



**REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE**

**KLASA: UP/II-034-02/26-01/256
URBROJ: 354-02/8-26-6
Zagreb, 2. lipnja 2026.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od: Zvonimira Jukića, zamjenika predsjednice te Janice Lozo i Saše Čaldarevića, članova, postupajući po žalbi žalitelja Akter-Public d.o.o., Zagreb, OIB: 60260099259, zastupanog po opunomoćeniku Zoranu Špoljariću, odvjetniku u Zagrebu, izjavljenoj u odnosu na odluku o odabiru u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2025/S F05-0002962, predmet nabave: usluga medija zakupa za potrebe promocije usluga Naručitelja, naručitelja HŽ-Putnički prijevoz d.o.o., Zagreb, OIB: 80572192786, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13, 127/13, 74/14, 98/19 i 41/21) te članka 398. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16, 114/22 i 48/26, dalje u tekstu: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Odbija se žalba žalitelja Akter-Public d.o.o., Zagreb kao neosnovana.
2. Odbija se zahtjev žalitelja za naknadom troškova žalbenog postupka.

O b r a z l o Ź e n j e

Naručitelj HŽ-Putnički prijevoz d.o.o., Zagreb, objavio je 5. prosinca 2025. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2025/S F05-0002962, predmet nabave: usluga medija zakupa za potrebe promocije usluga Naručitelja. Kriterij za odabir ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na temelju cijene (80 bodova) i dodatne usluge (20 bodova).

U predmetnom postupku javne nabave dostavljene su dvije ponude, koje je naručitelj nakon provedenog postupka pregleda i ocjene ponuda ocijenio valjanima te je Odlukom o odabiru Broj: UP:12-1-1/26, od 17. travnja 2026. godine odabrao ponudu gospodarskog subjekta Četiri film d.o.o., Zagreb kao ekonomski najpovoljniju.

Na predmetnu odluku o odabiru, koju je naručitelj istoga dana objavio u EOJN RH, urednu žalbu 27. travnja 2026. godine Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave izjavio ponuditelj Akter-Public d.o.o., Zagreb, zastupan po opunomoćeniku Zoranu Špoljariću, odvjetniku u Zagrebu. Žalitelj u bitnom osporava zakonitost postupanja naručitelja tijekom postupka pregleda i ocjene ponuda, žalbenim zahtjevom traži da se

poništi odluka o odabiru te da mu se naknade troškovi nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnom navodi da je pravilno i zakonito postupao tijekom postupka pregleda i ocjene ponuda, da su žalbeni navodi neosnovani te predlaže žalbu odbiti.

Odabrani ponuditelj, gospodarski subjekt Četiri film d.o.o., Zagreb, u očitovanju na žalbu u bitnom navodi da su žalbeni navodi neosnovani te predlaže žalbu odbiti.

Tijekom postupka pred ovim državnim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, zapisnika o otvaranju ponuda, zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru, ponude odabranog ponuditelja te ostalih dokaza.

Žalba žalitelja je dopuštena, uredna, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe.

Žalba žalitelja je neosnovana.

Žalitelj u žalbi uvodno citira odredbe točke 4.1. Usluga medija zakupa za online oglašavanje na Internet portalima, Tehničke specifikacije, te kao odlučno navodi da je kriterij 10 najposjećenijih opće informativnih portala kod kojih svaki od rangiranih portala mora imati odgovarajući numerički izražen broj impresija a sve prema dostupnom izvješću kojeg donosi Reuters Institute Digital News Report i koje izvješće jasno navodi redoslijed rangiranja najposjećenijih opće informativnih portala.

Zatim ističe da odabrana ponuda nije trebala biti odabrana jer je suprotna dokumentaciji o nabavi, odnosno stoga što je u konkretnoj ponudi odabranog ponuditelja redni broj portala 10, s nazivom portala Local radio news, zamijenjen s rednim brojem 11 koji nosi naziv portala telegram.hr. Ukazuje da je naručitelj svojim zahtjevom za pojašnjenje ponude zatražio odgovarajuće očitovanje od ponuditelja te je ponuditelj dostavio svoje očitovanje kojim je pojasnio taj dio svoje ponude. Žalitelj ističe da je očekivao da će nakon tog očitovanja odabrana ponuda biti odbijena, jer je po mišljenju žalitelja suprotna dokumentaciji o nabavi.

Za razliku od odabranog ponuditelja, žalitelj ističe da je svoju ponudu ispravno podnio u dijelu koji se odnosi na redoslijed rangiranja najposjećenijih opće informativnih portala prema izvješću kojeg donosi Reuters Institute Digital News Report te je i u odnosu na tu ponudu naručitelj zatražio odgovarajuće pojašnjenje koje pojašnjenje je žalitelj u roku dostavio javnom naručitelju. Naime, žalitelj ukazuje da je pojasnio naručitelju na koje konkretno portale misli u odnosu na 10. rangirani Local radio news.

Naručitelj u odgovoru na žalbu uvodno pojašnjava zbog čega je za odabir i rangiranje 10 najposjećenijih opće informativnih internetskih portala mjerodavno zadnje dostupno izvješće Reuters Institute Digital News Report.

Potom ističe da je ograničenje odabira na prvih 10 medija predloženo radi maksimizacije dosega, relevantnosti i autoriteta, administrativne i troškovne učinkovitosti te transparentnosti i objektivnosti kriterija.

Nadalje, ističe da u sklopu rangiranja portala po posjećenosti, Reuters Digital News Report koristi termin Local or regional radio news, odnosno lokalne ili regionalne radijske vijesti, koji obuhvaća agregirane digitalne platforme svih lokalnih i regionalnih radijskih postaja u određenoj zemlji odnosno skupne podatke, a ne pojedinačni medij kako je

razvidno iz dijela Tehnička specifikacija dokumentacije o nabavi gdje se eksplicitno traži prvi, drugi, treći, četvrti, peti, šesti, sedmi, osmi, deveti i deseti portal, a ne skupina portala/medija. Također, ukazuje da u samom Reuters Institute Digital News Reportu, pojašnjenje da se radi o skupini medija, a ne o pojedinačnom mediju, proizlazi iz metodologije te načina na koji su podaci strukturirani u popisu.

Ukazuje da je termin Local or regional radio news pojašnjen na upit zainteresiranog gospodarskog subjekta prilikom prvog postupka javne nabave usluga medija zakupa za potrebe promocije usluga naručitelja. Tom prilikom, uzevši u obzir pojašnjenje termina Local or regional radio news, niti jedan ponuditelj, uključujući žalitelja, nije uvrstio ovu kategoriju u rang liste, čime je potvrđeno prepoznavanje da se navedena kategorija ne smatra medijem. Dakle, naručitelj ističe da je žalitelj u prethodnom postupku javne nabave istog predmeta nabave prihvatio da je Local or regional radio news potrebno isključiti i postupio je sukladno uputi naručitelja, dok, u predmetnom postupku javne nabave tvrdi suprotno, da je upravo ta kategorija valjana. Zbog svega naručitelj smatra da se žalba ne koristi kao sredstvo zaštite legitimnog interesa, već kao instrument produljenja postupka i odgode sklapanja ugovora s odabranim ponuditeljem, za uslugu koja je naručitelju potrebna.

Naručitelj potom ističe da žalitelj propušta razlikovati dvije bitno različite situacije: mijenjanje redoslijeda portala koji u Reuters izvješću postoje kao individualni, što doista nije dopušteno, i zamjenu agregatne kategorije koja nije individualni portal konkretnim portalima koji jesu individualno rangirani u izvješću, što nije mijenjanje redoslijeda već otklanjanje metodološke nesukladnosti. Kao odlučno naručitelj navodi da odabrani ponuditelj nije mijenjao redoslijed portala, već je zamijenio neprimjenjivu agregatnu kategoriju konkretnim portalom, što je u skladu s propisanom tehničkom specifikacijom dokumentacije o nabavi.

Ukazuje da je odabrani ponuditelj na 10. poziciji ljestvice ponudio portal Telegram.hr, individualno prepoznatljiv, verificiran i mjerljiv opće informativni internetski portal koji se može nedvosmisleno ugovoriti za potrebe medija zakupa i čija posjećenost i broj impresija su provjerljivi putem relevantnih alata za mjerenje posjećenosti. Takav portal pruža naručitelju veću sigurnost realizacije ugovorenih impresija i izvještavanja o istima.

Odabrani ponuditelj, gospodarski subjekt Četiri film d.o.o., Zagreb, u očitovanju na žalbu i naručiteljev odgovor na žalbu kao odlučno ističe da je postupio u potpunosti sukladno dokumentaciji o nabavi, kriterij rangiranja primijenio na opće-informativne internetske portale, kako je i propisano, u cijelosti se oslonio na mjerodavno Reuters izvješće, slijedio već ranije primijenjeni pristup naručitelja u istovrsnom postupku. Smatra da se žalbeni navodi temelje na pogrešnom i pretjerano formalističkom tumačenju koje ne uzima u obzir predmet i svrhu nabave.

Ujedno ističe da žalitelj pogrešno polazi od pretpostavke da se svaka stavka iz Reuters izvješća, neovisno o njezinoj prirodi, mora automatski uključiti u popis portala. Takvo tumačenje zanemaruje ključnu činjenicu da predmet nabave nisu „online izvori“ općenito, već konkretni opće-informativni internetski portali. Ukazuje da bi se primjenom pristupa žalitelja, u rangiranje uključila kategorija koja ne predstavlja pojedinačni portal, nema jasno odrediv subjekt oglašavanja, ne omogućuje izvršenje predmetne usluge. Zaključuje da bi se time postupilo protivno samoj svrsi i predmetu nabave.

U očitovanju na naručiteljev odgovor na žalbu žalitelj, nastavno na navode naručitelja o razlici između pojedinačnih portala i agregatnih kategorija, u bitnom dodaje da je naručitelj mogao u samoj dokumentaciji o nabavi dodatno pojasniti Reutersovo izvješće u smislu zamjene agregatne kategorije, što je propustio učiniti. Dakle, smatra da je sam

naručitelj dokumentacijom o nabavi odredio što i kako želi, a naknadno uvodi kategorije koje nije definirao dokumentacijom o nabavi.

Prilikom utvrđenja činjenica odlučnih za ocjenu osnovanosti žalbenog navoda izvršen je uvid u dokumentaciju o nabavi te utvrđeno da u točki 4.1. Tehničke specifikacije naručitelj opisuje dio predmeta nabave pod naslovom Usluga medija zakupa za online oglašavanje na Internet portalima, gdje je propisano sljedeće: „Predmet nabave su usluge medija zakupa naručitelja odnosno objava oglasa na opće informativnim internetskim portalima u Republici Hrvatskoj. Gospodarski subjekt je obavezan ponuditi oglasni prostor za prikazivanje banneri na deset najposjećenijih opće informativnih internetskih portala u Republici Hrvatskoj, uz ostvarenje okvirnog broja impresija od 1.000.000 za prvi, drugi i treći portal po posjećenosti, okvirni broj impresija od 800.000 za četvrti portal po posjećenosti, okvirni broj impresija od 600.000 za peti portal po posjećenosti, okvirni broj impresija od 300.000 za šesti i sedmi portal po posjećenosti i okvirni broj impresija od 100.000 za osmi, deveti i deseti portal po posjećenosti u Republici Hrvatskoj.

Za odabir i rangiranje deset najposjećenijih opće informativnih internetskih portala mjerodavno je zadnje dostupno izvješće Reuters Institute Digital News Report.

Gospodarski subjekt obavezan je u ponudi dostaviti dokaz iz kojeg je vidljivo rangiranje deset najposjećenija opće informativna internetska portala u Republici Hrvatskoj prema zadnje dostupnom izvješću Reuters Institute Digital News Report.

Gospodarski subjekt je obavezan osigurati deset najposjećenijih opće informativnih internetskih portala, poredanih od najveće posjećenosti prema niže, a naručitelj zadržava u izvršenju ugovora i provedbi marketinških kampanja odabir portala između deset ponuđenih, u skladu s njegovim potrebama.“.

Potom je utvrđeno da je odabrani ponuditelj dostavio zadnje dostupno izvješće Reuters Institute Digital News Report i uputio na dio koji se odnosi na najposjećenije opće informativne internetske portale u Republici Hrvatskoj.

Ujedno, dostavio je ponudbeni troškovnik u kojemu je u dijelu 1. Medija zakup za online, ponudio redom usluge medija zakupa na prvom do desetom po posjećenosti u RH opće informativnom internetskom portalu (Indeks.hr, 24sata online, Dnevnik online, Jutarnji.hr, Net.hr, Vecernji.hr, Tportal.hr, Hrt.hr, Dnevno.hr, Telegram.hr).

Naručitelj je tijekom postupka pregleda i ocjene ponuda odabranom ponuditelju uputio zahtjev za pojašnjenjem ponude sljedećeg sadržaja: „Naručitelj je u dokumentaciji o nabavi Tehnička specifikacija propisao da je za odabir i rangiranje deset najposjećenijih opće informativnih internetskih portala u Republici Hrvatskoj mjerodavno zadnje dostupno izvješće Reuters Digital News Report te da je gospodarski subjekt obavezan dostaviti dokaz iz kojeg je vidljivo navedeno rangiranje. Uvidom u Vašu ponudu utvrđeno je da ste na 10. mjestu naveli portal „Telegram.hr“. Slijedom navedenog, molimo Vas da pojašnite na koji način dostavljeni dokaz nedvojbeno potvrđuje da portal „Telegram.hr“ ulazi među traženih 10 najposjećenijih portala sukladno zahtjevima dokumentacije o nabavi, s obzirom na to da je u izvješću Reuters Digital News Report 2025. na 10. mjestu navedeno „Local radio news online“. Napominjemo da se traženo pojašnjenje ne smije odnositi na izmjenu dostavljenog popisa portala, već isključivo na pojašnjenje i dokazivanje već dostavljenih podataka iz ponude. Ponuditelj je dužan dostaviti traženo pojašnjenje putem EOJN RH u navedenom roku. U slučaju da u ostavljenom roku ne dostavite traženo pojašnjenje, Vaša ponuda bit će ocijenjena kao nepravilna.“.

Odabrani ponuditelj je u ostavljenom mu roku dostavio odgovor sljedećeg sadržaja: „U izvješću Reuters Digital News Report 2025. na 10. mjestu naveden je „Local radio news online“, koji se odnosi na digitalni oblik lokalnih radijskih emisija vijesti. Budući da se radi o skupini medija iz koje nije razvidan naziv niti doseg pojedinačnog medija u cijeloj skupini, a

natječajnom dokumentacijom traži se pojedinačni medij/portal, „Local radio news“ smo isključili. Na njezino mjesto uvrstili smo prvi sljedeći pojedinačni medij/portal na rang-listi, odnosno Telegram.hr.

Također skrećemo pozornost na postupak javne nabave 49-MV/25 koji je proveo HŽ Putnički prijevoz, u kojem je u tehničkoj specifikaciji također bio propisan odabir i rangiranje deset najposjećenijih opće informativnih internetskih portala u Republici Hrvatskoj temeljem posljednjeg dostupnog izvješća Reuters Digital News Report (iz 2025. godine). Za navedeni postupak donesena je Odluka o poništenju (br. UP-46-8-1/25 od 6.11.2025.) iz razloga što niti jedan ponuditelj nije ispravno rangirao, između ostalog, opće-informativne portale. U zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda, u dijelu „Valjanost ponuda prema obliku, sadržaju i cjelovitosti“, sam naručitelj (HŽ Putnički prijevoz) naveo je da je, sukladno Reuters izvješću, ispravno rangiranje portala sljedeće: 1. Index.hr, 2. 24sata.hr, 3. Dnevnik.hr, 4. Jutarnji.hr, 5. Net.hr, 6. Vecernji.hr, 7. tportal.hr, 8. Vijesti.hrt.hr, 9. Dnevno.hr, 10. Telegram.hr.

Slijedom navedenoga, razvidno je da je odabir i rangiranje portala izvršeno u skladu s mjerodavnim izvješćem i odredbama natječajne dokumentacije.“

Uzevši u obzir da se žalitelj i naručitelj pozivaju na žaliteljevu ponudu u dijelu podataka o deset najposjećenijih opće informativnih internetskih portala u Republici Hrvatskoj, treba dodati da je žalitelj na deseto mjesto u ponudbenom troškovniku stavio „Local radio news“, nakon čega je naručitelj tražio pojašnjenje ponude u tom dijelu. Žalitelj je odgovorio naručitelju da Reuters to odvaja kao posebnu kategoriju (u odnosu na klasične portale kao što su (indeks.hr, 24 sata i sl.) iz razloga što to korisnici drugačije konzumiraju. Ističe da na portale radio stanica korisnici često dolaze zbog radija, traže lokalne informacije, vraćaju se više puta dnevno i da takvi portali često imaju visoku lojalnost. Pri tome imenuje dva portala, www.radiopag.hr i www.karlovacki.hr.

Za ocjenu žalbenog navoda mjerodavne su odredbe članka 280. stavka 4., članka 290. stavka 1. i članka 293. ZJN 2016.

Kod ocjene žalbenog navoda kao odlučno valja ponoviti da nakon što je zatražen od strane naručitelja pojasniti svoju ponudu u dijelu rangiranja općih informativnih internetskih portala u Republici Hrvatskoj, odabrani ponuditelj dostavlja pojašnjenje da je u izvješću Reuters Institute Digital News Report na desetom mjestu navedena kategorija „Local radio news online“, koja predstavlja agregirani prikaz lokalnih i regionalnih radijskih vijesti, a ne pojedinačni opće informativni internetski portal. Slijedom toga, odabrani ponuditelj je pojasnio da je takvu kategoriju isključio iz rangiranja te na njezino mjesto uvrstio prvi sljedeći pojedinačni portal na rang-listi, odnosno Telegram.hr.

Žalbeno tijelo prihvaća navedeno obrazloženje kao pravilno. Naime, iz same tehničke specifikacije nedvojbeno proizlazi da je predmet nabave zakup oglasnog prostora na opće informativnim internetskim portalima, odnosno na pojedinačno identificiranim medijima koji omogućuju izvršenje predmetne usluge. U tom smislu, posebna kategorija poput „Local radio news online“, koja ne predstavlja pojedinačni portal niti omogućuje nedvojbenu identifikaciju medija na kojem bi se usluga izvršavala, ne može se smatrati portalom u smislu zahtjeva dokumentacije o nabavi. Stoga se, suprotno navodima žalitelja, ne može smatrati da je odabrani ponuditelj izmijenio propisani redoslijed portala iz Reutersovog izvješća, već je pravilno postupio kada je neprimjenjivu kategoriju zamijenio konkretnim, individualno identificiranim portalom koji se nalazi na sljedećem mjestu prema relevantnom izvješću. Takvo postupanje u skladu je sa svrhom i predmetom nabave, kao i s odredbama dokumentacije o nabavi.

Ujedno, ovo tijelo prihvaća i navode naručitelja da se u konkretnom slučaju ne radi o izmjeni ponude, već o pojašnjenju već dostavljenih podataka, budući da je odabrani ponuditelj u ponudi dostavio relevantno izvješće te popis portala, a traženim pojašnjenjem dodatno obrazložio način na koji je izvršio rangiranje u skladu sa zahtjevima dokumentacije o nabavi. Nadalje, pravilno naručitelj ističe da žalitelj pogrešno izjednačava obvezu preuzimanja svih kategorija iz izvješća s obvezom ponude konkretnih portala, zanemarujući pritom prirodu pojedinih kategorija iz izvješća. U tom smislu, žalbeni navodi temelje se na pretjerano formalističkom tumačenju koje ne uzima u obzir predmet i svrhu nabave.

Slijedom navedenog, žalbeno tijelo ocjenjuje da je odabrani ponuditelj postupio sukladno dokumentaciji o nabavi, pravilno rangirao opće informativne internetske portale oslanjajući se na mjerodavno izvješće Reuters Institute Digital News Report, te da naručitelj nije povrijedio odredbe ZJN 2016 prilikom pregleda i ocjene ponuda.

Stoga se žalbeni navod žalitelja ocjenjuje neosnovanim.

Postupajući po službenoj dužnosti temeljem članka 404. ZJN 2016, a u odnosu na osobito bitne povrede postupka javne nabave iz članka 404. stavka 2. toga Zakona, ovo državno tijelo nije utvrdilo postojanje osobito bitnih povreda.

Sukladno prethodno navedenom, a temeljem članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016, žalba se odbija kao neosnovana, kako je i odlučeno u točki 1. izreke ovog rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka, u ukupnom iznosu od 1.476,25 eura, koji se sastoji od prethodno plaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka i troška sastava žalbe po opunomoćeniku odvjetniku. Međutim, sukladno odredbi članka 431. stavka 4. ZJN 2016, u slučaju odbijanja žalbe žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka. Stoga je odlučeno kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU:

Protiv ovog Rješenja nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske u roku od 30 dana od isteka osmog dana od dana javne objave Rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave. Tužba se predaje neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava.

ZAMJENIK PREDsjednice

Zvonimir Jukić

