

др Вук РАДОВИЋ, LL.M.  
доцент Правног факултета Универзитета у Београду

## НЕДОСТАЈУЋИ КОНЦЕПТ ЈАВНОГ СКЛАДИШТАРА\*

### Резиме

Аутор овим чланком настоји да разбије три заблуде присутне у нашој послерајној привредној науци: прва, да постоји законски уређен концепт јавног складишта, друго, да сви складишари у Србији имају јавни положај јавних складишта, и трећа, да се основна разлика између јавних и приватних складишта састоји у овлашћењу за издавање складишнице. У првом делу рада се приказује процена и суворост концепта јавног складишта у јавном систему Србије, док се у другом делу указује на значај законског уређивања јавног складишта, позивајући се на важеће прописе који користе овај појам, али га не дефинишу. Трећи део рада је посвећен дефинисању појма јавног складишта и објашњењу његових основних карактеристика. На крају се аутор залажио за доношење закона којим би се на генералан начин уредио јавни положај јавних складишта.

**Кључне речи:** уговор о ускладиштењу, складишница, јавни складиштар, приватни складиштар, приватна, оставодавац.

---

\* Рад је настао као резултат рада на пројекту Правног факултета Универзитета у Београду „Развој правног система Србије и хармонизација са правом Европске уније – правни, економски, политички и социолошки аспекти (2012)“.

## I Процват и суноврат концепта јавног складиштара

Правна регулатива концепта јавног складиштара има дугу традицију у Србији. Први закон који је на систематичан начин уређивао јавне складиштаре био је Закон о подизању и обртовању јавних складишта и о складишницама које су она издала из 1889. године.<sup>1</sup> Након формирања заједничке државе, 1930. године је усвојен Закон о јавним складиштима.<sup>2</sup> По свим својим карактеристикама, реч је о изузетно успелом законском тексту, који је у 72 члана систематично и концепцијски доследно уредио ову материју.

Након Другог светског рата се очекивао даљи прогресиван развој правног уређења јавног складиштара или макар очување раније стечених вредности. Уместо тога, дошло је до потпуне стагнације и занемаривања ове материје. Послератно трговинско законодавство није негирало постојање концепта јавног складиштара, већ се напротив, понашало као да су јавни складиштари правно уређени. Међутим, проблем је у томе што су они могли бити уређени само ако би заузео став да и даље важи предратни Закон о јавним складиштима, при чему је његова примена зависила од Закона о неважности правних прописа из 1946. године.<sup>3</sup> Према том закону, Закон о јавним складиштима може и даље да се примењује, ако су испуњена два услова: да та материја није уређена позитивноправним прописима и да одредбе овог закона нису у супротности са уставом, законом и другим важећим прописима. Теоријски посматрано значајан број одредаба овог закона је и даље применљив, јер у тој материји постоји правна празнина, а његова решења нису супротна уставном поретку. Како је Закон о неважности правних прописа дозволио и парцијалну примену само појединих одредаба, нема препрека за закључак да нека правила овог закона и даље важе.<sup>4</sup> Међутим, значајан део закона није применљив. Ту се превасходно мисли на услове које једно лице треба да испуни да би могло да обавља послове јавног складиштара, а без тог дела закона остаје отворено централно питање ко и под којим условима обавља делатност јавног складиштара. Према

1 Закон од 28.4.1889. године (*Л. Др.* 3. бр. 64).

2 Закон о јавним складиштима (*Службене новине*, бр. 200), од 3.9.1930. године.

3 Закон о неважности правних прописа донетих пре 6. априла 1941. године и за време непријатељске окупације (*Службени листи ФНРС*, бр. 86/1946).

4 Иво Жувела у: Борислав Благојевић, Врлета Круљ (ред.), *Коментар Закона о облигационим односима*, Савремена администрација, Београд, 1983, стр. 1662; Ђорђе Чобељић, Небојша Поткоњак, Карло Ковач, Стеван Милићевић, *Привредно право са основама грађанској права*, 2. издање, Савремена администрација, Београд, 1971, стр. 335. Супротно: Светислав Аранђеловић, *Уговор о ускладиштењу*, Институт друштвених наука и Привредно-правни приручник, Београд, 1990, стр. 8.

томе, парцијална примена Закона о јавним складиштима је оправдана, али није адекватан и потпун одговор на постојање велике правне празнине у послератној регулативи ове материје.

Ситуација се до данашњих дана није значајно променила. Једина разлика је у томе што су се новији прописи определили да уреде делатност само две врсте јавних складиштара: јавног складиштара за ускладиштење пољопривредних производа<sup>5</sup> и јавног царинског складиштара.<sup>6</sup> Међутим, генерално уређење концепта јавног складиштара и даље недостаје.

Српски прописи традиционално користе појам јавног складишта за означавање јавног складиштара. Оваква законодавна пракса је непрецизна, јер складиште представља простор (затворен, отворен или наткривен) који је намењен за смештај и чување робе. Отуда, оно нема правни субјективитет, те се не може говорити о јавним складиштима као лицима која имају одређене дужности везане за пружање услуга ускладиштења. Због тога је оправдано користити термин јавни складиштар, који подразумева да је реч о субјекту у праву који пружа карактеристичну престацију код уговора о ускладиштењу.<sup>7</sup>

## II Значај одређења концепта јавног складиштара

Основни разлог који оправдава генерално уређење јавних складиштара је у томе што се поједини важећи прописи позивају на њих, претпостављајући њихово постојање. Сумарно посматрано, сви ти прописи се углавном везују за ситуације када једна уговорна страна (дужник) не може да изврши своју обавезу, јер се друга страна (поверилац) налази у доцњи (тзв. поверилачка доцња). Према Закону о облигационим односима, као једно од специфичних правила применљивих само на уговоре у привреди, предвиђено је да предаја ствари јавном складиштару за рачун повериоца производи дејство полагања у судски депозит.<sup>8</sup> Ово право се односи само на оне ствари (робу) које се не могу чувати у

5 Закон о јавним складиштима за пољопривредне производе (*Службени гласник РС*, бр. 41/2009; даље у фуснотама: ЗЈСПП).

6 Царински закон (*Службени гласник РС*, бр. 18/2010), чл. 128–142.

7 Тако и амерички Закон о складиштима из 1916. године прави разлику између складишта (енгл. *warehouse*) и складиштара (енгл. *warehouse operator*). Види: United States Warehouse Act (7 U.S.C. §§ 241–273), Title II, Sec. 2(10–11). Више о овом закону види: Drew L. Kersten, „Comparing the United States Warehouse Act and U.C.C. Article 7“, *Creighton Law Review*, бр. 27/1993, стр. 735–772.

8 Закон о облигационим односима (*Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93, 22/99, 23/99, 35/99 и 44/99; даље у фуснотама: ЗОО), чл. 329(2).

судском депозиту, а то ће код уговора у привреди бити чест случај (на пример, замрзнуто месо, пшеница, трактори, и сл.).<sup>9</sup> Слична одредба је садржана и у Општим узансама за промет робом.<sup>10</sup>

У основи исте, само разрађеније одредбе садрже и специјализовани прописи који уређују поједине гране превоза. Наиме, у случају да превозилац не може да преда робу примаоцу (на пример, прималац се не може пронаћи или прималац неће да преузме робу), као и у случају неизвршења обавеза у вези са превозом од стране примаоца (на пример, прималац не однесе робу у одређеном року), превозилац има право да преда робу коју је превозио јавном складиштину, чиме се сматра да је извршен превоз.<sup>11</sup> Превозиоца терети једино обавеза да обавести лице овлашћено за располагање робом о ускладиштењу, а одговара само за савестан избор јавног складиштара. Из угла превозилаца јавна складишта пружају велику погодност, јер им омогућавају да се „брзо и лако ослободе робе коју су превезли у место опредељења“.<sup>12</sup> Због тога не чуди да су прва јавна складишта настајала у саобраћајним центрима са идејом отклањања негативних последица поремећаја „равнотеже понуде и потражње слободног простора у превозним средствима“.<sup>13</sup>

### III Појам и основне карактеристике јавног складиштара

Јавни складиштар је трговац који је добио дозволу за рад надлежног државног органа и који је као такав уписан у одговарајући регистар, а кога терете три основне обавезе: обавеза закључивања уговора о ускладиштењу под једнаким условима са сваким оставодавцем, обавеза сачињавања и објављивања општих услова пословања и обавеза издавања складишнице на захтев оставодавца. У даљем тексту биће више речи о основним карактеристикама јавних складиштара.

9 Није јасно зашто се ово правило примењује само на уговоре у привреди, поготову ако се има у виду да и грађанскоправни уговори могу имати за предмет испоруку неке ствари која није пододна за чување у судском депозиту (на пример, једно лице купи за свадбу од месара неколико волова спремних за печење на ражњу).

10 Опште узансе за промет робом (*Службени листи ФНРЈ*, бр. 15/1954), узанса бр. 221.

11 Види: Закон о облигационим и основама својинско-правних односа у ваздушном саобраћају (*Службени гласник РС*, бр. 87/2011), чл. 78 и 85; Закон о уговорима о превозу у друмском саобраћају (*Службени листи СРЈ*, бр. 26/1995, *Службени листи СЦГ*, бр. 1/2003 – Уставна повеља), чл. 57, 61, 65–66, 86, 101.

12 Владимир Капор, Славко Царић, *Уговори робној промету*, Научна књига, Београд, 1990, стр. 263.

13 *Идет.* Слично: С. Аранђеловић, *нав. дело*, стр. 7; Радомир Ђуровић, *Међународно привредно право*, Савремена администрација, Београд, 1997, стр. 384–385; Михаило Велимировић, *Привредно право*, Универзитет Црне Горе, Подгорица, 1998, стр. 520–521.

## 1. Трговац

Јавни складиштар је увек трговац. Реч је о лицу које самостално (независно) и трајно обавља делатност ускладиштења у виду занимања у циљу стицања добити,<sup>14</sup> те у том смислу испуњава суштинске услове за појам трговца.<sup>15</sup> Такође, јавни складиштари су трговци и по својој форми,<sup>16</sup> јер по правилу делатност јавног складиштара обављају привредна друштва и други привредни субјекти. Овакав концепт је прихватио Закон о јавним складиштима<sup>17</sup> и послератно право,<sup>18</sup> а примењује га и важећи Закон о јавним складиштима за пољопривредне производе.<sup>19</sup>

Јавни складиштар је дужан да у извршавању обавеза из уговора о ускладиштењу поступа са повећаном пажњом, и то према правилима струке и обичајима (пажња доброг стручњака).<sup>20</sup> Пажња доброг складиштара имплицира да је реч о професионалцу за делатност ускладиштења, те да се ни од једног другог лица не може тражити да испуни виши стандард понашања у овој делатности.

Зависно од тога ко је оставодавац, уговор о ускладиштењу може бити уговор у привреди, грађанскоправни уговор и потрошачки уговор.

- 14 Слично: Александар Љ. Тирић, Радомир Ђуровић, *Међународно привредно право – њосебни гео*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш, 2005, стр. 205.
- 15 Heinz Krejci, *Handelsrecht*, 3. Auflage, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 2005, стр. 383. Више о суштинском појму трговца види: K. Schmidt, *Handelsrecht*, 5. Auflage, Carl Heymanns Verlag KG, Köln, 1999, стр. 306–309; Claus-Wilhelm Canaris, *Handelsrecht*, 24. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 2006, стр. 26–29; Peter Jung, *Handelsrecht*, 5. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 2006, стр. 24–26.
- 16 Више о трговцима по форми види: K. Schmidt, *нав. дело*, стр. 295–297; C.-W. Canaris, *нав. дело*, стр. 37–39; P. Jung, *нав. дело*, стр. 39–42.
- 17 Према је овај закон омогућио већем броју лица да по одобрењу надлежног државног органа оснивају јавна складишта (појединици, трговачка друштва, правна лица, држава и коморе), он је изричито прописао да јавна складишта подлежу општим одредбама Закона о обртима и Трговачког законика. Види: Закон о јавним складиштима, § 2–3.
- 18 Зоран Антонијевић, *Привредно право*, Савремена администрација, Београд, 1972, стр. 276.
- 19 Ускладиштењем пољопривредних производа у јавном складишту може да се бави само правно лице које је уписано у регистар привредних субјеката. Види: ЗЈСПП, чл. 4(1–2). Из ове одредбе недвосмислено произлази да су јавни складиштари за пољопривредне производе привредни субјекти, што значи трговци по форми организовања. Од 13 јавних складишта за пољопривредне производе која су уписана и Регистар јавних складишта доминирају друштва са ограниченом одговорношћу (укупно осам), док су преостала јавна складишта организована као акционарска друштва (три) и задруге (два). Доступно на адреси: [www.kompenzacionifond.gov.rs/index.php?page=20-sistem-javnih-skladista&txt=72](http://www.kompenzacionifond.gov.rs/index.php?page=20-sistem-javnih-skladista&txt=72) (14.4.2012.).
- 20 ЗОО, чл. 18(2). Више види: В. Капор, С. Царић, *нав. дело*, стр. 270.

Ако је оставодавац привредни субјект који уговор о ускладиштењу са јавним складиштарем закључује у оквиру предмета свог пословања или у вези са делатностима које чине предмет његовог пословања, онда ће овај уговор бити квалификован као уговор у привреди. Ако са јавним складиштаром уговор закључује потрошач, овај уговор ће бити квалификован као потрошачки уговор, што значи да ће јавни складиштар имати додатне обавезе наметнуте све развијенијим правом потрошача.<sup>21</sup> Сви остали уговори које са оставодавцима закључе јавни складиштари биће третирани као грађанскоправни уговори о ускладиштењу.

## 2. Одобрење надлежног државног органа

Јавни складиштар је лице коме је издата дозвола за вршење послова ускладиштења и које је као такво уписано у одговарајући регистар. Према томе, делатност јавног складиштара потпада под систем директне државне контроле, јер држава даје претходно одобрење или накнадну сагласност за оснивање (регистрацију) друштва која ће обављати делатност јавних складиштара, односно сагласност за обављање ових делатности.

Закон о јавним складиштима за пољопривредне производе омогућава правном лицу да обавља делатност јавног складиштара под условом да испуни два услова: 1) да добије дозволу за рад и 2) да се упише у Регистар јавних складишта.

1) *Дозвола за рад*. На захтев правног лица уписаног у регистар привредних субјеката министарство надлежно за послове пољопривреде издаје дозволу за рад јавног складишта. Пре издавања дозволе министарство треба да утврди да ли су испуњени сви законом прописани услови за обављање делатности ускладиштења пољопривредних производа.<sup>22</sup> Ти услови се односе на складишни простор, опрему, вредност неоптерећених основних средстава, показатеље финансијског пословања друштва у претходном обрачунском периоду,<sup>23</sup> акт о пословању и одговорно лице. Према томе, министарство нема дискрецију у погледу давања дозволе, јер су услови објективизирани.<sup>24</sup>

21 Види: Закон о заштити потрошача (*Службени гласник РС*, бр. 73/2010).

22 ЗЈСПП, чл. 4–5, 8.

23 Ова четири услова су прописана Правилником о условима које морају да испуњавају јавна складишта у погледу складишног простора за пријем, чување и испоруку пољопривредних производа, опреме за мерење количине и утврђивања квалитета пољопривредних производа који се складиште, вредности основних средстава која нису оптерећена хипотеком или другим заложним правом, у зависности од врста пољопривредних производа који су предмет ускладиштења, као и показатеља финансијског пословања (*Службени гласник РС*, бр. 30/2010, 44/2011).

24 Закон о јавним складиштима је прихватио друкчији систем, јер је министар при издавању одобрења имао обавезу да води рачуна о јавним интересима, потребама

2) *Упис у рејистар*. По добијању дозволе и испуњења додатних законских услова (попут осигурања основних средстава од одређених ризика, уплате чланарине у Компензациони фонд<sup>25</sup> и гаранције банке издате у корист Компензационог фонда<sup>26</sup>), правно лице подноси захтев за упис у Регистар јавних складишта, који води надлежно министарство.<sup>27</sup> Јавним складиштем се сматра само оно правно лице које је уписано у Регистар јавних складишта.

Премда се приказана регулатива одобрења и уписа у регистар примењује само на једну врсту јавних складиштара, она се може сматрати добром основом за будуће законско уређивање генералних (општих) услова за обављање делатности јавног складиштара.

### 3. Обавеза закључивања уговора

Основно обележје јавног складиштара је обавеза закључења уговора о ускладиштењу. На јавног складиштара се не примењује принцип слободе уговарања, као основни принцип уговорног права.<sup>28</sup> Он нема слободу да одлучи да неће да закључи уговор о ускладиштењу, као ни слободу да изабере оставодавца са којим жели да закључи уговор. Према томе, јавни складиштар може да одбије да закључи уговор о ускладиштењу робе са трећим лицем само под ограниченим условима.<sup>29</sup>

унутрашње и спољне трговине, као и о потребама железничког, речног и поморског саобраћаја. Такође, пре давања одобрења обавезно су се прибављала мишљења надлежних институција (на пример, комора, министарстава, задруга, и сл.). Види: Закон о јавним складиштима, § 5(2–3).

25 Види: Правилник о утврђивању висине чланарине и динарског износа по тони ускладиштених пољопривредних производа које јавно складиште за пољопривредне производе плаћа Компензационом фонду (*Службени гласник РС*, бр. 15/2010, 44/2011).

26 Види: Правилник о методологији за утврђивање износа по гаранцији банке коју јавно складиште за пољопривредне производе предаје Компензационом фонду (*Службени гласник РС*, бр. 15/2010).

27 ЗЈСПП, чл. 6. Садржина и начин вођења регистра су уређени Правилником о садржини и начину вођења Регистра јавних складишта (*Службени гласник РС*, бр. 51/2009).

28 Више о слободи уговарања и њеним ограничењима види: Слободан Перовић, *Облигационо право – књига прва*, седмо издање, Службени лист СФРЈ, Београд, 1990, стр. 153–182; Јаков Радишић, *Облигационо право – ојшћи део*, шесто издање, Номос, Београд, 2000, стр. 73–78; Оливер Антић, *Облигационо право*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2007, стр. 187–192.

29 Иста обавеза, али са другим изузецима, примењује се и на превоз робе железницом. Више види: Ивица Јанковец, *Привредно право*, четврто измењено и допуњено издање, Службени лист СРЈ, Београд, 1999, стр. 457; Мирко Васиљевић, *Трговинско право*, дванаесто издање, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, стр. 286–287.

Отуда се може констатовати да је закључивање уговора о ускладиштењу са јавним складиштаром пример обавезног закључења уговора, јер друга страна може захтевати да се такав уговор без одлагања закључи.<sup>30</sup> Међутим, ако јавни складиштар не закључи уговор друга страна има право само на накнаду штете.<sup>31</sup>

Обавеза закључивања уговора је *differentia specifica* јавног у односу на приватног складиштара.<sup>32</sup> Елемент јавности код јавног складиштара се односи на јавно нуђење услуга свим заинтересованим лицима, односно обавезу склапања уговора под истим условима са сваким оставодавцем који то од њега затражи.<sup>33</sup> Ова обавеза настаје из разлога што се сматра да јавни складиштари обављају једну врсту јавне службе.<sup>34</sup> Овакав закључак је у складу са важећим Законом о јавним службама, према коме јавну службу могу обављати „предузећа“ (читати: трговци), у свим облицима својине, при чему делатност јавних складиштара испуњава услове за јавну службу.<sup>35</sup>

У три случаја јавни складиштар има право да одбије закључење уговора о ускладиштењу.

а) Прва ситуација се односи на врсту робе коју треће лице жели да ускладишти. Наиме, јавни складиштари се деле на складиштаре општег типа, који примају на чување сваку врсту робе, и специјализоване складиштаре, који примају на чување само одређену или одређене врсте робе.<sup>36</sup> Како су данас јавни складиштари по правилу (читати: искључиво) специјализованог типа, они ће основано одбити да закључе уговор о ускладиштењу кад год треће лице жели да ускладишти робу чије ускладиштење не спада предмет њиховог пословања.

б) Други изузетак од обавезе закључења уговора се везује за посебне услове које оставодавац мора да испуни ако жели да закључи уго-

30 ЗОО, чл. 27(1).

31 ЗОО, чл. 183.

32 Слично: И. Жувела у: Б. Благојевић, В. Круљ (ред.), *нав. дело*, стр. 1663; М. Васиљевић, *нав. дело*, стр. 173.

33 Petar Ceronja, „Ugovor o uskladištenju u hrvatskom i makedonskom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, бр. 61(2), стр. 827. Слично и: Р. Ђуровић, *нав. дело*, стр. 385; М. Велимировић, *нав. дело*, стр. 522–523; А. Љ. Ђирић, Р. Ђуровић, *нав. дело*, стр. 205.

34 З. Антонијевић, *нав. дело*, стр. 278; Александар Заварко, *Појам и врсте уговора о ускладиштењу*, магистарски рад, Нови Сад, 1985, стр. 48.

35 Закон о јавним службама (*Службени гласник РС*, бр. 42/91, 71/94, 79/2005, 81/2005, 83/2005), чл. 1–8.

36 З. Антонијевић, *нав. дело*, стр. 278; Јован Славнић, *Привредно право*, Научна књига, Београд, 1984, стр. 354; С. Аранђеловић, *нав. дело*, стр. 9; М. Велимировић, *нав. дело*, стр. 523; И. Јанковец, *нав. дело*, стр. 506; М. Васиљевић, *нав. дело*, стр. 171.



вор о ускладиштењу. Ти услови могу бити прописани од стране Владе, тј. надлежног министарства, или од стране самог јавног складиштара, у ком случају ти услови подлежу одобрењу државног органа (најчешће у виду одобрења општих услова пословања). Тако се, примера ради, може прописати да одређена врста робе која се складишти у јавном складишту треба да испуњава минималне захтеве у погледу квалитета.<sup>37</sup> Циљ оваквих захтева је да се заштите интереси других оставодаваца, јер се заменљива роба исте врсте и квалитета најчешће чува заједно. Такође, јавним складиштима треба дозволити да сама пропишу у општим условима пословања и неке друге услове, који не морају бити везани само за квалитет робе (на пример, минимални захтеви у погледу паковања у коме се роба мора доставити, и сл.). Ови услови треба превасходно да штите складиштаре, како би ефикасније обављали своју делатност.

в) Складиштар ће одбити закључење уговора и ако у складишту нема места за ускладиштење робе. При том, ако је складиштар део складишта којим располаже дао у закуп другом лицу, онда ће се она сматрати заузетим, чак и када нису у потпуности искоришћена.<sup>38</sup>

Концепт обавезности закључивања уговора о ускладиштењу, као и изузетке од те обавезе, свеобухватно је прописивао Закон о јавним складиштима. Према њему, јавно складиште није смело да одбије да прими и ускладишти робу лицу које се подвргне општим условима пословања складиштара, ако у складишту има места, а роба која се складишти по својој природи спада у предмет пословања складиштара.<sup>39</sup>

Два важећа српска прописа који уређују посебне врсте јавних складишта, такође, уводе обавезу закључења уговора о ускладиштењу. Јавна складишта за пољопривредне производе не смеју да одбију ускладиштење пољопривредних производа који су погодни за ускладиштење, ако поседују слободне капацитете,<sup>40</sup> док јавно царинско складиште може да користи свако лице ради складиштења стране робе, која је намењена

37 Тако је у нашем праву, за воће у свежем или полупрерађеном стању, као услов за ускладиштење у јавно складиште прописано да оно треба да испуњава следеће услове у погледу квалитета: да је зрело, свеже, да није запрљано, површински влажно и натруло, да нема плесних и црвљивих плодова, нема стран и непријатан мирис, да не садржи остатке средстава за заштиту биља у количинама већим од максимално дозвољених, нема напрстина, убоја нити оштећења проузрокованих механичким повредама, биљним болестима и штеточинама, и сл. За поједине воћне врсте се прописују посебни услови, зависно од њихове класе. Види: Правилник о техничким захтевима у погледу квалитета које мора да испуњава воће које се складишти у јавном складишту (*Службени гласник РС*, бр. 44/2011), чл. 2 и даље.

38 Закон о јавним складиштима, § 24(2).

39 Закон о јавним складиштима, § 24(1).

40 ЗЈСПП, чл. 13(4). Одбијање ускладиштења пољопривредних производа који су подесни за ускладиштење, под условом да складиштар има слободне капацитете,

увозу, односно домаће робе, која је намењена извозу.<sup>41</sup> Међутим, за све друге складиштаре у праву Србије не постоји изричито прописана обавеза закључења уговора о ускладиштењу.

#### 4. Општи услови пословања

Сваки јавни складиштар мора да усвоји и објави опште услове пословања.<sup>42</sup> Они се захтевају због обавезе јавног складиштара да закључи уговор о ускладиштењу са сваким оставодавцем под једнаким условима (принцип недискриминације оставодаваца).<sup>43</sup> Закони који уређују поједине врсте јавних складишта, осим обавезе објављивања, по правилу уређују минималну садржину општих услова и њихову контролу од стране државног органа.

1) *Минимална садржина*. Општи услови пословања јавних складиштара нарочито треба да садрже следеће информације: врсте робе за чије је ускладиштење складиште оспособљено, услове пријема робе на ускладиштење, цене ускладиштења (тарифе), цене других услуга које складиштар пружа оставопримцима (на пример, паковање и мерење робе), као и начин и рокове обавештавања корисника услуга.<sup>44</sup> Посебан значај имају тарифе под којима складиштар пружа услуге, јер у случају да оне нису саставни део општих услова пословања, јавни складиштар је у обавези да усвоји и тарифе пословања.<sup>45</sup>

2) *Државна контрола*. Контрола општих услова пословања јавних складишта се примарно постиже путем сагласности коју даје надлежно министарство.<sup>46</sup> Сагласност државног органа се захтева пре уписа прав-

санкционисано је привредним преступом уз који се може изрећи и заштитна мера забране обављања одређене привредне делатности. Види: ЗЈСПП, чл. 66.

41 Царински закон, чл. 129(2).

42 З. Антонијевић, *нав. дело*, стр. 277–278; В. Капор, С. Царић, *нав. дело*, стр. 269; Ђ. Чобељић, Н. Поткоњак, К. Ковач, С. Милићевић, *нав. дело*, стр. 335; А. Заварко, *нав. дело*, стр. 94; С. Аранђеловић, *нав. дело*, стр. 8–9; Р. Ђуровић, *нав. дело*, стр. 388; А. Љ. Ђирић, Р. Ђуровић, *нав. дело*, стр. 209; Р. Сeronја, *нав. чланак*, стр. 828.

43 В. Капор, С. Царић, *нав. дело*, стр. 269.

44 ЗЈСПП, чл. 4(3)(5).

45 У контексту цена ускладиштења, посебно је актуелно питање примене промењених цена. Наша стара решења су у том погледу правила разлику између уговора о ускладиштењу закључених након промене цене и оних уговора који су раније закључени. За накнадно закључене уговоре је важило правило да се снижене цене одмах примењују, док се повећање цена примењује тек од петнаестог дана по објављивању. Промена цене ускладиштења на већ закључене уговоре је дејствовала тек по истеку три месеца од њихове објаве. Види: Закон о јавним складиштима, § 20(3).

46 Закон о јавним складиштима, § 19; ЗЈСПП, чл. 4(3)(5) и 5(2)(5).

ног лица у регистар јавних складишта, али и за сваку накнадну промену општих услова пословања.

3) *Објављивање*. Општу законску одредбу, по којој се општи услови пословања морају објавити на уобичајен начин,<sup>47</sup> треба конкретизовати специјализованим прописима за јавна складишта (на пример, обавезом објављивања у јавним гласилима, на видном месту у пословним просторијама, и сл.).<sup>48</sup> Обавеза објављивања се примењује и на све накнадне измене и допуне општих услова.

## 5. Ограничен предмет пословања – *pro et contra*

Јавни складиштари су друштва специјализована за обављање делатности пријема и чувања туђе робе.<sup>49</sup> Због тога се, посматрано из угла заштите оставодаваца, поставља питање да ли треба ограничити њихов предмет пословања на делатност ускладиштења, при чему им треба дозволити да обављају и све друге делатности које су у вези са складишним послом (тзв. акцесорне делатности). У делатности које су акцесорне ускладиштењу нарочито спадају: утовар, истовар и претовар робе, отпрамање робе, манипулације повереном робом (на пример, сортирање, чишћење, паковање, мерење, узимање узорака, и сл.), разноврсна плаћања за рачун оставодаваца, а у вези са ускладиштенем робом (на пример, плаћање царине, превознине, возарине, лежарине и сл.), давање у закуп складишног простора трећим лицима, итд.<sup>50</sup>

Ограничавањем предмета пословања јавни складиштари се у правом смислу специјализују и постају професионалци, којима је ускладиштење основна и централна делатност. Према томе, то нису лица која послове ускладиштења обављају само као једну од својих многобројних делатности. Ограничавање предмета пословања има за циљ подизање нивоа професионализма и специјализације јавних складиштара.

Концепција ограничене пословне способности јавних складиштара, ма колико звучала убедљиво из угла заштите оставодаваца и потребе за већом специјализацијом јавних складиштара, није економски оправдана. Ускладиштење се ни по чему не разликује од већине других делатности које привредни субјекти могу обављати ако да испуне посебне услове. Ако један привредни субјект жели да, поред других де-

47 ЗОО, чл. 142(2).

48 Упореди: Закон о јавним складиштима, § 21.

49 „Послове ускладиштења робе врше предузећа као своју искључиву делатност.“ Види: А. Љ. Ђирић, Р. Ђуровић, *нав. дело*, стр. 205.

50 Закон о јавним складиштима, § 1.

латности које већ обавља, врши и делатност јавног складиштара, једина препрека треба да буду посебни услови које у том погледу мора да испуни. Исто тако, лице које је већ јавни складиштар може накнадно да прошири предмет свог пословања. Овакав концепт је оправдан и из угла недискриминације јавних складиштара у односу на приватне складиштаре.

На први поглед се може чинити нелогичним и недоследним да се једно лице означава као јавни складиштар, иако оно обавља неку другу делатност као претежну.<sup>51</sup> Међутим, недоследност је само привидна, јер је то лице јавни складиштар у сегменту обављања послова ускладиштења, што значи да је испунило посебне услове за обављање ове делатности и да га терети обавеза закључења уговора о ускладиштењу са сваким оставодавцем. Можда је то управе разлог због кога прописи традиционално и не користе термин јавни складиштар, већ јавно складиште.<sup>52</sup>

У складу са наведеним резонам, ни јавним складиштима за пољопривредне производе у Србији није ограничен предмет пословања. Правно лице које је уписано у регистар јавних складишта треба да испуни законске услове за обављање делатности, при чему нема никаквих одредаба у погледу ограничавања предмета пословања. Штавише, то лице и не мора да региструје ускладиштење као претежну делатност, нити мора да у свом пословном имену назначи да је реч о јавном складишту. Оваква концепција је и у складу са начином обављања већине других законом дозвољених делатности, које привредно друштво такође може да обавља, независно од тога да ли су одређене интерним актима друштва, наравно, под условом да испуни посебне услове који се захтевају за обављање те делатности.<sup>53</sup> Закон о јавним складиштима за пољопривредне производе је искористио могућност из Закона о привредним друштвима, према којој се посебним законом може условити обављање одређене делатности издавањем претходног одобрења надлежног државног органа.

Могућност јавних складиштара да обављају и друге делатности, поред делатности ускладиштења, не значи да законодавци не могу да јавним складиштарима забране вршење неких делатности. Наши ранији прописи су јавним складиштарима забрањивали да за свој или туђи рачун закључују уговоре о продаји оне врсте робе која се може чувати у

51 Штавише, у пракси су комисионари, шпедитери и превозиоци често и складиштари. Види: Н. Крејси, *нав. дело*, стр. 383.

52 У Немачкој, ускладиштење може бити и споредна делатност, јер је складиштар свако лице које закључује уговор о ускладиштењу, без обзира да ли му то спада у основну делатност. Види: К. Schmidt, *нав. дело*, стр. 973.

53 Закон о привредним друштвима (*Службени гласник РС*, бр. 36/2011 и 99/2011), чл. 4.

њиховом складишту.<sup>54</sup> Ова забрана је имала за циљ да спречи бројне спекулације јавних складиштара, а између осталог, да онемогући замену робе која је предата на чување.<sup>55</sup>

## 6. Издавање складишнице

У нашој теорији се традиционално истиче да је основна разлика између јавних и приватних складиштара у томе што су јавни складиштари једини овлашћени за издавање складишнице.<sup>56</sup> Иако је истицање овог критеријума разликовања погрешно, тачно је да јавни складиштари имају овлашћење да издају складишнице за робу примљену на ускладиштење.<sup>57</sup> Међутим, овом констатацијом није дат одговор на питање да ли јавни складиштари имају обавезу издавања складишнице. У том погледу су могућа три законодавна решења:

- да јавни складиштари имају овлашћење, али не и обавезу издавања складишнице;
- да јавни складиштари имају обавезу издавања складишнице, али само на захтев оставодавца; и
- да јавни складиштари у сваком случају по пријему робе имају обавезу да издају складишницу.

Прво решење је највише у духу либералне економије и слободе уговарања.<sup>58</sup> Нема потребе да се јавним складиштарима намеће дужност издавања складишнице. Они ову обавезу могу сами да преузму на два начина: да је предвиде општим условима пословања (најчешће на захтев оставодавца) или да је посебно уговоре са оставодавцем. У сва-

54 Закон о јавним складиштима, § 18. Изузетак у том погледу представља могућност јавног складиштара да врши законско заложно право на ускладиштеној роби.

55 В. Капор, С. Царић, *нав. дело*, стр. 269–270.

56 Славко Царић у: Слободан Перовић, Драгољуб Стојановић (ред.), *Коментар Закона о облигационим односима – књига друга*, Правни факултет у Крагујевцу и Културни центар, Нови Сад, 1980, стр. 522; А. Заварко, *нав. дело*, стр. 119; Јелена Вилус, Славко Царић, Стеван Шогоров, *Међународно привредно право*, 2. издање, Научна књига, Београд, 1989, стр. 401, 404; В. Капор, С. Царић, *нав. дело*, стр. 263 и 277; Vilim Gorenc, *Trgovačko pravo – ugovori*, Školska knjiga, Zagreb, 2000, стр. 152.

57 Према ранијем немачком законодавству, за издавање складишнице по наредби није био овлашћен сваки складиштар, већ само онај који има државну дозволу, при чему се дозвола давала само за одређено складиште, а не за цело предузеће. Ове одребе су укинуте изменама из 1998. године. Види: К. Schmidt, *нав. дело*, стр. 984. Слично, аустријско право је до 1999. године за издавање складишнице на доносиоца захтевало да складиштар има јавноправно овлашћење. Види: Н. Krejci, *нав. дело*, стр. 391.

58 Овакво решење прихвата немачко право. Види: К. Schmidt, *нав. дело*, стр. 983–984.

ком случају, за очекивати је да ће складиштари по правилу преузимати ову обавезу, јер би у супротном били неконкурентни на тржишту.

Српско право традиционално прихвата друго законодавно решење. Ранији Закон о јавним складиштима обавезује јавног складиштара да на захтев оставодавца изда складишницу.<sup>59</sup> Другим речима, јавни складиштари не само да су били овлашћени да издају складишнице, већ су на захтев друге стране имали и обавезу њеног издавања.<sup>60</sup> У случају да оставодавац није захтевао издавање складишнице, јавног складиштара је теретила обавеза издавања писмене потврде о примљеној роби. За разлику од складишнице, ова потврда нема својство хартије од вредности.

На сличној линији размишљања Закон о облигационим односима прописује да складиштар „који је на основу закона овлашћен да за робу примљену на ускладиштење изда складишницу дужан ју је издати оставодавцу на његов захтев“.<sup>61</sup> Из наведене одредбе произлазе два услова за издавање складишнице: законско овлашћење складиштара и захтев оставодавца.<sup>62</sup> Основни проблем је тумачење синтагме „који је на основу закона овлашћен“.<sup>63</sup> Ова норма ствара неколико недоумица. Нејасно је ко су адресати ове норме, јер све до усвајања Закона о ускладиштењу пољопривредних производа, на територији Србије није постојао ниједан складиштар који је на основу закона имао овлашћење да издаје складишницу за робу примљену на ускладиштење.<sup>64</sup> Због тога се након усвајања Закона о облигационим односима очекивало да ће бивша заједничка држава, а касније и свака независна држава, усвојити посебан закон, по узору на више пута помињани предратни Закон о јавним складиштима.<sup>65</sup> Међутим, то се до данас није десило.

У недостатку закона који би допунио и дао смисао одредби Закона о облигационим односима, теорија је традиционално закључивала да овлашћење за издавање складишнице имају само јавни складиштари.<sup>66</sup>

59 Закон о јавним складиштима, § 27. Исти концепт прихвата и U. S. Warehouse Act, Title II, Sec. 11(a).

60 Исто правило традиционално прихвата и аустријско право. Види: Н. Крејси, *нав. дело*, стр. 385.

61 ЗОО, чл. 740.

62 А. Заварко, *нав. дело*, стр. 63–66; Милан Р. Обрадовић, *Уговори шртовачкој и иривредној йрава (основне карактеристичке ујовора, судска йракса и обрасци свих ујовора)*, 2. издање, Пословни биро, Београд, 2003, стр. 223.

63 Види: С. Царић у: С. Перовић, Д. Стојановић (ред.), *нав. дело*, стр. 538.

64 Слично: Р. Серонја, *нав. чланак*, стр. 844.

65 Р. Серонја, *нав. чланак*, стр. 844.

66 И. Јанковец, *нав. дело*, стр. 507 и 736; М. Васиљевић, *нав. дело*, стр. 173 и 550.

Како ова одредба нема позитивноправно утемељење, она се може прихватити само као пледирање за *de lege ferenda* правац законског уређења ове области. Такав концепт прихвата швајцарски Грађански законик, према коме „складиштар који се јавно нуди да чува робу може да затражи дозволу од надлежног органа да за ускладиштену робу издаје робне хартије од вредности“.<sup>67</sup> Међутим, одмах се може уочити да швајцарско право јасно наглашава да дозволу може тражити само јавни складиштар, а Закон о облигационим односима нигде не помиње јавног складиштара, нити јавно нуђење услуга ускладиштења.<sup>68</sup> Отуда се не може прихватити тумачење правне теорије да само јавни складиштари према Закону о облигационим односима имају дужност издавања складишнице на захтев оставодавца.

Да би избегли приказани проблем, неки теоретичари су закључивали да се сви складиштари према Закону о облигационим односима налазе у позицији јавних складиштара.<sup>69</sup> Овакав закључак је у потпуности неприхватљив, јер се прећутно заснива на две (погрешне) претпоставке. Прва претпоставка се односи на дефиницију јавног складиштара као лица које је овлашћено да издаје складишнице. Како закон не прави разлику између две врсте складиштара, а уводи обавезу издавања складишнице на захтев оставодавца, ова обавеза се односи на сваког складиштара. Према томе, нема приватних складиштара, јер сви могу да издају складишнице. Друга претпоставка се односи на занемаривање законског појма овлашћеног складиштара, као неприменљивог.

Закон о ускладиштењу пољопривредних производа је једини закон у Србији који је овластио складиштаре да издају складишнице (тачније, робне записе). Штавише, тај закон је у наметању обавезе издавања отишао у другу крајност, прихвативши горе приказано треће законодавно решење. Наиме, јавни складиштари за пољопривредне производе су дужни да издају робни запис по пријему пољопривредног производа на ускладиштење.<sup>70</sup> За издавање робног записа се не тражи захтев оставо-

67 Види: швајцарски Грађански законик (нем. *Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünftes Teil – Obligationenrecht)*) из 1911. године, чл. 482(1).

68 Занимљиво је да Нацрт Грађанског законика у два нова члана говори о јавном складишту, док су остали чланови непромењени. Види: Преднацрт Грађанског законика Републике Србије – друга књига – облигациони односи, чл. 973, 978

69 С. Царић у: С. Перовић, Д. Стојановић (ред.), *нав. дело*, стр. 523 и 538; Ј. Вилус, С. Царић, С. Шогоров, *нав. дело*, стр. 402, 404; В. Капор, С. Царић, *нав. дело*, стр. 264; А. Заварко, *нав. дело*, стр. 63. Слично: Ивица Јанковец у: Слободан Перовић (ред.), *Коментар Закона о облигационим односима*, II књига, Савремена администрација, Београд, 1995, стр. 1273; Јасна Дошен, *Уговор о складишном јослу у нашем и ујоредном праву*, магистарски рад, Нови Сад, 2003, стр. 44 и 86.

70 ЗЈСПП, чл. 20(1).

давца, јер ова обавеза по закону терети ову врсту јавног складиштара. На овај начин су одредбе Закона о облигационим односима и Закона о ускладиштењу пољопривредних производа у очигледном нескладу, па предност у примени треба дати овом другом, као посебном и каснијем закону.

#### IV Закључак

Српски позитивноправни прописи се традиционално ослањају на концепт јавног складиштара. Међутим, ни у једном послератном пропису се не дефинише које лице се сматра јавним складиштаром и у чему се састоји разлика у односу на приватног складиштара. Два новија специјализована позитивноправна прописа уводе појам јавног складиштара, али је њихова примена предметно ограничена само на складиштаре у одређеним уско дефинисаним делатностима (јавни царински складиштар и јавни складиштар за ускладиштење пољопривредних производа). Према томе, Србија на начелном нивоу не познаје концепт јавног складиштара, што у блиској будућности треба исправити. Законодавне иницијативе треба усмерити у правцу доношења Закона о јавним складиштарима, којим би се оклонила велика правна празнина у постојећим прописима.

**Vuk RADOVIĆ, PhD, LL.M.**

**Assistant Professor at the Faculty of Law, University of Belgrade**

### MISSING CONCEPT OF PUBLIC WAREHOUSEMEN

#### Summary

*In this article the author is trying to reveal three misconceptions present in our post-war commercial law literature: first, that the concept of public warehousemen is legally recognized, second, that all warehousemen in Serbia are legally qualified as public warehousemen, and third, that the basic difference between public and private warehousemen consists in their authority to issue warehouse receipts. In introductory part of this paper the author shows the rise and fall of public warehousemen concept in Serbian legal system. The following part emphasizes the importance of regulation of public warehousemen, taking into consideration the relevant provisions that recognize and presume their*



*existence. In the central part of this paper the focus is on the notion of public warehousemen and their basic characteristics. Finally, the author advocates for the adoption of the law that will generally regulate the legal position of public warehousemen.*

**Key words:** *bailment contract, warehouse receipt, public warehousemen, private warehousemen, trader, bailor.*