



STUDIJA SLUČAJA

UGOVORI O DJELU U MINISTARSTVU PRAVDE ZA TRI I PO GODINE

I: Sažetak: Studija slučaja obuhvata period zaključivanja ugovora o djelu u Ministarstvu pravde za tri i po godine, odnosno od početka 2022. godine do sredine 2025. godine, a koji se mogu povezati sa potencijalnim „skrivenim zapošljavanjima“. U analiziranom periodu zaključeno je 157 takvih ugovora o djelu, pri čemu je sa istim licima zaključivan veći broj ugovora, odnosno oni su produžavani, pojedini i duže od godinu. Primjeri zaključenih ugovora pokazuju da se lica u velikoj mjeri angažuju za vođenje različitih statistika ili izradu izvještaja, što se može povezati sa redovnim radnim obavezama u Ministarstvu pravde, ali i da postoje ugovori čiji su radni zadaci neuobičajeni ne samo za redovne, već i vanredne radne obaveze u jednom državnom organu.

II: Pravni status ugovora o djelu: Ugovor o djelu nije radni, već obligacioni odnos. Naime, Zakon o obligacionim odnosima propisuje da se ugovorom o djelu poslenik (preduzimač, izvođač radova) obavezuje da obavi određeni posao (izrada ili opravka neke stvari ili izvršenje nekog fizičkog ili intelektualnog rada i slično), a naručilac se obavezuje da mu za to plati naknadu¹.

Kao takvi ugovori o djelu bi **trebalo da predstavljaju izuzetke** u državnoj administraciji, ali su oni godinama veoma izraženi i zaključuju se i za redovne poslove utvrđene aktima o sistematizaciji radnih mjesta. Tokom godina su ugovori o djelu u velikoj mjeri **postali „prečica“ za zapošljavanje u javnom sektoru** uglavnom **politički, nepotistički ili interesno povezanog kadra**. To se u praksi realizuje tako što se sa određenim licem zaključi prvo ugovor o djelu, koji se potom produžava, a u nekom trenutku to lice u državnom organu dobije ugovor o radu i tako se zaposli.

Zaključivanjem ovakvih ugovora o djelu, a za redovne poslove u državnim organima, krši se princip jednake dostupnosti radnih mjesta u državnoj administraciji, koji je propisan Zakonom o državnim službenicima i namještenicima².

III: Trend rasta i šta su sve bili ugovori o djelu: U periodu od tri i po godine, odnosno od početka 2022. godine do sredine 2025. godine, u Ministarstvu pravde je **zabilježen trend rasta zaključenja ugovora o djelu**, koji su potencijalno „skrivena zapošljavanja“. To pokazuje analiza na osnovu ugovora o djelu, koje je Ministarstvo pravde dostavilo

¹ Član 669 Zakona o obligacionim odnosima („Sl.list Crne Gore“, br. 47/08, 04/11, 22/17, 123/24).

² Član 10 Zakona o državnim službenicima i namještenicima propisuje da državni službenik, odnosno namještenik zasniva radni odnos na osnovu javnog oglašavanja i da su radna mjesta dostupna svima, pod jednakim uslovima („Sl.list Crne Gore“, br. 02/18, 34/19, 08/21, 37/22, 82/25).

Akciji za socijalnu pravdu posredstvom Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a za period od 2022. godine do sredine 2025. godine³.

Analizirani podaci pokazuju da je tokom 2022. godine zaključeno 11 ugovora o djelu, koji se mogu povezati sa potencijalnim „skrivenim zapošljavanjem“, u narednoj 2023. godini zaključena su 23 takva ugovora, u 2024. godini 67 ugovora, a za samo šest mjeseci 2025. godine 56 ugovora o djelu. Iako po svojoj pravnoj prirodi se ovi ugovori zaključuju za obavljanje određenog kratkoročnog posla, primjeri pokazuju da su često produžavani sa istim licima i za iste radne zadatke.

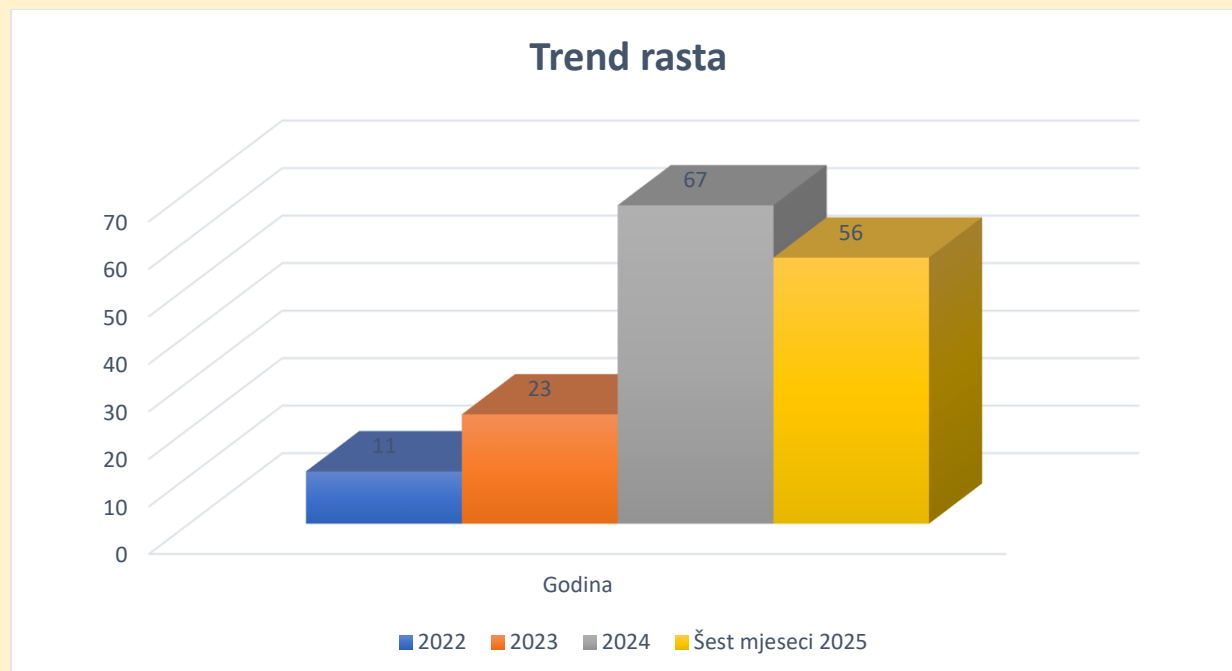


Tabela 1: Prikaz uvećanja broja ugovora o djelu za tri i po godine

Tokom **2022. godine zaključeno je 11 ugovora o djelu** sa 10 lica na vremenske periode od jednog mjeseca do šest mjeseci. Karakteristika svih ugovora jeste da se poslovi obavljaju u prostorijama Ministarstva pravde i da **radno vrijeme traje osam časova**, koliko je i redovno radno vrijeme uposlenih u državnim organima. **Neki od primjera radnih zadataka** u ugovorima o djelu su: praćenje i objavljivanje informacija na društvenim mrežama Ministarstva pravde; klasifikovanje predmeta i priprema za arhiviranje, naročito predmeta u Kabinetu ministra; sortiranje predmeta za potrebe preseljenja Ministarstva na novu lokaciju; izrada izvještaja o prilivu zahtjeva za izdavanje uvjerenja iz kaznenih evidencija i zaprimljenim pravosnažnim sudskim odlukama.

Već naredne **2023. godine zaključena su 23 ugovora o djelu** sa 14 osoba, na radno vrijeme od po osam časova i u prostorijama Ministarstva pravde, a koji ukazuju na potencijalna „skrivena zaposlenja“. Sa dijelom angažovanih produžavani su ugovori. **Neki**

³ Rješenje Ministarstva pravde broj UPI 04-037/26-792/2 od dana 20. juna 2025. godine i Rješenje Ministarstva pravde broj UPI 04-037/25-887/2 od dana 11. jula 2025. godine.

od opisa radnih obaveza iz ugovora o djelu su isti **kao i iz prethodne godine**, poput izrada izvještaja o prilivu zahtjeva za izdavanje uvjerenja iz kaznenih evidencija i zaprimljenim pravosnažnim sudskim odlukama ili sortiranja predmeta za potrebe preseljenja Ministarstva na novu lokaciju, ali su **prisutni i novi opisi radnih zadataka**, poput priprema materijala za sprovođenje projekata koji se financiraju iz međunarodnih fondova, analize i postupanja po predstavkama građana i zahtjevima upućenim Kabinetu ministra, prikupljanje podataka u vezi sa realizacijom kapitalnih projekata iz nadležnosti Ministarstva i izrada mišljenja i izvještaja u vezi sa tim, praćenje web portala i socijalnih platformi Ministarstva i drugih interaktivnih komunikacionih servisa.

Tokom **2024. godine zaključeno je 67 ugovora** o djelu sa 25 lica, a **u prvih šest mjeseci 2025. godine 56 ugovora** o djelu sa 15 lica. I u ovom periodu znatan dio ugovora je zaključivan sa istim licima, sa kojima su produžavani angažmani. Ugovori su zaključivani uglavnom na mjesečne ili tromjesečne periode, dok su ugovorene naknade od 600 eura do 700 eura ili 800 eura. Lica su angažovana za **vođenje različitih evidencija, prikupljanje statistika, izrade različitih izvještaja, razne promotivne aktivnosti**.

Tako je jedan operativni menadžer zadužen da izrađuje izvještaje o godišnjem prilivu zaprimljenih zahtjeva za izdavanje uvjerenja iz kaznene evidencije i evidenciju sudskih odluka, a isti opis posla je i za jedno lice sa diplomom Pravnog fakulteta. Jedan ekonomista je angažovan da klasifikuje predmete i sortira ih za arhiviranje, sa „posebnim osvrtom na predmete iz nadležnosti Službe za finansijske poslove“. Jedna osoba je angažovana da prikuplja podatke o kapitalnim investicijama u Ministarstvu pravde i da izrađuje mišljenja i izvještaje o tome, a jedno lice sa diplomom menadžera da priprema oglasnu dokumentaciju, evidentira ugovore o djelu, o dopunskom radu, o privremenim i povremenim poslovima i evidentira zahtjeve za slobodan pristup informacijama. Jedan angažovani, po profesiji specijalista novinar, u svojim ugovorima o djelu ima zaduženje da evidentira zahtjeve vjerskih zajednica, uvodi ih u upisnike i djelovodnike, dostavlja akte u rad preko internih dostavnih knjiga, otprema poštu i umnožava materijale.

Sortiranje zbog preseljenja trajalo mjesecima

Jedan od primjera pokazuje da je Ministarstvo pravde od januara do kraja oktobra 2024. godine sa jednim licem zaključilo četiri ugovora o djelu, sa pojedinačnim trajanjem od po tri mjeseca, za neto naknadu od 500 eura do 700 eura. **Izvršilac posla** je svih deset mjeseci, i u radnom periodu od 7 sati do 15 sati, **trebalo da klasifikuje predmete i sortira ih radi preseljenja** Ministarstva pravde u prostorije na novoj lokaciji.

Izvršilac je bio nezaposleni diplomirani pravnik, dok ugovori ne sadrže bliže preciziranje o kolikom obimu usluge se radilo, odnosno koliko je to predmeta trebalo klasifikovati i sortirati radi preseljenja, a u čitavih deset mjeseci. Ugovori o djelu sa istim radnim zadatkom zaključivani su od 2022. godine, pa se postavlja pitanje kako je moguće da se **pune dvije godine** angažuju lica sa radnim zadatkom sortiranja predmeta radi preseljenja u nove prostorije.

Među angažovanim licima su **specijalisti ili bečelori** pravnih nauka, bezbjednosti i kriminalistike, menadžmenta ili operativni menadžeri, **poneki magistar**, ali i **nekoliko lica sa srednjom stručnom spremom**. Kada je riječ o ugovorima o djelu sa licima sa srednjim stručnim obrazovanjem zanimljiv je ugovor sa građevinskim tehničarom, a opet za potrebe sortiranja predmeta radi preseljenja Ministarstva pravde. Više zaključenih ugovora obuhvata period od čak 11 mjeseci tokom 2024. godine, a u posljednjem ugovoru se navodi da je izvršilac posla građevinski tehničar – penzionerka. Takođe, tokom 2025. godine zaključeno je više ugovora o djelu sa licem, koje ima opšti smjer gimnazije, a opis angažovanja je „vođenje evidencije o vozilima koja koristi Ministarstvo pravde i praćenje stanja vozila u odnosu na ispravnost i higijenu istih“.

IV: Izvještaji o radu: Shodno zaključenim ugovorima o djelu propisana je **obaveza za izvršioce poslova** da **dostavljaju mjesečne izvještaje** o radu. Analiza izvještaja koje su angažovani dostavljali Ministarstvu pravde pokazuje da se **u najvećem broju slučajeva** citira samo rečenica o radnom zadatku sadržanom u ugovoru o djelu, **bez navođenja detaljnijih informacija** o obavljenom poslu.

“Obavljala sam pripremu oglasne dokumentacije, vođenje evidencije o zaključenim ugovorima i vođenje evidencije o zahtjevima za slobodan pristup informacijama”, rečenica iz jednog izvještaja o radu za januar 2025. godine.

Pregled izvještaja o radu iz 2024. godine i 2025. godine pokazuje da se **na mjesečnom nivou dostavlja do dvadesetak ovih izvještaja**.

V: ASP predlagala propisivanje krivičnog djela: Akcija za socijalnu pravdu predložila je u februaru 2025. godine Ministarstvu pravde, u okviru javne rasprave za izmjenu Krivičnog zakonika Crne Gore, da se razmotri mogućnost prepoznavanja novog krivičnog djela koje bi se ticalo protivpravnih radnih angažovanja posredstvom ugovora o djelu ili sličnih oblika angažovanja, ali je predlog odbijen uz šturo obrazloženje da ne postoji analiza koja bi opravdala uvođenje ovog krivičnog djela.

„Cijenimo da je to jedini način da se koliko toliko zaustavi široko rasprostranjena praksa angažovanja posredstvom ugovora o djelu za redovna i sistematizovana radna mjesta... Svaka promjena vlasti dovodi do uvećanja izdataka za ove svrhe i u kasnijim fazama uvećava ukupan broj uposlenih u javnom sektoru, a uprkos potrebi optimizacije glomazne javne administracije. Samo u 2024. godini izdatak za ugovore o djelu na centralnom nivou je dostigao sumu od preko 23 miliona eura i on se godinama kontinuirano uvećavao. Imajući u vidu raširenost ovog problema, koji se u značajnoj mjeri vezuje za pitanja politike korupcije („glas za posao“) ili konflikta interesa („posao po poznanstvu“), društvena neprihvatljivost ovog postupanja već je dostigla razmjere da može biti predmet krivičnog zakonodavstva“, bilo je obrazloženo u predlogu Akcije za socijalnu pravdu.