

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske i člana 60. stav 1. tačka d) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske ("Službeni glasnik Republike Srpske" br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 28. oktobra 2020. godine, d o n i o j e

ODLUKU

Odbija se prijedlog za utvrđivanje neustavnosti člana 12. Pravilnika o tehničkim karakteristikama računarskog sistema za priređivanje igara na sreću ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 61/19).

O b r a z l o ž e n j e

„Joker game“ d.o.o. Banja Luka i „Mozzart“ d.o.o. Banja Luka podnijeli su Ustavnom sudu Republike Srpske prijedlog za ocjenjivanje ustavnosti Pravilnika o tehničkim karakteristikama računarskog sistema za priređivanje igara na sreću ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 61/19). Međutim, iz sadržaja prijedloga i navoda o povredi Ustava proizlazi da se, u suštini, osporava samo član 12. ovog pravilnika. U prijedlogu se navodi da osporena odredba predmetnog pravilnika obavezuje sve priređivače igara na sreću da računarski sistem kupuju isključivo od proizvođača koji ima odobrenje Ministarstva finansija, čime se onemogućava kupovina od drugih proizvođača na slobodnom tržištu, kao i izrada sopstvenog sistema. Pored toga, po mišljenju predlagača, davanjem odobrenja tačno određenim proizvođačima uvodi se monopol u oblast proizvodnje računarskih sistema za priređivanje igara na sreću. Predlagači smatraju da je osporenim propisivanjem narušen princip slobodnog privređivanja iz člana 50. Ustava, jer se stvara ograničeni krug učesnika privrednog prometa koji mogu da nude usluge proizvodnje računarskih sistema za priređivanje igara na sreću i koji zbog takvog položaja mogu samostalno određivati cijene svojih proizvoda. Na ovaj način im se, kako se ističe u prijedlogu, daje monopolistički položaj na tržištu, što je suprotno garancijama iz člana 52. stav 2. Ustava. Pored toga, predlagači su mišljenja da predmetna odredba pravilnika dovodi do diskriminacije priređivača igara na sreću u odnosu na ostale privredne subjekte koji navedena ograničenja nemaju, već slobodno odlučuju prilikom kupovine računarskih sistema, što upućuje na to da je osporeno propisivanje suprotno članu 66. stav 2. Ustava. U prijedlogu se, osim navedenog, ukazuje i na povredu člana 54. Ustava, bez obrazloženja u čemu se, u konkretnom slučaju, sastoji povreda ove ustavne norme. Osim toga, u prijedlogu se traži da Sud obustavi primjenu predmetnog pravilnika do donošenja konačne odluke o ustavnosti njegovih osporenih odredaba.

U odgovoru na prijedlog koji je dostavilo Ministarstvo finansija ističe se, prije svega, da predlagači nisu obrazložili zbog čega smatraju da je osporeni pravilnik, u cjelini, suprotan Ustavu, već da prijedlog sadrži samo navode u pogledu člana 12. ovog akta. Pored toga, ističe se da je Zakonom o igrama na sreću („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 22/19) predviđena „on line“ kontrola igara na sreću posredstvom računarskih sistema, koji moraju imati tehničke specifikacije koje omogućavaju Ministarstvu finansija potpuni uvid u sve aspekte ove djelatnosti. Ovim zakonom je propisano da su Lutrija Republike Srpske i drugi priređivači igara na sreću dužni, u svrhu nadzora, posjedovati odgovarajući računarski sistem koji obezbjeđuje pohranjivanje podataka o svim elementima priređivanja igara na sreću, koji je odobren i koji omogućava Ministarstvu u realnom vremenu uvid u svaki podatak od interesa za Ministarstvo. Da bi računarski sistem dobio odobrenje od Ministarstva, osporenom odredbom člana 12. predmetnog pravilnika propisano je podnošenje zahtjeva, te su određeni uslovi koje je podnosilac zahtjeva dužan da

ispuni, tako da svi subjekti koji ispunjavaju uslove mogu podnijeti zahtjev za dobijanje odobrenja za računarski sistem za igre na sreću. Svrha uvođenja ovakvog nadzora je, kako se ističe, da se stvore tehničke i pravne pretpostavke za oporezivanje u odnosu na prihod (uplate/isplate) svih priređivača igara na sreću, što je dosljedno provođenje načela oporezivanja prema ekonomskoj snazi obveznika, te je usmjereno na sprečavanje sive ekonomije i pranja novca u ovoj djelatnosti.

Pravilnik o tehničkim karakteristikama računarskog sistema za priređivanje igara na sreću ("Službeni glasnik Republike Srpske" broj 61/19) 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 12. stav 1. ovog pravilnika propisano je: da bi računarski sistem (u daljem tekstu: RAS) dobio odobrenje od Ministarstva finansija, potrebno je da pravno lice sa sjedištem u Republici Srpskoj, a koje je proizvođač, odnosno vlasnik RAS-a, podnese Ministarstvu zahtjev za izdavanje odobrenja, uz koji je dužan da priloži: bankarsku garanciju na iznos od 100.000 KM za kvaliteteno vršenje poslovanja (tačka 1), izjavu kojom se potvrđuje da se ne bavi djelatnošću priređivanja igara na sreću, da nije serviser ili ovlašćeni zastupnik priređivača, te da nema udio u vlasništvu tih pravnih lica (tačka 2), korisničko uputstvo za aplikaciju RAS-a (tačka 3), tehničku dokumentaciju RAS-a koja sadrži podatke o proizvođaču, nazivu i verziji RAS-a, podatke o odgovornom licu za funkcionisanje RAS-a i licu za kontakt, spisak svih datoteka koje sadrže konfiguracijske parametre, uključujući imena, tačne lokacije i kratak opis funkcionalnosti, podatke o načinu pristupa Ministarstva, koji uključuju IP adrese rutera, IP adrese servera do kojih se pristupa, IP adresu firewalla ukoliko ga ima, imena instanca bazama kojima se pristupa, TCP i UDP portama preko kojih se vrši pristup bazama, imena i lokacije programa za pristup Ministarstva i druge podatke potrebne za sprovođenje povezivanja i pristupa, zatim opis opreme potrebne za povezivanje sa sistemom Ministarstva, nazive upotrijebljenih operativnih sistema na serverima i naziv proizvođača baze podataka i struktura baze (tačka 4), certifikat za RAS, pribavljen od laboratorije koja ispunjava zahtjeve u skladu sa članom 82. Zakona o igrama na sreću (tačka 5). Prema stavu 2. člana 12. predmetnog pravilnika, ukoliko se izvrše promjene u RAS-u, Ministarstvu se dostavljaju: promjena tehničke dokumentacije ili promijenjena tehnička dokumentacija i opis izvršenih funkcionalnih promjena. Stavom 3. člana 12. propisano je da se u slučaju iz stava 2. ovog člana, ažurira i sertifikat.

Odredbama Ustava u odnosu na koje su predlagači tražili ocjenu ustavnosti osporene norme Pravilnika o tehničkim karakteristikama računarskog sistema za priređivanje igara na sreću utvrđeno je: da se ekonomsko i socijalno uređenje zasniva na ravnopravnosti svih oblika svojine i slobodnom privređivanju, samostalnosti preduzeća i drugih oblika privređivanja u sticanju i raspodjeli dobiti i slobodnom kretanju robe, rada i kapitala u Republici kao jedinstvenom privrednom prostoru (član 50), da su zabranjeni monopoli (član 52. stav 2), da su ljudska prava i slobode, jednakost pred zakonom samostalnost i jednak položaj preduzeća i drugih organizacija, ustavni položaj i prava jedinica lokalne samouprave osnova i mjera ovlašćenja i odgovornosti republičkih organa (član 66. stav 2), te da zakoni, statuti, drugi propisi i opšti akti moraju biti u saglasnosti sa Ustavom (član 108. stav 1).

Pored toga, u postupku ocjenjivanja ustavnosti osporenog člana 12. predmetnog pravilnika Sud je imao u vidu i relevantne odredbe Zakona o igrama na sreću ("Službeni glasnik Republike

Srpske" broj 22/19), kojima je propisano: da je Ministarstvo finansija nadležno za izdavanje licenci za priređivanje igara na sreću i odobrenja računarskih sistema za igre na sreću, u skladu sa ovim zakonom (član 3. stav 1), 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 strane Ministarstva finansija (član 5. tačka 30), da je priređivanje igara na sreću djelatnost od javnog interesa i isključivo je pravo Republike Srpske, osim ako ovim zakonom nije drugačije određeno (član 7. stav 1), da su Lutrija Republike Srpske i drugi priređivači igara na sreću dužni da, u svrhu nadzora, posjeduju odgovarajući računarski sistem koji obezbjeđuje pohranjivanje podataka o svim elementima priređivanja igara na sreću i koji je odobren od Ministarstva finansija (član 24. stav 1), da proizvođač računarskog sistema iz stava 1. ovog člana ne može biti priređivač igara na sreću u Republici Srpskoj (član 24. stav 2), te da ministar finansija, na prijedlog direktora Republičke uprave za igre na sreću, donosi pravilnik o tehničkim karakteristikama računarskog sistema iz stava 1. ovog člana (član 24. stav 3).

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 provođenja relevantnih odredaba Zakona o igrama na sreću, donese osporeni pravilnik, kojim su propisane tehničke karakteristike računarskog sistema za priređivanje igara na sreću, koji JP „Lutrija Republike Srpske“ i drugi priređivači igara na sreću, osim priređivača klasične tombole, obezbjeđuju u svrhu nadzora nad njihovim poslovanjem i povezivanjem sa sistemom Ministarstva finansija. Zakonodavac je, dakle, uredio temeljne odnose u oblasti igara na sreću, a ministru finansija je, u konkretnom slučaju, dao ovlašćenje da predmetnim pravilnikom razradi odredbe ovog zakona koje se odnose na tehničke karakteristike računarskog sistema koji su dužni posjedovati JP „Lutrija Republike Srpske“ i drugi priređivači igara na sreću, a koji obezbjeđuje pohranjivanje podataka o svim elementima priređivanja igara na sreću.

Način na koji su osporenim članom 12. Pravilnika uređena predmetna pitanja, po ocjeni Suda, ne dovodi do povrede ustavnih garancija na koje ukazuju predlagači. Naime, donosilac osporenog akta je, imajući u vidu da je, prema članu 7. stav 1. Zakona o igrama na sreću, priređivanje igara na sreću djelatnost od javnog interesa, te cijeneći potrebu vršenja nadzora i preventivnog djelovanja u sprečavanju mogućih zloupotreba u ovoj djelatnosti, shodno svojoj cjelishodnoj procjeni i u skladu sa usvojenom politikom u uređivanju ove materije, osporenim odredbama ovog pravilnika regulisao uslove koji treba da budu ispunjeni da bi računarski sistem za priređivanje igara na sreću dobio odobrenje od Ministarstva finansija. Ocjena opravdanosti i razloga cjelishodnosti kojima se rukovodio donosilac Pravilnika prilikom usvajanja osporenih normativnih rješenja, prema članu 115. Ustava Republike Srpske, nije u nadležnosti Ustavnog suda.

Pored toga, navode predlagača da su priređivači igara na sreću osporenim propisivanjem diskriminisani i dovedeni u neravnopravan položaj u odnosu na ostale privredne subjekte, Sud je ocijenio neosnovanim. Naime, adresati osporenog pravilnika su preduzeća koja, kako je već istaknuto, obavljaju djelatnost koja je od javnog interesa za Republiku, dakle interesa šire društvene zajednice. Zbog toga, imajući u vidu njihov specifičan položaj, priređivači igara na sreću

se, u pogledu pitanja koje uređuju osporene odredbe predmetnog akta, ne mogu dovoditi u vezu i porediti sa drugim privrednim subjektima, jer se nalaze u objektivno različitim pravnim situacijama. Shodno navedenom, Sud je ocijenio da osporenim propisivanjem nije narušena ustavna garancija jednakog položaja preduzeća i drugih organizacija iz člana 66. stav 2, na koje se ukazuje u prijedlogu.

S obzirom na to da je ovim konačno odlučeno o ustavnosti osporenih odredaba predmetnog pravilnika, Sud smatra da je zahtjev predlagača za obustavu od izvršenja ovog akta do donošenje odluke Suda bespredmetan.

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, prof. dr Duško Medić, Irena Mojović, prof. dr Marko Rajčević i akademik prof. dr Snežana Savić.

Broj: U-73/19

28. oktobra 2020. godine

PREDSJEDNIK
USTAVNOG SUDA
Mr Džerard Selman, s.r.