorija, što je uslov za dobijanje licence i propisano je odredbama člana 65. stav 2, člana 75. stav 2. i člana 82. Zakona o igrama na sreću. Ovim sertifikatima se potvrđuje da su ti sistemi konstruisani u skladu sa važećim zakonskim i podzakonskim aktima Republike Srpske, te da realno prikazuju sve uplate i isplate, da igračima vraćaju zagarantovani procenat i da nemaju skrivenih programa koji mogu uticati na rezultate igranja. S druge strane, računarski sistem za nadzor (u daljem tekstu: RAS) je sistem putem kojeg Ministarstvo finansija vrši direktan nadzor nad priređivačima igara na sreću u realnom vremenu. U vezi s tim, u odgovoru se navodi da je, saglasno relevantnim odredbama Zakona o igrama na sreću i osporenog pravilnika, dio stručnih poslova izrade, održavanja i nadogradnje RAS-a Ministarstvo finansija putem javnog konkursa prenijelo na odgovarajuće stručno pravno lice – administratora RAS-a, koji u ime ovog ministarstva obavlja taj dio stručnih poslova u okviru redovnog tehničkog funkcionisanja računarskog sistema. Konačno, ukazuje se na to da Zakon o igrama na sreću propisuje da RAS mora biti odobren od strane Ministarstva finansija, ali se ne predviđa obaveza njegovog sertifikovanja.

Pravilnik o tehničkim karakteristikama računarskog sistema za nadzor nad priređivanjem igara na sreću ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 45/20 i 80/20) donio je ministar finansija na osnovu člana 24. stav 3. Zakona o igrama na sreću ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 22/19) i člana 76. stav 2. Zakona o republičkoj upravi ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 115/18). Osporenim članom 2. ovog pravilnika propisano je da:

Računarski sistem za nadzor nad priređivanjem igara na sreću iz člana 1. ovog pravilnika (u daljem tekstu: RAS) predstavlja jedinstveni sistem koji se sastoji od opreme (hardvera) i aplikacija (softvera), a uključuje:

Računarski sistem za nadzor koji priređivači igara na sreću, osim priređivača klasične tombole, obezbjeđuju u svrhu nadzora nad njihovim poslovanjem i povezivanja sa sistemom Ministarstva finansija (u daljem tekstu: Ministarstvo), i

2) Sistem ministarstva za nadzor

(2) Povezivanje Centralnog računarskog sistema priređivača sa RAS-om vrši se sa ciljem:

praćenja i analiziranja procesa igranja na svakom pojedinačnom uređaju za igru, odnosno kompjuteru na uplatno-isplatnom mjestu,

utvrđivanja svih uplata i isplata na svakom pojedinačnom uređaju za igru i svakom uplatnom mjestu,

provjere vjerodostojnosti prikazanih uređaja,

utvrđivanja usaglašenosti rada priređivača sa propisima kojima se uređuje odgovarajući tip igara na sreću,

praćenja i utvrđivanja eventualnih odstupanja od sertifikovanih karakteristika uređaja za igre na sreću,

provjere dnevnih i mjesečnih obračuna za uređaje za igranje, odnosno za lokacije na kojima se igre priređuju.

Osporenim normama člana 8. ovog pravilnika propisano je da

(2) Javni konkurs iz stava 1. ovog člana sprovodi Ministarstvo na osnovu kriterijuma propisanih ovim članom.

(3) Pravo prijavljivanja na konkurs iz stava 1. ovog člana ima pravno lice koje ispunjava sljedeće kriterijume:

2) da posjeduje bankarsku garanciju na iznos od 100.000 KM godišnje za kvalitetno vršenje poslovanja,

3) da se ne bavi djelatnošću priređivanja igara na sreću, nije serviser ili ovlašćeni zastupnik priređivača, ne obavlja poslove sertifikovanja i tehničkog pregleda uređaja i tehnologija za priređivanje igara na sreću, te nema udio u vlasništvu tih pravnih lica,

4) da je stručno i tehnički osposobljeno za izradu, održavanje, nadogradnju i razvoj RAS-a, 6) da ima odgovarajuće iskustvo u proizvodnji i održavanju računarskih sistema.

(4) U smislu stava 3. tačka 3) ovog člana pravo učešća na javnom konkursu zbog sukoba interesa ili nespojivosti poslova nema lice koje:

1) se bavi djelatnošću priređivanja igara na sreću,

2) je serviser ili ovlašćeni zastupnik priređivača,

3) vrši sertifikovanje ili tehničke preglede uređaja i tehnologija za priređivanje igara na sreću,

4) ima neposredno ili putem drugog pravnog lica udio u vlasništvu pravnih lica iz tač. 1), 2) i 3) ovog stava.

(5) U smislu stava 3. tačka 4) ovog člana pravo učešća na javnom konkursu ima pravno lice koje:

1) ima pozitivan poslovni rezultat u posljednje tri finansijske godine,

2) ima implementirane sljedeće sisteme upravljanja kvalitetom: ISO 9001, ISO 27001, ISO/IEC 20000, ISO 22301, ISO 45001, ISO 18295;

3) ima na raspolaganju stručni kadar na pozicijama:

vođa projekta/stručnjak za analizu sa radnim iskustvom na poslovima u vezi sa vođenjem i upravljanjem projektima i izradom projektne dokumentacije,

vođa tima za softver koji ima iskustvo u vođenju i upravljanju projektima,

softver arhitekta koji ima iskustvo u razvoju i održavanju softverskih rješenja,

izvršilac za proaktivno testiranje bezbjednosti sistema (penetraciono testiranje).

(6) U smislu stava 3. tačke 5) ovog člana potrebno je da je pravno lice ostvarilo ukupan promet u oblasti informacionih tehnologija od najmanje 10.000.000 KM bez PDV-a u posljednjih godinu dana.

(9) Ministarstvo raspisuje javni konkurs iz stava 1. ovog člana, koji treba da je otvoren 15 dana od dana objavljivanja, a objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srpske“ i u jednim dnevnim novinama čije se štampano izdanje distribuira na cijeloj teritoriji Republike Srpske.

(10) Pravno lice iz stava 1. ovog člana koje je izabrano putem javnog konkursa za izbor pravnog lica za vršenje poslova izrade, održavanja, nadogradnje i razvoja RAS-a bira se na period od 10 godina.

Članom 12. ovog pravilnika propisano je:

Troškovi obezbjeđivanja RAS-a koje priređivači igara na sreću plaćaju utvrđeni su za:

1) Jednokratna naknada za priključenje:

uplatno-isplatnog mjesta (kladionice) – 300 KM

automata – 50 KM

servera za internet igre – 50 KM

servera za elektronske igre – 5.000 KM

2) mjesečna naknada za korišćenje:

po uplatno-isplatnom mjestu (kladionici) – 100 KM

po aparatu – 40 KM

po svakom aktivnom igraču u internet igrama u toku mjeseca – 0,50 KM

U toku postupka Sud je, prije svega, konstatovao da je Odlukom ovog suda broj U-36/20 od 29. aprila 2021. godine („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 45/21) utvrđeno da član 12. Pravilnika o tehničkim karakteristikama računarskog sistema za nadzor nad priređivanjem igara na sreću ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 45/20 i 80/20) nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske i Zakonom o igrama na sreću ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 22/19 i 131/20), te je odbijen prijedlog za utvrđivanje neustavnosti i nezakonitosti člana 8. stav 1, stav 3. tač. 1. i 5, stav 7. i stav 8. ovog pravilnika. Imajući u vidu navedeno, Sud je, na osnovu člana 37. stav 1. tačka g) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104711 i 92712) odbacio prijedlog za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti ovih normi Pravilnika.

U postupku ocjenjivanja člana 2, člana 8. stav 2, stav 3. tač. 2, 3, 4. i 6, i st. 4, 5, 6, 9. i 10. osporenog pravilnika Sud je imao u vidu odredbe Ustava koje su od značaja za njihovu ocjenu, kao i odredbe na koje se ukazuje u prijedlogu, a kojim je utvrđeno: da Republika uređuje i obezbjeđuje, između ostalog, pravni položaj preduzeća i drugih organizacija, osnovne ciljeve i pravce privrednog razvoja, kao i druge odnose od interesa za Republiku (tač. 6, 8. i 18. Amandmana XXXII na Ustav, kojim je zamijenjen član 68. Ustava), da se ustavno uređenje Republike temelji, pored ostalog, na vladavini prava i tržišnoj privredi (član 5. al. 4. i 5), da su građani Republike Srpske ravnopravni u slobodama, pravima i dužnostima, jednaki su pred zakonom i uživaju istu pravnu zaštitu bez obzira na rasu, pol, jezik, nacionalnu pripadnost, vjeroispovijest, socijalno porijeklo, rođenje, obrazovanje, imovno stanje, političko i drugo uvjerenje, društveni položaj ili drugo lično svojstvo (član 10), da svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava u postupku pred sudom i drugim državnim organom i organizacijom (član 16. stav 1), da republički organi, u okviru Ustavom utvrđenih prava i dužnosti Republike, utvrđuju politiku, donose i izvršavaju zakone, druge propise i opšte akte i vrše zaštitu ustavnosti i zakonitosti (član 67. stav 1), da zakoni, statuti, drugi propisi i opšti akti moraju biti u saglasnosti sa Ustavom, te da propisi i drugi opšti akti moraju biti u saglasnosti sa zakonom (član 108).

Saglasno relevantnim ustavnim ovlašćenjima, Zakonom o igrama na sreću („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 22/19 i 131/20) uređeni su sistem i uslovi priređivanja igara na sreću, nagradnih i zabavnih igara, vrste igara na sreću, naknade za priređivanje tih igara, porez na dobitke, kao i nadzor nad izvršavanjem obaveza iz ovog zakona, prekršaji i sankcije iz oblasti igara na sreću. Između ostalog, ovim zakonom propisano je: da je Ministarstvo finansija nadležno za izdavanje licenci za priređivanje igara na sreću i odobrenja računarskim sistemima za igre na sreću u skladu sa ovim zakonom (član 3. stav 1); da je priređivač JP „Lutrija Republike Srpske“ a.d. Banjaluka, odnosno drugo pravno lice koje na osnovu licence i odobrenja ima pravo priređivanja igara na sreću (član 5. tačka 4); da je računarski sistem elektronski sistem putem kojeg se priređuju igre na sreću, koji je u vlasništvu priređivača, a koji odgovara specifikacijama sistema koji je odobren od Ministarstva (član 5. tačka 30); da je priređivanje igara na sreću djelatnost od javnog interesa i isključivo je pravo Republike Srpske, ako ovim zakonom nije drugačije određeno (član 7. stav 1); da se igre na sreću mogu priređivati na osnovu ovog zakona,

rješenja Vlade o dodjeli koncesije i na osnovu odobrenja Ministarstva (član 7. stav 2), da su priređivači igara na sreću dužni, u svrhu nadzora, posjedovati odgovarajući računarski sistem kompatibilan sa dijelom sistema putem koga Ministarstvo vrši nadzor i koji je od njega odobren (član 24. stav 1); da računarski sistem iz stava 1. ovog člana koji posjeduju priređivači igara na sreću i sistem putem koga Ministarstvo vrši nadzor čine jedinstveni računarski sistem za nadzor (član 24. stav 2); da proizvođač računarskog sistema iz stava 2. ne može biti priređivač igara na sreću (član 24. stav 3); da dio stručnih poslova u okviru redovnog tehničkog funkcionisanja računarskog sistema iz stava 2. ovog člana Ministarstvo može da prenese na odgovarajuće stručno pravno lice, na period ne duži od deset godina (član 24. stav 4); da ministar donosi pravilnik o tehničkim karakteristikama računarskog sistema za nadzor i o postupku, uslovima i kriterijumima koje je dužno da zadovolji ovlašćeno stručno pravno lice iz stava 4. ovog člana (član 24. stav 5); da je uz zahtjev za izdavanje licence za priređivanja kladioničarskih igara pravno lice dužno da priloži, između ostalog, dokaz o posjedovanju odobrenog i sertifikovanog računarskog sistema (član 65. stav 2. tačka 8), da je uz zahtjev za izdavanje licence za priređivanje igara na sreću na automatima pravno lice dužno da priloži, pored ostalog, dokaz o posjedovanju odobrenog i sertifikovanog računarskog sistema (član 75. stav 2. tačka 4), da je uz zahtjev za izdavanje licence za priređivanje internet igara na sreću pravno lice dužno da priloži, između ostalog, dokaz o posjedovanju odobrenog i sertifikovanog računarskog sistema (član 85. stav 2. tačka 11), da Ministarstvo vrši direktan nadzor nad priređivačima igara na sreću putem računarskog sistema priređivača u realnom vremenu (član 105. st. 2).

Nadalje, Zakonom o republičkoj upravi ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 115/18) propisano je da organi uprave donose, između ostalog, pravilnike, zatim da se pravilnikom razrađuju pojedine odredbe zakona ili propisa Vlade (član 63. st. 1. i 2), te da ministar, pored ostalog, donosi propise iz člana 63. stav 1. ovog zakona (član 76. stav 2).

Saglasno citiranim zakonskim odredbama, ministar finansija je, po ocjeni Suda, bio ovlašćen da, sa ciljem sprovođenja relevantnih odredaba Zakona o igrama na sreću, donese osporeni pravilnik, kojim su propisane tehničke karakteristike računarskog sistema za nadzor nad priređivanjem igara na sreću putem kojeg Ministarstvo finansija vrši nadzor nad priređivačima igara na sreću, te kriterijumi i postupak odobravanja tog računarskog sistema. Zakonodavac je, dakle, ovim zakonom uredio temeljne odnose u oblasti igara na sreću, a ministru finansija je, u konkretnom slučaju, dao ovlašćenje da predmetnim pravilnikom detaljnije razradi pitanje karakteristika računarskog sistema Ministarstva finansija kojim se vrši nadzor nad priređivanjem igara na sreću.

Način na koji su osporenim odredbama Pravilnika uređena predmetna pitanja, po ocjeni Suda, ne dovodi do povrede ustavnih i zakonskih normi na koje se ukazuje u prijedlogu. Prije svega, kako iz prijedloga jasno proizlazi, odredbe Zakona o igrama na sreću na koje se poziva predlagač odnose se isključivo na priređivače igara na sreću kojima je zakonodavac propisao obavezu posjedovanja sertifikovanog računarskog sistema kao uslov za dobijanje licence, odnosno odobrenja za priređivanje igara na sreću. Ovo pitanje, po ocjeni Suda, predstavlja isključivo zakonsku materiju, a evidentno je da navedenim zakonom nije predviđena obaveza sertifikacije računarskog sistema (RAS) putem kojeg Ministarstvo finansija vrši nadzor nad priređivanjem igara na sreću. Naime, to nije sistem za priređivanje igara na sreću, zbog čega

činjenica da osporenim pravilnikom nije propisan sertifikacija RAS-a, a što je suština osporavanja ovog akta od strane predlagača, ne predstavlja povredu načela zakonitosti iz člana 108. Ustava. Pored toga, u konkretnom slučaju Sud je uzeo u obzir i to da je priređivanje igara na sreću djelatnost od javnog interesa, zbog čega je osporeno normiranje kada se imaju u vidu svrha i cilj sertifikacije računarskih sistema priređivača, po ocjeni ovog suda, u funkciji zaštite javnog interesa, te preventivnog djelovanja u sprečavanju mogućih zloupotreba, te uspostavljanja pravne i ekonomske sigurnosti na tržištu igara na sreću.

Dakle, kada se ima u vidu navedeno, kao i činjenica da prema Zakonu o igrama na sreću Ministarstvo finansija vrši direktan nadzor nad priređivanjem igara na sreću putem računarskog sistema u realnom vremenu, kao i da dio stručnih poslova u okviru redovnog tehničkog funkcionisanja računarskog sistema Ministarstvo može da prenese na odgovarajuće stručno pravno lice, Sud je ocijenio da je donosilac predmetnog pravilnika, u skladu sa ovlašćenjima iz člana 25. stav 5. Zakona o igrama na sreću, osporenim normama ovog akta definisao računarski sistem za nadzor nad priređivanjem igara na sreću, ciljeve povezivanja RAS-a sa Centralnim računarskim sistemom priređivača, te postupak i kriterijume za izbor pravnog lica za vršenje poslova izrade, održavanja, nadogradnje i razvoja RAS-a, odnosno računarskog sistema za nadzor od strane Ministarstva finansija. Osporenim normiranjem donosilac ovog pravilnika, po ocjeni Suda, nije izašao iz zakonskih okvira, a ocjena opravdanosti i razloga cjelishodnosti kojima se rukovodio donosilac Pravilnika prilikom usvajanja predmetnih normativnih rješenja, prema članu 115. Ustava Republike Srpske, nije u nadležnosti Ustavnog suda.

Pored toga, Sud je ocijenio neosnovanim i navode predlagača o povredi načela ravnopravnosti i jednakosti pravnih subjekata iz člana 10. Ustava, odnosno da su osporenim normama Pravilnika priređivači igara na sreću diskriminirani i dovedeni u neravnopravan položaj u odnosu na administratora RAS-a. Radi se, naime, o subjektima koji se nalaze u objektivno različitim pravnim situacijama u oblasti igara na sreću, jer je RAS Ministarstva finansija sistem za nadzor nad priređivanjem igara na sreću, a administrator RAS-a u ime ovog ministarstva obavlja dio stručnih poslova u okviru redovnog funkcionisanja ovog računarskog sistema. Zbog toga se priređivači igara na sreću ne mogu porediti i dovoditi u vezu s administratorom RAS-a u pogledu uslova koje moraju ispunjavati njihovi računarski sistemi, odnosno propisane obaveze sertifikacije.

Konačno, Sud nije razmatrao paušalne navode prijedloga o povredi člana 16. stav 1. Ustava, cijeneći da se garancije iz ove ustavne norme ne mogu dovesti u vezu sa osporenim propisivanjem.

Na osnovu izloženog odlučeno je kao u izreci ove odluke.

Ovu odluku Ustavni sud je donio u sastavu: predsjednik Suda mr Džerard Selman i sudije: Milenko Arapović, Vojin Bojanić, Amor Bukić, Zlatko Kulenović, Irena Mojović, prof. dr Marko Rajčević i akademik prof. dr Snežana Savić.

Broj: U-33/21
21. aprila 2022. godine

PREDSJEDNIK
USTAVNOG SUDA
Mr Džerard Selman, s.r.