



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: Us II-149/2026-6

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Radmile Bolanča Vuković i Mire Kovačić, članica vijeća uz sudjelovanje više sudske savjetnice Andreje Pejковиć Rabi, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja AKTER-PUBLIC d.o.o. Zagreb, Remetinečka cesta 9D, OIB 60260099259, kojeg zastupa opunomoćenik Zoran Špoljarić, odvjetnik u Zagrebu, Nova cesta 171A, OIB 20352337868, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Ulica grada Vukovara 23/V, OIB: 95857869241, uz sudjelovanje zainteresiranih osoba HŽ – Putnički prijevoz d.o.o. Zagreb, Strojarska cesta 11, OIB: 80572192786 i Četiri film d.o.o. Zagreb, Ulica Antuna Bauera 6, OIB: 32845765234, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 31. kolovoza 2026.

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika, KLASA: UP/II-034-02/26-01/256 URBROJ: 354-02/8-26-6 od 2. lipnja 2026.

II. Odbija se tužiteljev zahtjev za naknadu troškova spora.

Obrazloženje

1. Oспоравanim rješenjem tuženika odbijena je žalba tužitelja kao i zahtjev tužitelja za naknadu troškova žalbenog postupka.
2. Tužitelj podnosi tužbu u kojoj u bitnom ističe da tuženik, priklanjajući se obrazloženju naručitelja, zanemaruje odredbe Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, 120/16., 114/22. i 48/26.; u daljnjem tekstu: ZJN) koje uređuju pitanje publicirane dokumentacije o nabavi (u daljnjem tekstu: DON), a koju je učinio obveznom upravo javni naručitelj propisujući obveznim rangiranje prema Izvješću *Reuters Institute Digital News Report*. Prigovara stavu naručitelja da treba odstupiti od traženog rangiranja te umjesto onoga što je na 10. mjestu, prihvatiti ponudu u koju je uvršteno 11. mjesto prema mjerodavnom Izvješću, čime javni naručitelj svjesno i namjerno čini svoj DON nedovoljno jasnim i transparentnim. Osobito neprihvatljivim smatra navod tuženika da su žalbeni navodi tužitelja „pretjerano formalističko tumačenje koje ne bi uzimalo u obzir predmet i svrhu nabave“. Ističe da pozitivni pravni poredak Republike Hrvatske ima cijeli niz zakona koji su svojim sadržajem krajnje formalni, pri čemu taj formalizam daje obveznicima sigurnost da će se takav „formalni“

zakon primjenjivati upravo na taj, unaprijed poznat, formalan način. Smatra da je DON u predmetnom postupku javne nabave nejasan i proturječan, a što je dovelo do različitih tumačenja zahtjeva koji se traže od ponuditelja. Predlaže Sudu da poništi osporeno rješenje tuženika i naloži javnom naručitelju naknadu troškova žalbenog postupka tužitelju. Traži i naknadu troškova ovog upravnog spora.

3. U odgovoru na tužbu tuženik u cijelosti osporava tužiteljeve navode iz tužbe. Protivi se tužbenom zahtjevu i predlaže ga odbiti. Iscrpno iznosi razloge zbog kojih tužbeni zahtjev smatra neosnovanim. U bitnom navodi da je tužitelj u žalbenom postupku tvrdio da ponuda odabranog ponuditelja nije trebala biti odabrana jer je suprotna DON-u jer je u ponudi redni broj portala 10. s nazivom portala „*Local radio news online*“, zamijenjen rednim brojem 11. koji nosi naziv portala Telegram.hr. S obzirom na odredbe DON-a, tuženik je ocijenio da je naručitelj pravilno postupio prihvativši pojašnjenje, a potom i ponudu odabranog ponuditelja. Naime, DON-om je zatraženo navođenje pojedinačnih portala, a ne skupnih medija. Tužitelj niti u žalbenom postupku nije otklonio tvrdnje odabranog ponuditelja iz pojašnjenja ponude da je riječ o skupnom mediju koji se kao takav ne može navoditi u ponudi. Stoga, s obzirom na to da se na desetoj poziciji u izvješću *Reuters Institute Digital News Report*, a što je bilo nesporno među strankama, nalazi skupni medij „*Local radio news online*“, odabrani ponuditelj je pravilno postupio kada je naveo idući pojedinačni medij s propisanog izvješća (Telegram.hr.). Tuženik smatra da bi se upravo prihvaćanjem tužiteljeva tumačenja u rangiranje uključila kategorija koja ne predstavlja pojedinačni portal, nema jasno odrediv subjekt oglašavanja i u konačnici ne bi omogućavala izvršenje predmetne usluge. Postupanje odabranog ponuditelja na način da je zamijenio neprimjenjivu grupnu kategoriju pojedinačnim portalom, u skladu je s odredbama DON-a kojima je propisano navođenje pojedinačnih portala. Tuženik naposljetku ističe da u situaciji kada se u postupku pregleda i ocjene ponuda pojavi pitanje usklađenosti ponude s DON-om, a DON je nejasan, dvojben ili nepotpun, postupa se *in favorem* ponuditelja, odnosno postupa se na način da se nejasne ili dvojbene odredbe DON-a ne mogu tumačiti na štetu ponuditelja. Taj je stav tuženika potvrđen brojnim presudama Suda. Predlaže odbiti tužbeni zahtjev u cijelosti, a u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva, predlaže da Sud sam riješi stvar u skladu s člankom 434. stavkom 4. ZJN-a.

4. Zainteresirana osoba, HŽ – Putnički prijevoz d.o.o. Zagreb, u odgovoru na tužbu u bitnom navodi da je za odabir i rangiranje 10 najposjećenijih opće informativnih internetskih portala mjerodavno zadnje dostupno izvješće *Reuters Institute Digital News Report*. Riječ je o izvješću koje provodi međunarodna akademska ustanova (Sveučilište u Oxfordu) i koje je metodološki neovisan, javno dostupan i transparentno dokumentiran istraživački izvor. U sklopu rangiranja portala po posjećenosti *Reuters Institute 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 u smislu Tehničke specifikacije DON-a u kojoj se eksplicitno traže pojedinačni portali, rangirani od 1. do 10. mjesta, a ne skupina portala/medija. Zainteresirana osoba napominje da je navedeno tumačenje prihvatio i tužitelj u svojoj prethodnoj žalbi u kojoj navodi da „svaki od rangiranih portala mora imati odgovarajući numerički izražen broj impresija, a sve prema dostupnom izvješću kojeg donosi *Reuters Institute Digital News Report*. Tužitelj je u prethodnom postupku javne nabave prihvatio da je „*Local or regional radio news*“ potrebno isključiti, dok u predmetnom

postupku tvrdi suprotno. Slijedeći načela jednakog tretmana, zabrane diskriminacije i načela transparentnosti, zainteresirana osoba naglašava da tužitelj koji je sam u ranijem postupku javne nabave isključio „*Local or regional radio news*“ i dodao na rang listu Telegram.hr, sada tvrdi da je taj isti način postupanja protuzakonit, kada ga primijeni netko drugi. Ističe da je na naručitelju da u postupcima javne nabave, pa tako i u postupku pregleda i ocjene ponuda, poštuje načelo učinkovitosti i ekonomičnosti, što znači da postupa što je moguće jednostavnije, bez odgode i uz što manje troškova, ali tako da se utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za donošenje odluke. Predlaže da Sud odbaci tužbu, a podredno odbije tužbeni zahtjev kao neosnovan uz naknadu troškova postupka, koje ne specificira.

5. Zainteresirana osoba, Četiri film d.o.o. Zagreb, nije dostavila odgovor na tužbu.

6. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

7. Na temelju razmatranja svih pravnih i činjeničnih pitanja, a uzimajući u obzir činjenice utvrđene u postupku koji je prethodio ovom upravnom sporu, ovaj Sud je utvrdio da je osporeno rješenje doneseno na temelju potpuno i pravilno utvrđenog činjeničnog stanja i uz pravilnu primjenu materijalnog prava. U obrazloženju osporenog rješenja tuženik je iznio sve bitne činjenice koje proizlaze iz provedenih dokaza te je, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje i relevantne propise, naveo valjane razloge zbog kojih je odbio žalbu tužitelja protiv odluke o odabiru.

8. Iz spisa proizlazi da je naručitelj HŽ – Putnički prijevoz d.o.o. Zagreb 5. prosinca 2025. objavio u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske poziv na nadmetanje s DON-om, 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).

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

10. Tužitelj je podnio žalbu tuženiku protiv predmetne odluke o odabiru u bitnom osporavajući zakonitost postupanja naručitelja tijekom postupka pregleda i ocjene ponuda u vezi s ponudom odabranog ponuditelja u dijelu koji se odnosi na rangiranje 10 najposjećenijih opće informativnih internetskih portala prema zadnjem dostupnom izvješću *Reuters Institute Digital News Report*.

11. U ovom je postupku sporno je li ponuda odabranog ponuditelja usklađena s DON-om.

12. Ocjenjujući osnovanost tužbenih navoda Sud polazi od točke 4.1. Tehničke specifikacije kojom je propisano:

12.1. Gospodarski subjekt je obavezan ponuditi oglasni prostor za prikazivanje *bannera* 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.

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

12.3. 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*.

13. Odabrani ponuditelj dostavio je zadnje dostupno izvješće *Reuters Institute Digital News Report* i uputio na dio koji se odnosi na najposjećenije opće informativne internetske portale u Republici Hrvatskoj. U ponudbenom troškovniku ponudio je usluge medija zakupa, od prvog do desetog po posjećenosti u Republici Hrvatskoj opće informativnom internetskom portalu (Indeks.hr, 24sata online, Dnevnik online, Jutarnji.hr, Net.hr, Vecernji.hr, Tportal.hr, Hrt.hr, Dnevno.hr, Telegram.hr).

14. Naručitelj je u postupku pregleda i ocjene ponuda odabranom ponuditelju uputio zahtjev za pojašnjenje ponude u vezi s okolnošću da je u ponudi na 10. mjestu naveden portal Telegram.hr, a u izvješću *Reuters Institute Digital News Report 2025.* na 10. je mjestu „*Local radio news online*“, tražeći pojašnjenje o tome kako portal Telegram.hr ulazi među traženih 10 najposjećenijih portala, s obzirom na to da je u izvješću *Reuters Institute Digital News Report 2025.* na 10. mjestu „*Local radio news online*“, a Telegram.hr na 11. mjestu.

15. Odabrani ponuditelj je u ostavljenom roku dostavio odgovor u kojemu je naveo da je u izvješću *Reuters Institute Digital News Report 2025.* na 10. mjestu „*Local radio news online*“ koji se odnosi na digitalni oblik lokalnih radijskih emisija vijesti. Budući da je riječ 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 online*“ je isključen te je na to mjesto uvršten prvi sljedeći pojedinačni medij/portal na rang-listi, odnosno Telegram.hr.

16. Tuženik je prihvatio obrazloženje odabranog ponuditelja u vezi s 10. mjestom navedenim u njegovoj ponudi s obzirom na to da je u konkretnom slučaju 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 DON-a. Stoga tuženik zaključuje da se 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 s DON-om te sa svrhom i predmetom nabave.

17. Polazeći od činjenice da DON u konkretnom slučaju zahtijeva da ponuditelji ponude oglasni prostor na deset najposjećenijih opće informativnih internetskih portala u Republici Hrvatskoj, što prema mišljenju ovoga Suda znači deset pojedinačno identificiranih medija koji omogućuju izvršenje predmetne usluge, valja zaključiti da se naručitelj u predmetnom postupku pregleda i ocjene ponuda držao uvjeta postavljenih DON-om odnosno da odabравši ponudu odabranog ponuditelja nije odstupio od uvjeta i zahtjeva propisanih DON-om. Polazeći od navedenog, a imajući na umu okolnost da su u obrazloženju osporenog rješenja izneseni valjani i dostatni razlozi, koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na utemeljenost tuženikova zaključka o neosnovanosti tužiteljeve žalbe, osporeno rješenje ne može se ocijeniti nezakonitim.

18. Osvrćući se na navode tužitelja da je DON u predmetnom postupku javne nabave nejasan i proturječan, što je rezultiralo različitim tumačenjem uvjeta iz DON-a,

valja naglasiti da su po pravomoćnosti DON-a svi sudionici postupka javne nabave njime vezani, od čega nije moguće odstupiti ni u ovom slučaju.

19. S obzirom na činjenicu da tužitelj žalbenim navodima nije doveo u sumnju zakonitost osporenog rješenja tuženika, valjalo je na temelju članka 116. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24. i 39/26. – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske), odlučiti kao u točki I. izreke.

20. Budući da tužitelj nije uspio u sporu, nije osnovan njegov zahtjev za naknadu troškova spora. Stoga je na temelju članka 147. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima odlučeno kao u točki II. izreke.

U Zagrebu 31. kolovoza 2026.

Predsjednica vijeća
dr. sc. Sanja Otočan

Broj zapisa: **9-3088c-530f3**

Kontrolni broj: **04180-fd260-0c2d6**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan.

Vjerodostojnost dokumenta možete provjeriti na sljedećoj web adresi:

<https://e-komunikacija.pravosudje.hr/provjera-vjerodostojnosti>



unosom gore navedenog broja zapisa i kontrolnog broja dokumenta.

Provjeru možete napraviti i skeniranjem QR koda. Sustav će u oba slučaja prikazati izvornik ovog dokumenta.

Ukoliko je ovaj dokument identičan prikazanom izvorniku u digitalnom obliku, **Visoki upravni sud Republike Hrvatske** potvrđuje vjerodostojnost dokumenta.