REPUBLIKA SRBIJA

NARODNA SKUPŠTINA

Odbor za ustavna pitanja

i zakonodavstvo

04 Broj: 011-1754/23

26. oktobar 2023. godine

B e o g r a d

USTAVNOM SUDU REPUBLIKE SRBIJE

Beograd

Bulevar Kralja Aleksandra 15

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine Republike Srbije, na sednici održanoj 26. oktobra 2023. godine, na Zahtev Ustavnog suda broj IUz-69/2022 od 12. septembra 2023. godine, za dostavu mišljenja Narodne skupštine povodom inicijative za pokretanje postupka za ocenu saglasnosti odredaba člana 10. stav 1. tačka 18) i člana 56. Zakona o igrama na sreću („Službeni glasnik RS“, broj 18/20) sa Ustavom Republike Srbije, koju je, Ustavnom sudu podnelo Udruženje priređivača igara na sreću, iz Beograda, Bulevar Mihaila Pupina 10z/115, koje zastupa Rade Karan, direktor Udruženja, odlučio je da dostavi Ustavnom sudu sledeće

MIŠLjENjE

Podnosilac inicijative osporava saglasnost odredaba člana 10. stav 1. tačka 18) i člana 56. Zakona o igrama na sreću sa odredbama čl. 21, 46. i 84. Ustava Republike Srbije.

U inicijativi se navodi, da se odredbama člana 10. stav 1. tačka 18) i člana 56. Zakona o igrama na sreću, kojim je propisano pravo korišćenja reči „sasino“, „sazino“, „kasino“ ili „kazino“, krše odredbe Ustava Republike Srbije koje se odnose na zabranu svake diskriminacije, neposredne ili posredne, po bilo kom osnovu, kojima se jemči sloboda mišljenja i izražavanja, kao i sloboda da se govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način traže, primaju i šire obaveštenja i ideje, kao i odredbe koje se odnose na otvoreno i slobodno tržište, kojima se garantuje jednak pravni položaj na tržištu i kojima se zabranjuju akta kojima se ograničava slobodna konkurencija.

Dalje, navodi da ograničenje iz člana 56. Zakona o igrama na sreću, predstavlja ograničenje koje nije legitimno, precizno, proporcionalno ni nužno, odnosno nije u funkciji obezbeđivanja vladavine prava i jednakosti svih pred zakonom i predstavlja vid neposredne diskriminacijs priređivača igara na sreću, zabranjene članom 21. Ustava, te da nema legitimnog osnova za propisivanje ograničenja u pogledu toga ko može koristiti reči preuzete iz stranih jezika, tako da nema ni utemeljenja da se po ovom osnovu dovode u različit položaj priređivači posebnih igara na sreću.

U daljem tekstu inicijative ističe se da se osporenim odredbama Zakona o igrama na sreću ograničava sloboda izražavanja iz člana 46. Ustava kojima se jemči sloboda mišljenja i izražavanja. kao i sloboda da se govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način traže, primaju i šire obaveštenja i ideje. Podnosilac inicijative naglašava da je ranije važeći Zakon o igrama na sreću („Službeni glasnik RS“, br. 88/11, 93/12-dr. zakon, 30/18, 95/18 i 91/19), jasno definisao način korišćenja reči „sasino“ i „kazino“, kao i da naknadno proširenje zabrane propisano odredbom člana 56. novog Zakona o igrama na sreću, vodi ograničavanju slobode izražavanja. slobode preduzetnišgva i podsticanju monopolskog položaja na način što zabranjuje korišćenje jedne generičke reči u svakom mogućem obliku, čime se sporna zabrana de facto prostire i na virtuelnu sferu poslovanja.

Odredbom člana 10. stav. 1 tačka 18) Zakona o igrama na sreću („Službeni glasnik RS“, broj 18/20 - u daljem tekstu: Zakon) propisano je da je zabranjeno priređivanje igara na sreću suprotno odredbama ovog zakona, kao i upotreba korena reči, odnosno reči „casino“, „kasino“ ili „kazino“ suprotno članu 56. ovog zakona. Odredbom člana 56. Zakona propisano je da koren reči, odnosno reči „casino“, „cazino“, „kasino“ ili „kazino“ mogu koristiti samo priređivači koji imaju važeću dozvolu za priređivalje posebnih igara na sreću u igračnicama.

Odredbama Zakona je propisano da su igre na sreću u igračnicama posebne igre na sreću koje igrači igraju protiv igračnice ili jedan protiv drutog na stolovima za igre na sreću, sa kuglicama, kockicama, kartama ili drugim sličnim rekvizitima i koje se priređuju isključivo u prostoru igračnice.

Priređivanje posebnih igara na sreću u igračnici, odnosno pravo na priređivanje, broj dozvola koje daje Vlada Republike Srbije (u daljem tekstu: Vlada), visina osnovnog kapitala, postupak davanja i oduzimanja dozvole, prostorni uslovi, audio i video nadzor i zaštita igrača, kao i druga prava i obaveze pravnih lica po osnovu učešća na javnom pozivu, odnosno priređivača posebnih igara na sreću u igračnici, regulisano je odredbama čl. 34 - 56. Zakona, kao i drugim podzakonskim aktima tj. pravilnicima kojima se bliže uređuju odredbe zakona koje regulišu navedenu oblast priređivanja. Navedenim zakonskim odredbama je, između ostalog propisano: da dozvolu za priređivanje posebnih igara na sreću u igračnici daje Vlada nakon sprovdenog javnog poziva, da Vlada može dati najviše deset dozvola za priređivanje, da pravno lice može dobiti dozvolu ukoliko to lice ili njegov većinski osnivač, poseduje učešće u najmanje jednoj igračnici i ukoliko priređuje igre na sreću u igračnicama najmanje pet godina, da se igračnica mora nalaziti u posebnom građevinskom objektu specijalno uređenom za tu svrhu, da pored ispunjenja ostalih mnogobrojnih uslova, pravno lice - priređivač u igračnici mora da ima osnovni kapital koji ne može biti manji od dinarske protivvrednosti od 1.000.000 evra itd.

Priređivači svih ostalih posebnih igara na sreću (na automatima, igara na sreću - klađenje i igara na sreću preko sredstava elektronske komunikacije) moraju ispupiti kvalitativno i kvantitativpo neuporedivo manji broj uslova i manje zahtevnih kriterijuma nego priređivači igara na sreću u igračnici, tako da: odobrenje za priređivanje ostalih posebnih igara na sreću daje Uprava za igre na sreću, a ne Vlada, ne postoje ograničenja broja izdatih odobrenja za priređivanje kao kod igračnice, nema obaveze posedovanja učešća u najmanje jednoj igračnici i potrebe ispunjenja uslova priređivanja igara na sreću u igračnicama najmanje pet godina, za napred pobrojane vrste igara na sreću, propisan je neuporedivo manji osnovni kapital od 250.000 evra, umesto 1.000.000 evra koliko je propisan za igračnice, a bitno je naglasiti evidentne razlike u iznosima naknade - ponude, koja se za dobijanje dozvole u igračnici mora uplatiti pre otpočinjanja priređivanja u iznosu od minimum 500.000 evra, dok priređivači ostalih posebnih igara na sreću plaćaju mesečne naknade (25 evra po automatu, 100 evra po kladionici, odnosno 2.500 evra mesečno za priređivanje preko sredstava elektronske komunikacije).

Saglasno iznetom, proizlazi da su uslovi za dobijanje dozvole za priređivanje posebnih igara na sreću u igračnici daleko složeniji i strožiji nego uslovi za dobijanje odobrenja za priređivanje igara na sreću na automatima, klađenje i preko sredstava elektronske komunikacije, odnosno samim zakonom su različito propisani uslovi što se ni ne osporava predmetnom inicijatovom, iz čega jasno i nedvosmisleno proističe da postoji potreba da se čl. 10. i 56. Zakona, propiše da reči „sasino“, „cazino“, „kasino“ ili „kazino“ mogu koristiti samo priređivači koji imaju važeću dozvolu za priređivanje posebnih igara na sreću u igračnicama.

Ustavom Republike Srbije utvrđeno je da su pred Ustavom i zakonom svi jednaki, da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije, da je zabranjena svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta (član 21. st. 1-3.).

Nisu osnovani navodi iz inicijative da su sporne odredbe Zakona u nesaglasnosti sa odredbama člana 21. Ustava, jer da bi postojala diskriminacija, posredna ili neposredna po bilo kom osnovu, mora da postoji neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje prema drugim licima koja su u istoj ili sličnoj situaciji.

S obzirom na pobrojane razlike u uslovima za priređivanje posebnih igara na sreću u igračnicama u odnosu na ostale priređivače posebnih igara na sreću, nema nikakve sumnje da priređivači posebnih igara na sreću u igračnicama, nisu u istoj ili sličnoj situaciji, nemaju ista prava i obaveze, tako da imaju zakonom opravdan različit status u odnosu na ostale priređivače posebnih igara na sreću, uključujući i priređivače igara na sreću preko sredstava elektronske komunikacije, stoga smo mišljenja da predmetne odredbe nisu u suprotnosti sa članom 21. Ustava.

Odredbom člana 46. Ustava jemči se sloboda mišljenja i izražavanja, kao i sloboda da se govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način, traže, primaju i šire obrazloženja i ideje. Međutim, Ustavom se ne jemči neograničena sloboda izražavanja već se dopušta ograničenje te slobode, u svrhu zaštite prava i ugleda drugih. Sloboda izražavanja nije apsolutna, reč je o relativnoj slobodi koja podrazumeva određeni stepen dužnosti i odgovornosti i koja može biti ograničena legitimnim ciljem u koji spada i zaštita i ugled drugih lica, tako da saglasno iznetom nema povrede sloboda iz člana 46. Ustava, imajući u vidu da su ispunjeni svi neophodni uslovi za propisano ograničenje i da je svrha predmetnog ograničenja nesumnjivo zaštita prava priređivača posebnih igara na sreću u igračnicama.

Ograničenje iz člana 56. Zakona, predstavlja ograničenje koje je legitimno, precizno, proporcionalno i nužno, kao i da je u funkciji obezbeđivanja vladavine prava i jednakosti svih pred Zakonom, a drugačije postupanje bi upravo doprinelo zloupotrebi utvrđenih zakonskih prava i omogućilo nesrazmerno nejednak pravni status priređivača koji priređuju posebne igre na sreću u igračnicama u odnosu na ostale priređivače posebnih igara na sreću.

Odredbama člana 84. Ustava, zajemčen je jednak pravni položaj svih subjekata na tržištu i zabranjeni su akti kojima se, suprotno zakonu, ograničava slobodna konkurencija, stvaranjem ili zloupotrebom monopolskog ili dominantnog položaja. Zajemčena jednakost pravnih lica u obavljanju delatnosti, nema značenje jednakosti u apsolutnom smislu, već pretpostavlja jednakost pravnih lica u zakonom utvrđenoj istoj pravnoj situaciji, odnosno zakonom propisanim istim uslovima obavljanja delatnosti, koji su, kada je reč o priređivačima posebnih igara na sreću na automatima, klađenje i preko sredstava elektronske komunikacije, uređeni različito u odnosu na priređivače koji obavljaju ovu delatnost kao igračnica.

U inicijativi se potpuno neargumentovano ističe činjenica da nejednak tretman priređivača posebnih igara na sreću, nema objektivno i racionalno opravdanje, međutim nema nikakve dileme da su navedenim odredbama člana 10. stav 1. tačka 18) i člana 56. Zakona, sprečene zloupotrebe i zablude u korišćenju spornih reči i osigurana pravna sigurnost i doslednost u primeni Zakona.

Potpuno su netačni i neosnovani navodi podnosioca ipicijative, da su odredbe Zakona kojim je propisana zabrana korišćenja reči „sasino“, „sazino“, „kasino“ ili „kazino“ neprecizne, nejasne i nepredvidive, već upravo suprotno, vrlo su jasne i nedvosmislene i ne ostavljaju nikakvu dilemu za drugačije tumačenje.

Imajući u vidu da sadržina osporenog akta potvrđuje i legitimiše dato obrazloženje, mišljenja smo da, odredbe člana 10. stav 1. tačka 18) i člana 56. Zakona, ne predstavljaju narušavanje jednakosti pravnog položaja subjekata na tržištu, niti akt kojim se, Zakonom suprotno Ustavu, uspostavlja monopolski položaj navedenih pravnih lica, iz čega jasno i nedvosmisleno proističe da predmetne odredbe nisu u suprotnosti sa članom 84. Ustava.

S obzirom da je način definisanja zabrane korišćenja predmetnih reči u aktuelnom Zakonu, upravo sprečio učestalu zloupotrebu navedenih reči od strane priređivača koji ne priređuju kazino igre u igračnicama, s tim u vezi, mišljenja smo da osporavane odredbe nisu diskriminatorske, ne vode ograničavanju slobode izražavanja, slobode preduzetništva, njima se ne ograničava slobodna konkurencija niti se podstiče monopolski položaj, te shodno navedenom nisu u suprotnosti sa odredbama čl. 21, 46. i 84. Ustava.

Na osnovu svega navedenog, Odbor predlaže da Ustavni sud odlukom odbije Inicijativu za ocenu ustavnosti odredaba člana 10. stav 1. tačka 18) i člana 56. Zakona sa odredbama čl. 21, 46. i 84. Ustava, budući da je inicijativa neosnovana, a što proizlazi iz svega iznetog.

PREDSEDNIK

Jelena Žarić Kovačević