Ustavni sud Crne Gore u sastavu: predsjednik - Dragoljub Drašković, Milorad Gogić, Miodrag Iličković, Desanka Lopičić, Mevlida Muratović, Hamdija Šarkinović i Budimir Šćepanović, na osnovu odredaba člana 149. stav 1. tačka 2. Ustava Crne Gore i člana 48. tačka 2. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore (''Službeni list Crne Gore'', broj 11/15.), na sjednici od 24. februara 2017. godine, donio je

**O D L U K U**

**I UKIDA SE** odredba člana 6. stav 3. Pravilnika o prostornim i tehničkim uslovima za priređivanje kladioničkih igara (‘’Službeni list Republike Crne Gore’’, broj 10/05. i ‘’Službeni list Crne Gore’’, br. 17/13 i 50/16.), u dijelu koji glasi: ‘’i u ugostiteljskim objektima’’, i prestaje da važi danom objavljivanja ove Odluke.

**II** Ova odluka objaviće se u ‘’Službenom listu Crne Gore’’.

**O b r a z l o ž e nj e**

I Prijedlogom pet poslanika u Skupštini Crne Gore (dr Jelisava Kalezić, mr Aleksandar Damjanović, Danijela – Danka Marković, dr Radosav Nišavić i mr Danko Šarančić) pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 6. stav 3. Pravilnika, označenog u izreci.

1.1. Nevladino udruženje privrednih društava za priređivanje igara na sreću ‘’Montenegro Bet’’ podnijelo je inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredbe člana 1. stav 1. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o prostornim i tehničkim uslovima za priređivanje kladioničkih igara (’Službeni list Crne Gore’’, broj 50/16), kojim je izmijenjena odredba člana 6. stav 3. Pravilnika (‘’Službeni list Republike Crne Gore’’, broj 10/05. i ‘’Službeni list Crne Gore’’, broj 17/13).

1.2. U prijedlogu i incijativi je navedeno: da su osporene odredbe Pravilnika nesaglasne s odredbama čl. 70., 74. i člana 145. Ustava o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i slobodama, jer je tom odredbom na način suprotan odredbama člana 51. stav 1. i čl. 49. i 52. Zakona o igrama na sreću uređeno pitanje prostora u kome se mogu priređivati kladioničke igre i licima mlađim od 18 godina zabranjen ulazak u kazina i prostorije gdje se priređuju kladioničke igre.

2. Ustavni sud je, saglasno odredbama člana 50. Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore[[1]](#footnote-1), radi racionalnosti i vođenja jedinstvenog postupka i odlučivanja spojio podneske, jer se predlogom i inicijativom osporava odredba istog opšteg pravnog akta.

3. U odgovoru Ministarstva finansija navedeno je: da osporena odredba Pravilnika nije u suprotnosti s odredbom člana 145. Ustava Crne Gore, jer je odredbom člana 56. stav 5. Zakona o igrama na sreću ustanovljen pravni osnov za priređivanje kladioničkih igara na sreću putem terminala za klađenje; da je u postupku formulisanja odredaba Pravilnika korišćeno uporedo iskustvo Hrvatske, kao članice Evropske Unije, koja u svom pravnom sistemu na identičan način reguliše predmetnu materiju; da su osporene odredbe Pravilnika saglasne s odredbama čl. 70. i 74. Ustava i čl. 49. i 52. Zakona o igrama na sreću, jer iste propisuju zabranu klađenja licima mlađim od 18 godina, kako u kazinima tako i u ugostiteljskim objektima gdje se nalaze terminali za klađenje.

4. Osporenom odredbom Pravilnika propisano je:

“Član 6. stav 3.

Uplate za klađenje na terminalima za klađenje mogu se primati u kladionicama, prostorima kazina, automat kluba i u ugostiteljskim objektima, u skladu sa zakonom.”

5. Ustavni sud je, nakon razmatranja sadržine osporene odredbe člana 6. stav 3. Pravilnika, utvrdio da su se stekli uslovi za njeno ukidanje.

6. Za odlučivanje u ovom predmetu pravno relevantne su odredbe sljedećih propisa:

Ustava Crne Gore:

“Član 1. stav 2.

Crna Gora je građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.

Član 11. stav 3.

Vlast je ograničena Ustavom i zakonom.

Član 70.

Država štiti potrošača.

Zabranjene su radnje kojima se narušava zdravlje, bezbjednost i privatnost potrošača.

Član 74.

Dijete uživa prava i slobode primjereno njegovom uzrastu i zrelosti.

Djetetu se jemči posebna zaštita od psihičkog, fizičkog, ekonomskog i svakog drugog iskorišćavanja ili zloupotrebe.

Član 145.

Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

Član 149. stav 1. tačka 2.

Ustavni sud odlučuje:

2) o saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom’’.

Zakona o igrama na sreću (’’Službeni list Republike Crne Gore’’, broj 52/04. i ’’Službeni list Crne Gore’’, br. 13/07. i 61/13.):

Član 1. stav 1.

Ovim zakonom uređuje se sistem i uslovi priređivanja igara na sreću i nagradnih igara.

Član 2. stav 1.

Igrama na sreću, u smislu ovog zakona, smatraju se igre u kojima učesnici imaju jednake mogućnosti sticanja dobitaka uz posrednu ili neposrednu uplatu određenog iznosa, a rezultat igre zavisi od slučaja ili nekog neizvjesnog događaja u igri.

Član 4. tačka 13.

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

13) kladioničke igre su igre u kojima se učesnici, u skladu sa pravilima igre, klade na rezultate različitih sportskih i drugih događaja:

- klađenje na rezultate pojedinačnih ili grupnih sportskih takmičenja,

- klađenje na uspjeh plesnih, pjevačkih, muzičkih i sličnih takmičenja,

- ostala klađenja;

Član 51.

Kladioničke igre se priređuju u posebno uređenim prostorijama.

Bliže prostorne i tehničke uslove za priređivanje kladioničkih igara propisuje Ministarstvo.

Ispunjenost prostorno tehničkih uslova utvrđuje nadležni organ.

Član 52. stav 1. tačka 8.

Uz zahtjev za dobijanje koncesije za priređivanje klađenja obavezno se prilaže sledeće:

8) dokaz o ispunjenosti prostorno tehničkih uslova;

Član 56. stav 5.

Tehničke uslove koje mora ispunjavati priređivač kladioničkih igara propisuje Ministarstvo.”

Zakona o turizmu (‘’Službeni list Crne Gore” br. 61/10., 40/11. i 31/14.):

“Član 4 . tačka 19.

Izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:

19) ugostiteljski objekat je funkcionalno povezan, posebno uređen i opremljen prostor, koji ispunjava propisane minimalno-tehničke uslove za pružanje ugostiteljskih usluga, odnosno za obavljanje ugostiteljske djelatnosti.”

7. Načelo zakonitosti (član 145. Ustava) predstavlja jedno od osnovnih ustavnih načela i direktno je povezano sa načelom vladavine prava, koje utvrđuje da je država zasnovana na vladavini prava (član 1. stav 2.) i da je vlast ograničena Ustavom i zakonom (član 11. stav 3.). Posljedica ovakvih ustavnih određenja je da su organi vlasti vezani Ustavom i zakonom, kako u pogledu svojih normativnih, tako i drugih ovlašćenja. Načelo legaliteta podrazumijeva da se podzakonski propis donosi na osnovu normativno utvrđenog ovlašćenja donosioca akta. Prema Ustavu, generalno ovlašćenje za donošenje propisa (za izvršavanje zakona) ima Vlada, a organi uprave, lokalna samouprava ili drugo pravno lice, kada su na to, po određenim pitanjima, ovlašćeni zakonom. Drugim riječima, zakon mora biti osnov za donošenje podzakonsog akta koji može obuhvatiti samo ono što proizilazi iz zakonske norme a njom nije izričito uređeno.

7.1. Ustavni sud je utvrdio da je Pravilnik, čije su odredbe osporene, donijelo Ministarstvo finansija (‘’Službeni list Republike Crne Gore’’ broj 10/05. i ‘’Službeni list Crne Gore’’, broj 17/13.), s pozivomna pravni osnov sadržan u odredbi člana 51. stav 2. Zakona o igrama na sreću ("Službeni list Republike Crne Gore", broj 51/04 i "Službeni list Crne Gore", br. 13/07 i 61/13), kojim su, između ostalog, propisani minimalno prostorni i tehnički uslovi neophodni za priređivanje kladioničkih igara. Pravilnikom o izmjenama i dopunama Pravilnika o prostornim i tehničkim uslovima za priređivanje kladioničkih igara -’Službeni list Crne Gore’’, broj 50/16.), koji je stupio na snagu 11. avgusta 2016. godine, pored ostalog, odredba člana 6. stav 3. koja je glasila: "*Uplate za klađenje na terminalima za klađenje mogu se primati u kladionicama ili za to posebno uređenim prostorijama koje ne mogu biti površine manje od 3 m2"*, izmijenjena je tako da glasi: "*Uplate za klađenje na terminalima za klađenje mogu se primati u kladionicama, prostorima kazina, automat kluba i u ugostiteljskim objektima, u skladu sa zakonom”*.

7.2. Kako je, u konkretnom slučaju, predmet ustavnosudske ocjene propis koji je donesen radi sprovođenja zakona, on mora biti u skladu sa zakonom na osnovu kojeg je donesen, a samim tim i s Ustavom. U postupku ocjene saglasnosti takvog propisa s Ustavom i zakonom ispituje se da li ga je donio ovlašćeni organ, zatim da li je donosilac imao zakonsko ovlašćenje za njegovo donošenje (pravni osnov) i da li propis po svojoj sadržini, cilju i obimu odgovara onim okvirima koje mu je odredio zakon. U tom smislu, Zakonom o igrama na sreću uređen je sistem i uslovi priređivanja igara na sreću (član 1.). Igrama na sreću, u smislu ovog zakona, smatraju se igre u kojima učesnici imaju jednake mogućnosti sticanja dobitaka uz posrednu ili neposrednu uplatu određenog iznosa, a rezultat igre zavisi od slučaja ili nekog neizvjesnog događaja u igri (član 2. Zakona). Prema Zakonu, kladioničke igre su igre u kojima se učesnici, u skladu sa pravilima igre, klade na rezultate različitih sportskih i drugih događaja: klađenje na rezultate pojedinačnih ili grupnih sportskih takmičenja; klađenje na uspjeh plesnih, pjevačkih, muzičkih i sličnih takmičenja i ostala klađenja (član 4. tačka 13.).

7.2.1. Za ustavnosudsku ocjenu, u konkretnom predmetu, neposredno su mjerodavne odredbe člana 51. st. 1. i 2. Zakona o igrama na sreću, kojima je utvrđeno da se kladioničke igre priređuju u posebno uređenim prostorijama i da bliže prostorne i tehničke uslove za priređivanje kladioničkih igara propisuje Ministarstvo. Za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporene odredbe člana 6. stav 3. Pravilnika od značaja je i odredba člana 4. tačka 19. Zakona o turizmu kojom je propisano da izraz “ugostiteljski objekat”, u smislu ovog zakona, ima značenje funkcionalno povezanog, posebno uređenog i opremljenog prostora, koji ispunjava propisane minimalno-tehničke uslove za pružanje ugostiteljskih usluga, odnosno za obavljanje ugostiteljske djelatnosti. Iz navedenih odredaba Zakona o igrama na sreću proizilazi da je Ministarstvo finansija ovlašćeno da svojim aktom propiše potrebne prostorne i tehničke uslove za priređivanje kladiničkih igara i da se kladioničke igre priređuju u posebno uređenim prostorijama. Nasuprot tome, Ministarstvo finansija je osporenom odredbom člana 6. stav 3. Pravilnika propisalo da se uplate za klađenje na terminalima za klađenje, osim u kladionicama, prostorima kazina, automat kluba, mogu primati i u ugostiteljskim objektima, u skladu sa zakonom. S obzirom na to da je “ugostiteljski objekat”, saglasno odredbi člana 4. tačka 19. Zakona o turizmu, funkcionalno povezani, posebno uređeni i opremljeni prostor, koji ispunjava propisane minimalno-tehničke uslove za pružanje ugostiteljskih usluga, odnosno za obavljanje ugostiteljske djelatnosti, Ustavni sud, je ocijenio da se “ugostiteljski objekat” ne može smatrati *“posebno uređenom prostorijom’’* u kojoj se, u smilsu odredbe članan 51. stav 1. Zakona, mogu priređivati kladioničke igre. Propisujući osporenom odredbom člana 6. stav 3. Pravilnika da se kladioničke igre priređuju i u „ugostiteljskim objektima“ Ministarstvo finansija, je, po nalaženju Ustavnog suda, na način suprotan zakonu uredilo pitanje koje je *materia legis* i koje je već uređeno Zakonom. Na taj način, Ministarstvo finansija je osporenom odredbom člana 6. stav 3. Pravilnika, po ocjeni Ustavnog suda, prekoračilo svoja ovlašćenja i povrijedio načelo legaliteta, kako u pogledu formalne (da pravni akt manje pravne snage mora biti saglasan sa pravnim aktima više pravne snage), tako i u pogledu materijalne zakonitosti (sadržine osporene odrdbe). S obzirom na to da se podzakonski propis mora kretati u granicama koje mu sadržinski odredi viši pravni akt i da ne može sadržati odredbe kojima se uređuju prava i obaveze, za građane i pravna lica, za koje u zakonu nema osnova, Ustavni sud je utvrdio da odredba člana 6. stav 3. Pravilnika, u dijelu koji glasi ’’i u ugostiteljskim objektima’’, nije u saglasnosti s ustavnim principima o vladavini prava i o saglasnosti pravnih propisa, iz odredaba člana 1. stav 2. i člana 145. Ustava. Ustavni sud je, stoga, ukinuo osporenu odredbu člana 6. stav 3. Pravilnika.

7.3. Polazeći od sadržine odredaba čl. 70. i 74. Ustava, kojima su utvrđeni principi: o zaštiti potrošača i pravima djeteta, Ustavni sud je ocijenio da te odredbe Ustava nijesu relevantne za ocjenu ustavnosti osporene odredbe člana 6. stav 3. Zakona, jer se osporeno normativno rješenje, kojim je propisano u kojim će se prostorijama primati uplate za klađenje, ne može dovesti u vezu sa navedenim ustavnim principima.

8. Na osnovu iznijetih razloga, odlučeno je kao u izreci.

**II** Odluka o objavljivanju ove Odluke zasnovana je na odredbama člana 151. stav 2., člana 152. stav 1. Ustava Crne Gore i člana 51. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U-II br. 41/16 i 44/16 PREDSJEDNIK,

24. februar 2017. godine dr Dragoljub Drašković,s.r.

P o d g o r i c a

1. “Službeni list Crne Gore”, broj 7/16. [↑](#footnote-ref-1)