

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске, члана 37. став 1. тачка г), члана 60. став 1. тачка д) и члана 61. став 1. тачка д) Закона о Уставном суду Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 21. априла 2022. године, д о н и о је

О Д Л У К У

Одбија се приједлог за утврђивање неуставности и незаконитости члана 2, члана 8. став 2, став 3. тач. 2, 3, 4. и 6. и ст. 4, 5, 6, 9. и 10. Правилника о техничким карактеристикама рачунарског система за надзор над приређивањем игара на срећу ("Службени гласник Републике Српске" бр. 45/20 и 80/20).

Одбацује се приједлог за утврђивање неуставности и незаконитости члана 8. став 1, став 3. тач. 1. и 5, став 7. и став 8. и члана 12. Правилника о техничким карактеристикама рачунарског система за надзор над приређивањем игара на срећу ("Службени гласник Републике Српске" бр. 45/20 и 80/20).

О б р а з л о ж е њ е

Удружење приређивача игара на срећу у Републици Српској, Бања Лука, поднијело је Уставном суду Републике Српске приједлог за оцјењивање уставности и законитости чл. 2, 8. и 12. Правилника о техничким карактеристикама рачунарског система за надзор над приређивањем игара на срећу ("Службени гласник Републике Српске" бр. 45/20 и 80/20), који је донио министар финансија у Влади Републике Српске. У приједлогу се наводи да је чланом 65. став 2. тачка 8, чланом 75. став 2. тачка 4, чланом 82. и чланом 85. став 2. тачка 11. Закона о играма на срећу („Службени гласник Републике Српске“ број 22/19 и 131/20) прописано да се уз захтјев за одобрење за приређивање игара на срећу обавезно прилаже доказ о посједовању одобреног и сертификованог рачунарског система. У вези с тим, предлагач указује и на одредбе члана 3. став 1, члана 5. став 1. тачка 30. и члана 24. овог закона, те истиче да је наведеним нормама на јасан и прецизан начин дефинисано да рачунарски систем путем којег се приређују игре на срећу мора бити одобрен од стране Министарства финансија, а да би био одобрен неопходно је да је претходно сертификован. У приједлогу се, надаље, истиче да оспорене норме чл. 2. и 8. предметног правилника не предвиђају да рачунарски систем путем којег Министарство финансија врши надзор над приређивањем игара на срећу, и који је са тим циљем повезан са рачунарским системима приређивача, буде сертификован прије него што буде одобрен од стране Министарства финансија. Оваквим прописивањем је, по мишљењу предлагача, дошло до повреде принципа равноправности правних субјеката из чл. 10. и 16. став 1. Устава Републике Српске, јер се администратор рачунарског система којим се врши надзор над приређивањем игара на срећу ослобађа сертификовања тог рачунарског система, чиме се доводи у привилегован положај у односу на приређиваче игара на срећу чије рачунарске системе надзире, а који подлијежу обавезној сертификацији. У погледу оспореног члана 12. овог правилника у приједлогу се износи став да су трошкови обезбјеђивања рачунарског система за надзор које плаћају приређивачи игара на срећу паушални, неодређени и не одражавају стварне трошкове засноване на објективним показатељима. Предлагач сматра да потпуно одсуство објективизиране методологије у одређивању ових трошкова, у контексту сврхе и правне природе ове обавезе, доводи приређиваче игара на срећу у стање правне

несигурности, што је супротно гаранцијама владавине права из члана 5. алинеја 4. Устава.

У одговору на приједлог који је доставило Министарство финансија наводи се да је приједлог неоснован, те се истиче да рачунарски системи за приређивање игара на срећу морају посједовати сертификат издат од стране овлашћених лабораторија, што је услов за добијање лиценце и прописано је одредбама члана 65. став 2, члана 75. став 2. и члана 82. Закона о играма на срећу. Овим сертификатима се потврђује да су ти системи конструисани у складу са важећим законским и подзаконским актима Републике Српске, те да реално приказују све уплате и исплате, да играчима враћају загарантовани проценат и да немају скривених програма који могу утицати на резултате играња. С друге стране, рачунарски систем за надзор (у даљем тексту: РАС) је систем путем којег Министарство финансија врши директан надзор над приређивачима игара на срећу у реалном времену. У вези с тим, у одговору се наводи да је, сагласно релевантним одредбама Закона о играма на срећу и оспореног правилника, дио стручних послова израде, одржавања и надоградње РАС-а Министарство финансија путем јавног конкурса пренијело на одговарајуће стручно правно лице – администратора РАС-а, који у име овог министарства обавља тај дио стручних послова у оквиру редовног техничког функционисања рачунарског система. Коначно, указује се на то да Закон о играма на срећу прописује да РАС мора бити одобрен од стране Министарства финансија, али се не предвиђа обавеза његовог сертификавања.

Правилник о техничким карактеристикама рачунарског система за надзор над приређивањем игара на срећу ("Службени гласник Републике Српске" бр. 45/20 и 80/20) донио је министар финансија на основу члана 24. став 3. Закона о играма на срећу ("Службени гласник Републике Српске" број 22/19) и члана 76. став 2. Закона о републичкој управи ("Службени гласник Републике Српске" број 115/18). Оспореним чланом 2. овог правилника прописано је да:

Рачунарски систем за надзор над приређивањем игара на срећу из члана 1. овог правилника (у даљем тексту: РАС) представља јединствени систем који се састоји од опреме (хардвера) и апликација (софтвера), а укључује:

Рачунарски систем за надзор који приређивачи игара на срећу, осим приређивача класичне томболе, обезбјеђују у сврху надзора над њиховим пословањем и повезивања са системом Министарства финансија (у даљем тексту: Министарство), и

2) Систем министарства за надзор

(2) Повезивање Централног рачунарског система приређивача са РАС-ом врши се са циљем:

праћења и анализирања процеса играња на сваком појединачном уређају за игру, односно компјутеру на уплатно-исплатном мјесту,

утврђивања свих уплата и исплата на сваком појединачном уређају за игру и сваком уплатном мјесту,

провјере вјеродостојности приказаних уређаја,

утврђивања усаглашености рада приређивача са прописима којима се уређује одговарајући тип игара на срећу,

праћења и утврђивања евентуалних одступања од сертифицираних карактеристика уређаја за игре на срећу,

провјере дневних и мјесечних обрачуна за уређаје за играње, односно за локације на којима се игре приређују.

Оспореним нормама члана 8. овог правилника прописано је да

(2) Јавни конкурс из става 1. овог члана спроводи Министарство на основу критеријума прописаних овим чланом.

(3) Право пријављивања на конкурс из става 1. овог члана има правно лице које испуњава сљедеће критеријуме:

2) да посједује банкарску гаранцију на износ од 100.000 КМ годишње за квалитетно вршење пословања,

3) да се не бави дјелатношћу приређивања игара на срећу, није сервисер или овлашћени заступник приређивача, не обавља послове сертификавања и техничког прегледа уређаја и технологија за приређивање игара на срећу, те нема удео у власништву тих правних лица,

4) да је стручно и технички оспособљено за израду, одржавање, надоградњу и развој РАС-а,

6) да има одговарајуће искуство у производњи и одржавању рачунарских система.

(4) У смислу става 3. тачка 3) овог члана право учешћа на јавном конкурсима због сукоба интереса или неспојивости послова нема лице које:

1) се бави дјелатношћу приређивања игара на срећу,

2) је сервисер или овлашћени заступник приређивача,

3) врши сертификавање или техничке прегледе уређаја и технологија за приређивање игара на срећу,

4) има непосредно или путем другог правног лица удео у власништву правних лица из тач. 1), 2) и 3) овог става.

(5) У смислу става 3. тачка 4) овог члана право учешћа на јавном конкурсима има правно лице које:

1) има позитиван пословни резултат у посљедње три финансијске године,

2) има имплементирани сљедеће системе управљања квалитетом: ИСО 9001, ИСО 27001, ИСО/ИЕЦ 20000, ИСО 22301, ИСО 45001, ИСО 18295;

3) има на располагању стручни кадар на позицијама:

вођа пројекта/стручњак за анализу са радним искуством на пословима у вези са вођењем и управљањем пројектима и израдом пројектне документације,

вођа тима за софтвер који има искуство у вођењу и управљању пројектима,

софтвер архитекта који има искуство у развоју и одржавању софтверских рјешења,

извршилац за проактивно тестирање безбједности система (пенетрационо тестирање).

(6) У смислу става 3. тачке 5) овог члана потребно је да је правно лице остварило укупан промет у области информациононих технологија од најмање 10.000.000 КМ без ПДВ-а у посљедњих годину дана.

(9) Министарство расписује јавни конкурс из става 1. овог члана, који треба да је отворен 15 дана од дана објављивања, а објављује се у „Службеном гласнику Републике Српске“ и у једним дневним новинама чије се штампано издање дистрибуира на цијелој територији Републике Српске.

(10) Правно лице из става 1. овог члана које је изабрано путем јавног конкурса за избор правног лица за вршење послова израде, одржавања, надоградње и развоја РАС-а бира се на период од 10 година.

Чланом 12. овог правилника прописано је:

Трошкови обезбјеђивања РАС-а које приређивачи игара на срећу плаћају утврђени су за:

1) Једнократна накнада за прикључење:

уплатно-исплатног мјеста (кладионице) – 300 КМ

аутомата – 50 КМ

сервера за интернет игре – 50 КМ

сервера за електронске игре – 5.000 КМ

2) мјесечна накнада за коришћење:

по уплатно-исплатном мјесту (кладионици) – 100 КМ

по апарату – 40 КМ

по сваком активном играчу у интернет играма у току мјесеца – 0,50 КМ

У току поступка Суд је, прије свега, констатовао да је Одлуком овог суда број У-36/20 од 29. априла 2021. године („Службени гласник Републике Српске“ број 45/21) утврђено да члан 12. Правилника о техничким карактеристикама рачунарског система за надзор над приређивањем игара на срећу ("Службени гласник Републике Српске" бр. 45/20 и 80/20) није у сагласности са Уставом Републике Српске и Законом о играма на срећу ("Службени гласник Републике Српске" бр. 22/19 и 131/20), те је одбијен приједлог за утврђивање неуставности и незаконитости члана 8. став 1, став 3. тач. 1. и 5, став 7. и став 8. овог правилника. Имајући у виду наведено, Суд је, на основу члана 37. став 1. тачка г) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104711 и 92712) одбацио приједлог за оцјењивање уставности и законитости ових норми Правилника.

У поступку оцјењивања члана 2, члана 8. став 2, став 3. тач. 2, 3, 4. и 6, и ст. 4, 5, 6, 9. и 10. оспореног правилника Суд је имао у виду одредбе Устава које су од значаја за њихову оцјену, као и одредбе на које се указује у приједлогу, а којим је утврђено: да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, правни положај предузећа и других организација, основне циљеве и правце привредног развоја, као и друге односе од интереса за Републику (тач. 6, 8. и 18. Амандмана ХХХИИ на Устав, којим је замијењен члан 68. Устава), да се уставно уређење Републике темељи, поред осталог, на владавини права и тржишној привреди (члан 5. ал. 4. и 5), да су грађани Републике Српске равноправни у слободама, правима и дужностима, једнаки су пред законом и уживају исту правну заштиту без обзира на расу, пол, језик, националну припадност, вјероисповијест, социјално поријекло, рођење, образовање, имовно стање, политичко и друго увјерење, друштвени положај или друго лично својство (члан 10), да свако има право на једнаку заштиту својих права у поступку пред судом и другим државним органом и организацијом (члан 16. став 1), да републички органи, у оквиру Уставом утврђених права и дужности Републике, утврђују политику, доносе и извршавају законе, друге прописе и опште акте и врше заштиту уставности и законитости (члан 67. став 1), да закони, статuti, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, те да прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом (члан 108).

Сагласно релевантним уставним овлашћењима, Законом о играма на срећу („Службени гласник Републике Српске“ бр. 22/19 и 131/20) уређени су систем и услови приређивања игара на срећу, наградних и забавних игара, врсте игара на срећу, накнаде за приређивање тих игара, порез на добитке, као и надзор над извршавањем обавеза из овог закона, прекршаји и санкције из области игара на срећу. Између осталог, овим законом прописано је: да је Министарство финансија надлежно за издавање лиценци за приређивање игара на срећу и одобрења рачунарским системима за игре на срећу у складу са овим законом (члан 3. став 1); да је приређивач ЈП „Лутрија Републике Српске“ а.д. Бањалука, односно друго правно лице које на основу лиценце и одобрења има право приређивања игара на срећу (члан 5. тачка 4); да је рачунарски систем електронски систем путем којег се приређују игре на срећу, који је у власништву приређивача, а који одговара спецификацијама система који је одобрен од Министарства (члан 5. тачка 30); да је приређивање игара на срећу дјелатност од јавног интереса и искључиво је право Републике Српске, ако овим законом није другачије одређено (члан 7. став 1); да се игре на срећу могу приређивати на основу овог закона, рјешења Владе о додјели концесије и на основу одобрења Министарства (члан 7. став 2), да су приређивачи игара на срећу дужни, у сврху надзора, посједовати одговарајући рачунарски систем компатибилан са дијелом система путем кога Министарство врши надзор и који је од њега одобрен (члан 24. став 1); да рачунарски систем из става 1. овог члана који посједују приређивачи игара на срећу и систем путем кога Министарство врши надзор чине јединствени рачунарски систем за надзор (члан 24. став 2); да произвођач рачунарског система из става 2. не може бити приређивач игара на срећу (члан 24. став 3); да дио стручних послова у оквиру редовног техничког функционисања рачунарског система из става 2. овог члана Министарство може да пренесе на одговарајуће стручно правно лице, на период не дужи од десет година (члан 24. став 4); да министар доноси правилник о техничким карактеристикама рачунарског система за надзор и о поступку, условима и критеријумима које је дужно да задовољи овлашћено стручно правно лице из става 4. овог члана (члан 24. став 5); да је уз захтјев за издавање лиценце за приређивања кладионичарских игара правно лице дужно да приложи, између осталог, доказ о посједовању одобреног и сертификованог рачунарског система (члан 65. став 2. тачка 8), да је уз захтјев за издавање лиценце за приређивање игара на срећу на аутоматима правно лице дужно да приложи, поред осталог, доказ о посједовању одобреног и сертификованог рачунарског система (члан 75. став 2. тачка 4), да је уз захтјев за издавање лиценце за приређивање интернет игара на срећу правно лице дужно да приложи, између осталог, доказ о посједовању одобреног и сертификованог рачунарског система (члан 85. став 2. тачка 11), да Министарство врши директан надзор над приређивачима игара на срећу путем рачунарског система приређивача у реалном времену (члан 105. ст. 2).

Надаље, Законом о републичкој управи ("Службени гласник Републике Српске" број 115/18) прописано је да органи управе доносе, између осталог, правилнике, затим да се правилником разрађују поједине одредбе закона или прописа Владе (члан 63. ст. 1. и 2), те да министар, поред осталог, доноси прописе из члана 63. став 1. овог закона (члан 76. став 2).

Сагласно цитираним законским одредбама, министар финансија је, по оцјени Суда, био овлашћен да, са циљем спровођења релевантних одредаба Закона о играма на срећу, донесе оспорени правилник, којим су прописане техничке карактеристике рачунарског система за надзор над приређивањем игара на срећу путем којег Министарство финансија врши надзор над приређивачима игара на срећу, те критеријуми и поступак одобравања тог рачунарског система. Законодавац је, дакле, овим законом уредио темељне односе у области игара на срећу, а министру финансија је, у конкретном случају, дао овлашћење да предметним правилником детаљније разради питање карактеристика рачунарског система Министарства финансија којим се врши надзор над приређивањем игара на срећу.

Начин на који су оспореним одредбама Правилника уређена предметна питања, по оцјени Суда, не доводи до повреде уставних и законских норми на које се указује у приједлогу. Прије свега, како из приједлога јасно произлази, одредбе Закона о играма на срећу на које се позива предлагач односе се искључиво на приређиваче игара на срећу којима је законодавац прописао обавезу посједовања сертификованог рачунарског система као услов за добијање лиценце, односно одобрења за приређивање игара на срећу. Ово питање, по оцјени Суда, представља искључиво законску материју, а евидентно је да наведеним законом није предвиђена обавеза сертификације рачунарског система (РАС) путем којег Министарство финансија врши надзор над приређивањем игара на срећу. Наиме, то није систем за приређивање игара на срећу, због чега чињеница да оспореним правилником није прописан сертификација РАС-а, а што је суштина оспоравања овог акта од стране предлагача, не представља повреду начела законитости из члана 108. Устава. Поред тога, у конкретном случају Суд је узео у обзир и то да је приређивање игара на срећу дјелатност од јавног интереса, због чега је оспорено нормирање када се имају у виду сврха и циљ сертификације рачунарских система приређивача, по оцјени овог суда, у функцији заштите јавног интереса, те превентивног дјеловања у спречавању могућих злоупотреба, те успостављања правне и економске сигурности на тржишту игара на срећу.

Дакле, када се има у виду наведено, као и чињеница да према Закону о играма на срећу Министарство финансија врши директан надзор над приређивањем игара на срећу путем рачунарског система у реалном времену, као и да дио стручних послова у оквиру редовног техничког функционисања рачунарског система Министарство може да пренесе на одговарајуће стручно правно лице, Суд је оцијенио да је доносилац предметног правилника, у складу са овлашћењима из члана 25. став 5. Закона о играма на срећу, оспореним нормама овог акта дефинисао рачунарски систем за надзор над приређивањем игара на срећу, циљеве повезивања РАС-а са Централним рачунарским системом приређивача, те поступак и критеријуме за избор правног лица за вршење послова израде, одржавања, надоградње и развоја РАС-а, односно рачунарског система за надзор од стране Министарства финансија. Оспореним нормирањем доносилац овог правилника, по оцјени Суда, није изашао из законских оквира, а оцјена оправданости и разлога цјелисходности којима се руководио доносилац Правилника приликом усвајања предметних нормативних рјешења, према члану 115. Устава Републике Српске, није у надлежности Уставног суда.

Поред тога, Суд је оцијенио неоснованим и наводе предлагача о повреди начела равноправности и једнакости правних субјеката из члана 10. Устава, односно да су

оспореним нормама Правилника приређивачи игара на срећу дискриминисани и доведени у неравноправан положај у односу на администратора РАС-а. Ради се, наиме, о субјектима који се налазе у објективно различитим правним ситуацијама у области игара на срећу, јер је РАС Министарства финансија систем за надзор над приређивањем игара на срећу, а администратор РАС-а у име овог министарства обавља дио стручних послова у оквиру редовног функционисања овог рачунарског система. Због тога се приређивачи игара на срећу не могу поредити и доводити у везу с администратором РАС-а у погледу услова које морају испуњавати њихови рачунарски системи, односно прописане обавезе сертификације.

Коначно, Суд није разматрао паушалне наводе приједлога о повреди члана 16. став 1. Устава, цијенећи да се гаранције из ове уставне норме не могу довести у везу са оспореним прописивањем.

На основу изложеног одлучено је као у изреци ове одлуке.

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Миленко Араповић, Војин Бојанић, Амор Букић, Златко Куленовић, Ирена Мојовић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-33/21

21. априла 2022. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА
Мр Џерард Селман, с.р.