

2026-01-0945

Odločba U-I-99/25

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo družbe Solis skupina, d. o. o., Logatec, ki jo zastopa odvetniška družba Ilić & Partnerji, o. p., d. o. o., Ljubljana, na seji 19. marca 2026

odločilo:

1. Deseti odstavek 21. člena in tretji odstavek 26. člena Uredbe o podporah električni energiji, proizvedeni iz obnovljivih virov energije in v soproizvodnji toplote in električne energije z visokim izkoristkom (Uradni list RS, št. 26/22 in 9/25) ter 3. člen Uredbe o spremembi in dopolnitvi Uredbe o podporah električni energiji, proizvedeni iz obnovljivih virov energije in v soproizvodnji toplote in električne energije z visokim izkoristkom (Uradni list RS, št. 9/25), kolikor so se nanašali na projekte proizvodnih naprav, za katere do vključno 14. 2. 2025 še ni bila izdana odločba o dodelitvi podpore in je do vključno 14. 2. 2025 že obstajal pravnomočen sklep Agencije za energijo o potrditvi projekta, so bili v neskladju z Ustavo.

2. Ugotovitev neskladja z Ustavo iz prejšnje točke izreka ima učinek razveljavitve.

3. Agencija za energijo pri odločanju o dodelitvi podpore projektom proizvodnih naprav iz 1. točke izreka te odločbe uporabi tretji odstavek 26. člena Uredbe o podporah električni energiji, proizvedeni iz obnovljivih virov energije in v soproizvodnji toplote in električne energije z visokim izkoristkom (Uradni list RS, št. 26/22).

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnica navaja, da izpodbija 1., 2. in 3. člen Uredbe o spremembi in dopolnitvi Uredbe o podporah električni energiji, proizvedeni iz obnovljivih virov energije in v soproizvodnji toplote in električne energije z visokim izkoristkom (Uradni list RS, št. 9/25 – v nadaljevanju Uredba/25). Zatrjuje, da so izpodbijane določbe v neskladju z 2., 3., 14., 22., 120., 153. in 155. členom Ustave ter s 3.a členom Ustave v zvezi s tretjim odstavkom 4. člena Pogodbe o Evropski uniji (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016 – PEU) in z 20. in 25. členom Zakona o spodbujanju rabe obnovljivih virov energije (Uradni list RS, št. 121/21, 189/21 in 102/24 – v nadaljevanju ZSROVE). Pobudnica navaja, da jo je Uredba/25 prikrajšala za že pridobljeno pravico do državne pomoči pod pogoji iz pravnomočnega sklepa o potrditvi projekta. Izpodbijani predpis naj bi ji onemogočil realizacijo projekta, pridobitev deklaracije proizvodne naprave in pridobitev odločbe o dodelitvi podpore. Pobudnica poudarja, da je sklep o potrditvi projekta upravni akt oziroma odločitev o pravici, obveznosti ali pravni koristi. Po vsebini naj bi šlo za odločbo, ne za odločitev procesne narave. Takšno naj bi bilo tudi stališče Državnega odvetništva in Agencije za energijo (v nadaljevanju Agencija). Uredba/25, ki naj bi začela veljati 15. 2. 2025, naj bi posegla v pravni položaj pobudnice in drugih imetnikov pravnomočnih sklepov o potrditvi projektov, ki ob njeni uveljavitvi še niso imeli izdane odločbe o podpori. Cene električne energije iz pravnomočnih

sklepov o potrditvi projektov naj ne bi več veljale, pač pa naj bi postale omejene na največ vrednost referenčnih stroškov tehnologije izbranega projekta, povišanih za 10 odstotkov. Pobudnica trdi, da ob teh pogojih niti ne more pridobiti financiranja za izvedbo projekta in da ga ne more izvesti ter pridobiti deklaracije proizvodne naprave, ki je pogoj za izdajo odločbe o podpori.

2. Izpodbijane določbe Uredbe/25 naj bi v neskladju s 155. členom Ustave posegle v pridobljene pravice oziroma upravičena pravna pričakovanja pobudnice. Ta naj bi pred njihovo uveljavitvijo pridobila pravnomočen sklep o potrditvi projekta, iz katerega je izhajala upravičenost do podpore pod pogoji, določenimi po takrat veljavni ureditvi. Na pravice iz navedenega sklepa naj bi se pobudnica zanesla. Naknadno poslabšanje pogojev podporne sheme naj bi pomenilo spremembo (za nazaj) pravnih posledic že zaključenega postopka potrditve projekta oziroma povratni učinek na pravna razmerja, ki so nastala pod prejšnjo pravno ureditvijo. Sporne določbe naj ne bi prestale strogega testa sorazmernosti. Varstvo finančne stabilnosti podporne sheme naj ne bi bilo v ustreznem razmerju do konkretne škode, ki naj bi jo izpodbijani predpis povzročil pobudnici. Pobudnica naj zaradi spremembe dejansko ne bi mogla izvesti projekta in priti do podpore. To, da naj bi do retroaktivnega posega v pridobljene pravice prišlo z uredbo, naj bi bilo posebej problematično z vidika 3. in 120. člena Ustave. Pobudnica se sklicuje tudi na načelo zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave.

3. Člen 3 Uredbe/25 naj bi povzročil neenako obravnavo nekaterih imetnikov pravnomočnih sklepov o potrditvi projektov v neskladju z ustavnim načelom enakosti pred zakonom. Tisti, ki so jim bile do uveljavitve te uredbe izdane odločbe o dodelitvi podpore, naj bi bili v privilegiranem položaju v primerjavi s tistimi, ki jim še niso bile izdane in na katere naj bi vplivala naknadna omejitev višine podpore. Sporno razlikovanje naj bi temeljilo zgolj na trenutku izdaje odločbe o podpori, kar naj bi bilo pogosto pogojeno izključno z delovanjem organa. Obenem pa naj bi bili v enakem pravnem položaju vsi, ki so pred uveljavitvijo spremenjene uredbe pridobili sklep o potrditvi projekta, ki naj bi bil upravni akt, s katerim vlagatelj pridobi pravico oziroma pravno korist. Razlikovanje bistveno enakih položajev glede na trenutek izdaje odločbe naj bi izhajalo iz arbitrarnosti in postopkovne naključnosti in naj bi bilo v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave.

4. Člena 1 in 2 Uredbe/25 naj bi bila vsebinsko nejasna, nedoločna, dopuščala naj bi več mogočih razlag in naj bi omogočala arbitrarnost pri odločanju upravnega organa, kar je po mnenju pobudnice v neskladju z 2., 3. in 120. členom Ustave. Pobudnica vidi naslednje nejasnosti v besedilu Uredbe o podporah električni energiji, proizvedeni iz obnovljivih virov energije in v soproizvodnji toplote in električne energije z visokim izkoristkom (Uradni list RS, št. 26/22 in 9/25 – v nadaljevanju Uredba), spremenjenem z Uredbo/25: (a) pojem "ponujena cena"; (b) odsotnost določitve obdobja, iz katerega se v upravnem postopku za pridobitev odločbe o podpori črpa podatek o višini referenčnega stroška za tehnologijo in velikostni razred, glede na to, da so referenčni stroški spremenljiva kategorija; (c) nelogična umestitev novega desetega odstavka 21. člena Uredbe v IV. poglavje Uredbe, čeprav naj bi po vsebini spadal v V. poglavje Uredbe.

5. Pobudnica dodatno utemeljuje neskladje izpodbijanih določb Uredbe/25 s 120. členom Ustave z navedbami, da upravnim organom onemogočajo delovanje v skladu z načelom zakonitosti in dolžnostjo omogočanja uveljavljanja pravic. Pri tem izpostavlja, da je bila investitorju, ki je na podlagi prejšnje ureditve že pridobil pravnomočen sklep o potrditvi projekta, s spremembo Uredbe retroaktivno odvzeta možnost, da bi postopek nadaljeval in uresničil pravico do podpore pod pogoji, ki so veljali ob izdaji sklepa. S tem naj bi mu bilo onemogočeno uveljavljanje že pridobljene pravice. Pobudnica dodatno utemeljuje tudi neskladje izpodbijanih določb Uredbe/25 s 3. členom Ustave, češ da je z njimi izvršilna veja oblasti retroaktivno posegla v posamične pravnomočne akte, ki jih je v upravnem postopku izdal drug organ, in "porušila ustavno ravnotežje med vejami oblasti".

6. Uredba/25 naj bi kršila tudi ustavno pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. Uvajala naj bi bistveno spremembo, ki je posamezni vlagatelji niso mogli predvideti. Rešitev, da se nova ureditev uporabi za vse projekte, za katere do uveljavitve Uredbe/25 še ni bila izdana odločba o podpori, naj bi pripeljala do neenake obravnave vlagateljev, ki so sodelovali na javnem pozivu iz decembra 2023, glede na to, ali so do njene uveljavitve že prejeli odločbo o dodelitvi podpore ali še ne. Razlikovanje naj ne bi bilo utemeljeno na stvarno opravičljivih razlogih.

7. Uredba/25 naj bi bila v nasprotju z ZSROVE in s tem tudi s 153. členom Ustave. Pobudnica opozarja, da je bila sprejeta na podlagi osmega in devetega odstavka 20. člena ter šestega odstavka 23. člena ZSROVE. Vlada naj ne bi upoštevala zapovedi iz osmega odstavka 20. člena ZSROVE, da mora pri določanju višine podpore upoštevati vse pridobljene koristi. Za vlagatelje naj bi bile priznane cene električne energije iz pravnomočnih sklepov o potrditvi projektov take konkretno pridobljene koristi. Po oceni pobudnice poleg tega iz prvega in četrtega odstavka 23. člena ZSROVE izhaja, da ima sklep o potrditvi projekta že značaj odločbe, s katero se vlagatelju prizna konkretna korist. ZSROVE naj tudi ne bi predvideval možnosti retroaktivne spremembe pogojev za dodelitev podpore.

8. Ustavno sodišče je pobudo vročilo Vladi v odgovor. Vlada na pobudo ni odgovorila.

B. – I.

Obseg presoje

9. Ustavno sodišče je na podlagi tretjega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21 in 22/25 – v nadaljevanju ZUstS) s sklepom št. U-I-99/25 z dne 11. 9. 2025 sprejelo v obravnavo pobudo pobudnice za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti desetega odstavka 21. člena in tretjega odstavka 26. člena Uredbe ter 3. člena Uredbe/25, kolikor se navedene določbe nanašajo na projekte proizvodnih naprav, za katere: (a) do vključno 14. 2. 2025 še ni bila izdana odločba o dodelitvi podpore in (b) je do vključno 14. 2. 2025 že obstajal pravnomočen sklep Agencije o potrditvi projekta. Ustavno sodišče je v sklepu o sprejemu pobude v obravnavo odločilo tudi o absolutno prednostni obravnavi pobude. Na pravni interes pobudnice ne more vplivati dejstvo, da sta ZSROVE in Uredba po sklepu o sprejemu pobude v obravnavo nehala veljati,¹ saj se za pobudnico in druge subjekte v njenem položaju predpisa še uporabljata. Prvi odstavek 118. člena ZSROVE-1 določa, da se projekti, ki so bili izbrani s sklepom o potrditvi projekta v skladu s 23. členom ZSROVE (torej tudi projekt pobudnice), izvajajo in zaključijo v skladu z določbami ZSROVE. Četrta alineja 133. člena ZSROVE-1 pa določa, da se Uredba še naprej uporablja do izteka obdobja izvajanja podporne sheme v skladu s 118. členom ZSROVE-1. Glede na pravila iz 47. člena ZUstS² Ustavno sodišče – tudi brez posebnega pozivanja pobudnice – ugotavlja, da posledice zatrtje protiustavnosti oziroma nezakonitosti Uredbe niso bile odpravljene.

10. Ustavno sodišče je v navedenem obsegu opravilo presojo skladnosti izpodbijanih določb Uredbe in Uredbe/25 z Ustavo.

B. – II.

Bistvena vsebina ZSROVE in Uredbe ter presoja z vidika načela jasnosti in pomenske določljivosti predpisov (2. člen Ustave)

11. Pobudnica meni, da sta bila 1. in 2. člen Uredbe/25 (smiselno torej deseti odstavek 21. člena in tretji odstavek 26. člena Uredbe) vsebinsko nejasna in nedoločna, tako da sta omogočala arbitrarnost upravnega organa pri njuni uporabi. Te očitke pobudnica opira na 2., 3. in 120. člen Ustave, Ustavno sodišče pa jih je po ustaljeni presoji obravnavalo z vidika načela jasnosti in pomenske določljivosti predpisov, ki je eno od načel pravne države iz 2. člena Ustave. Ustavno sodišče v nadaljevanju predstavi bistveno vsebino Uredbe in ZSROVE širše, kot bi bilo potrebno zgolj za namen odgovora na očitke o protiustavni nejasnosti, saj brez tega ne bi bil mogoč odgovor na druge očitke pobude.

Uvodno o načelu jasnosti in pomenske določljivosti

12. Zahteva, da so predpisi jasni in določni, tako da je mogoče ugotoviti njihovo vsebino in namen, izhaja iz načela jasnosti in pomenske določljivosti kot enega od načel pravne države iz 2. člena Ustave. To načelo med drugim zahteva, da so predpisi opredeljeni tako, da jih je mogoče izvajati, da ne

omogočajo arbitrarnega ravnanja ter da nedvoumno in dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo.³ To sicer ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago, in tako kot vsi drugi predpisi so tudi zakoni predmet razlage. Z vidika pravne varnosti pa postane predpis sporen takrat, kadar s pomočjo razlage ne moremo priti do njegove jasne vsebine oziroma kadar se z ustaljenimi metodami razlage ne da ugotoviti njegove vsebine (ne pa že tedaj, ko samo besedilo predpisa ne daje odgovorov na vsa vprašanja, ki se utegnejo pojaviti v praksi).⁴ Predpis torej izpolnjuje zahtevo po jasnosti in pomenski določljivosti, če je mogoče z ustaljenimi metodami razlage ugotoviti vsebino pravila in je na ta način dolžno ravnanje naslovnikov določno in predvidljivo.⁵ Gre za prepoved izpostavljanja naslovnikov pravnih pravil stopnji nepredvidljivosti in negotovosti pravnih posledic njihovih storitev in opustitev, ki je, upošteva vse okoliščine, ustavnopravno nevzdržna in nesprejemljiva.⁶

ZSROVE in podpore električni energiji, proizvedeni iz obnovljivih virov energije in v soproizvodnji toplote in električne energije z visokim izkoristkom

13. ZSROVE je urejal izvajanje politike države in občin na področju rabe obnovljivih virov energije (v nadaljevanju OVE), določal zavezujoči cilj za delež energije iz obnovljivih virov v bruto končni porabi v Republiki Sloveniji ter ukrepe za doseganje tega cilja in načine njihovega financiranja, urejal potrdila o izvoru energije, samooskrbo z električno energijo iz obnovljivih virov, uporabo energije iz obnovljivih virov in odvečne toplote v sektorju ogrevanja in hlajenja in sektorju prometa ter obveščanje in usposabljanje inštalaterjev (1. člen ZSROVE). Poglavlje št. III ZSROVE je urejalo področje podpor proizvodnji energije iz OVE ter v soproizvodnji z visokim izkoristkom (v nadaljevanju SPTE).⁷ V to kategorijo spadajo tudi podpore električni energiji, proizvedeni iz OVE in v SPTE⁸ (v nadaljevanju podpore), ki so bile predmet urejanja z Uredbo in predmet te odločbe.

14. Za problematiko podpor je bil ključen pojem deklaracija za napravo (v nadaljevanju deklaracija) iz 7. člena ZSROVE. Deklaracija je bila odločba, ki jo je izdala Agencija proizvajalcu, ki je bil lastnik ali upravljavec naprave, za posamezno napravo za proizvodnjo energije ali energenta za končno porabo. Z njo se je potrdilo, da naprava izpolnjuje pogoje in zahteve v zvezi z vrsto naprave za proizvodnjo energije, namestitvijo predpisane merilne opreme, uporabljenim energetskim virom in doseganjem zahtevanih izkoristkov ter izbranim režimom obratovanja (prvi odstavek 7. člena ZSROVE).⁹ Agencija je izdala deklaracijo v upravnem postopku na zahtevo proizvajalca energije in za določen čas; deklaracija se je lahko izdala tudi za naprave za proizvodnjo električne energije iz OVE in za SPTE (drugi in tretji odstavek 7. člena ZSROVE). Agencija je lahko deklaracijo tudi spremenila in odvzela, in sicer pod pogoji iz osmega in devetega odstavka 7. člena ZSROVE.

15. Prvi odstavek 15. člena ZSROVE je določal, da se proizvajalcem električne energije iz OVE ali iz SPTE za to energijo iz naprav z veljavno deklaracijo lahko dodelijo podpore.¹⁰ Dodelile so se lahko, če so stroški proizvodnje, vključno z normalnim tržnim donosom na vložena sredstva, presegali ceno energije, ki jo je za tovrstno energijo bilo mogoče doseči na trgu.¹¹ Višina podpor se je določila po načelu stroškovne učinkovitosti, vendar so se pri določitvi načinov spodbujanja in višine podpor lahko upoštevali tudi nekateri drugi vidiki. Tretji odstavek 15. člena ZSROVE je zahteval, da se upravičenje za uveljavljanje pravice do podpore pridobi v okviru konkurenčnega postopka iz 23. člena ZSROVE, razen ko je šlo za proizvodne naprave z močjo, manjšo od 500 kW, ko se je podpora lahko podelila tudi neposredno. Bistveno je, da podpora ni smela omogočati prejemniku, da so bili prihodki v zvezi z obratovanjem naprave za proizvodnjo energije, za katero je prejemal podporo, večji od stroškov, vključno z normalnim tržnim donosom na vložena sredstva iz prvega odstavka tega člena. Zato je bilo za primer, ko prejemnik podpore prejme tudi drugo državno pomoč, določeno, da se podpora energiji iz te naprave zmanjša v odvisnosti od zneska prejete pomoči (šesti odstavek 15. člena ZSROVE). Sredstva za podpore je upravljala center za podpore, ki je opravljala obvezno državno gospodarsko javno službo (drugi odstavek 16. člena in prvi odstavek 18. člena ZSROVE) in ki je med drugim sklepal pogodbe o podporah in jih izplačeval ter odkupoval električno energijo iz OVE in SPTE (točke b do č drugega odstavka 18. člena ZSROVE).¹²

16. Iz prvega odstavka 20. člena ZSROVE¹³ je izhajalo, da se podpora lahko izvaja: (1) kot zagotovljeni odkup proizvedene električne energije, dobavljene v javno omrežje električne energije, po

ceni, ki jo določi vlada, za proizvodne naprave z nazivno električno močjo, manjšo od 500 kW, ali (2) kot finančna pomoč za tekoče poslovanje. Podpora se je vedno dodelila za določen čas (peti do sedmi odstavek 20. člena ZSROVE). Vlada je lahko zaradi potrebe po ohranitvi vzdržnosti financiranja podporne sheme določila, da se omeji letna instalirana moč proizvodnih naprav na OVE in za SPTE po posamezni tehnologiji in viru energije, ki ji je lahko podeljena podpora, če delež tovrstnih instaliranih proizvodnih naprav presega za tisto leto načrtovani obseg instaliranih naprav v sprejetem nacionalnem energetske in podnebnem načrtu (v nadaljevanju NEPN) (trinajsti odstavek 20. člena ZSROVE). Osmi in deveti odstavek 20. člena ZSROVE sta Vladi naložila, naj sprejme uredbo, s katero mora podrobneje predpisati številna vprašanja v zvezi s podporami, in ji določila merila, ki jih mora pri tem upoštevati (tudi glede določanja višine potrebne pomoči glede na velikost in tehnologijo proizvodnje električne energije, upoštevajoč pri tem vse že pridobljene koristi).

17. Izbor projektov za vstop v podporno shemo za električno energijo iz OVE in SPTE se je izvajal po pravilih iz 23. člena ZSROVE. Agencija je objavljala javne pozive za vstop v podporno shemo, s katerimi je investitorje in promotorje¹⁴ povabila k prijavi projektov za proizvodne naprave. Prijavi za projekte ali skupine projektov so morali investitorji oziroma promotorji priložiti podrobno obrazložitev, iz katere so bile razvidne vse predpostavke, na podlagi katerih je bila oblikovana ponujena cena. Zakon je določal, katera merila je Agencija morala upoštevati pri izbiri projektov (med njimi tudi ponujeno ceno za proizvedeno električno energijo). Četrty odstavek 23. člena ZSROVE je določal, da Agencija po opravljenem izbirnem postopku s sklepom odloči o potrditvi ali zavrnitvi projekta. Iz te določbe je tudi jasno sledilo, da bo ponujena cena električne energije podlaga za določitev višine podpore ob vstopu izbranega projekta v podporno shemo. Peti odstavek 23. člena ZSROVE je določal, da mora investitor pridobiti deklaracijo za proizvodno napravo v treh letih od vročitve sklepa o potrditvi projekta investitorju ali promotorju, v nasprotnem primeru ni upravičen do podpore za potrjeni projekt (v primeru zahtevnih objektov je bil lahko rok največ pet let).

18. Postopek odločanja o podporah, ki je investitorjem oziroma njihovim predhodno potrjenim projektom omogočil vstop v podporno shemo, je bil v bistvenem urejen v 25. do 28. členu ZSROVE. O upravičenosti do podpore je odločala Agencija v upravnem postopku na zahtevo vlagatelja (prvi odstavek 25. člena ZSROVE). Center za podpore je moral po vročitvi odločbe o dodelitvi podpore pozvati upravičenca k sklenitvi pogodbe o zagotavljanju podpore, ki je prenehala veljati z dnem, ko je prenehala veljati odločba o dodelitvi podpore (26. člen ZSROVE).¹⁵

Uredba in spremembe, uvedene z Uredbo/25

19. Zakonska podlaga za Uredbo so bili osmi in deveti odstavek 20. člena ter šesti odstavek 23. člena ZSROVE.¹⁶ Uredba je določala vrste energetskih tehnologij proizvodnih naprav za proizvodnjo električne energije iz OVE in v SPTE, ki so bile upravičene do podpore, višine podpor v konkurenčnem postopku na podlagi poziva Agencije za vstop v podporno shemo, pogoje za pridobitev podpore, način pridobitve podpore, trajanje posamezne podpore in postopek za znižanje ali odvzem podpore (1. člen Uredbe).

20. V skladu s prvim odstavkom 15. člena in prvim odstavkom 20. člena ZSROVE je Uredba v 7. členu opredeljevala podpore električni energiji, proizvedeni iz proizvodnih naprav OVE in SPTE, kot finančno pomoč proizvajalcem za proizvodnjo električne energije, če stroški proizvodnje, vključno z zagotovljenim donosom na vložena sredstva, presegajo prihodke, ki jih je mogoče doseči s prodajo proizvedene električne energije, toplote in drugih produktov obratovanja proizvodnih naprav OVE in SPTE. Podpore so se izvajale v oblikah zagotovljenega odkupa proizvedene električne energije, ki jo je odkupil center za podpore, in obratovalne podpore, ki je bila finančna pomoč za tekoče poslovanje za neto proizvedeno električno energijo, ki se proda na trgu ali se porabi kot lastni odjem.

21. Za to odločbo sta ključni IV. (Izbor projektov za vstop v podporno shemo) in V. poglavje Uredbe (Dodelitev in zagotavljanje podpore), v kateri sta bila umeščena tudi izpodbijana deseti odstavek 21. člena in tretji odstavek 26. člena Uredbe. Postopek izbora projektov za vstop proizvodnih naprav v podporno shemo je izvajala Agencija ter je obsegal določitev referenčnih stroškov proizvodnje električne energije v proizvodnih napravah OVE in SPTE, objavo javnega poziva za vstop proizvodnih naprav v

podporno shemo, ocenjevanje in izbiro proizvodnih naprav za vstop v shemo in odločanje o potrditvi ali zavrnitvi vstopa proizvodnih naprav (16. člen Uredbe). Referenčni stroški proizvodnje električne energije so bili konceptualno opredeljeni že v 20. točki 2. člena Uredbe in so pomenili ocenjeno višino stroškov proizvodnje električne energije za posamezne tehnologije in velikostne razrede proizvodnih naprav OVE in SPTE, ki jih je določila Agencija pred objavo javnega poziva za izbor proizvodnih naprav za vstop v podporno shemo.

22. Člen 17 Uredbe je podrobno urejal vprašanje določitve referenčnih stroškov. Tu velja izpostaviti, da so se ti stroški določili v EUR/MWh proizvedene električne energije in da so se pri proizvodnih napravah, pri katerih vhodni energent pomeni finančni strošek, izkazovali v dveh delih, in sicer kot nespremenljivi in kot spremenljivi del referenčnih stroškov. Agencija je določila referenčne stroške proizvodnje električne energije v proizvodnih napravah OVE in SPTE za vse razpoložljive tehnologije in njihove velikostne razrede pred objavo javnega poziva za vstop proizvodnih naprav v podporno shemo.¹⁷ Komisija Agencije za izbor projektov za vstop proizvodnih naprav v podporno shemo se je lahko odločila, da se za zagotovitev večje stroškovne učinkovitosti izvedbe javnega poziva referenčni stroški proizvodnje električne energije v proizvodnih napravah objavijo šele po zaključku oddaje vlog na javni poziv in pred njihovim odpiranjem (tretji odstavek 18. člena Uredbe).

23. Vsakokratni javni poziv za vstop v podporno shemo se je javno objavil (19. člen Uredbe), prijavitelji projektov proizvodnih naprav pa so na tej podlagi vlagali vloge za prijavo projektov za vstop v podporno shemo, v katerih so obvezno ponudili ceno električne energije proizvodne naprave, s katero so želeli vstopiti v podporno shemo, in načrtovano letno količino proizvedene električne energije. Ceno električne energije so morali ponuditi razdeljeno na nespremenljivi in spremenljivi del in določeno v skladu z Metodologijo (20. člen Uredbe). Pri tem so morali upoštevati tudi opredelitev "cene električne energije" iz 3. točke 2. člena Uredbe.¹⁸

24. Vrednotenje projektov za vstop proizvodnih naprav v podporno shemo se je izvajalo po pravilih 21. člena Uredbe, in sicer v konkurenčnem postopku do porazdelitve razpoložljivih sredstev v posameznih konkurenčnih skupinah (te so določene na podlagi tehnologije proizvodne naprave). Na tem mestu zadošča le kratek oris tega kompleksnega postopka. Vloge, v katerih so prijavitelji ponudili višjo ceno električne energije proizvodne naprave od vseh¹⁹ referenčnih stroškov, določenih v javnem pozivu, je Agencija zavrgla. Potem ko je posebna komisija Agencije projekte razvrstila (rangirala) od najcenejšega do najdražjega na podlagi (ponujene) investitorjeve cene električne energije proizvodnih naprav v EUR/MWh, je izdelala seznam izbranih projektov za vstop v podporno shemo. Končno je Agencija odločila o izbiri projekta za vstop v podporno shemo s sklepom o potrditvi ali zavrnitvi. Sklep o potrditvi projekta je med drugim vseboval ceno električne energije proizvodne naprave, razdeljeno na nespremenljivi in spremenljivi del, in rok za pridobitev deklaracije proizvodne naprave (22. člen Uredbe).

25. Člen 25 Uredbe je določal pogoje, pod katerimi je bil proizvajalec električne energije upravičen do podpore za električno energijo iz proizvodne naprave (in torej do izdaje odločbe o dodelitvi podpore). Med drugim je moral biti izdan sklep o potrditvi projekta za vstop proizvodne naprave v podporno shemo in v roku, določenem v sklepu o potrditvi, pridobljena deklaracija za proizvodno napravo, ki je morala biti izvedena v skladu s projektom, za katerega je bil izdan sklep o potrditvi projekta.²⁰ V upravni odločbi o dodelitvi podpore je Agencija med drugim določila vrsto podpore; razvrstitev v velikostni razred proizvodne naprave, energetsko tehnologijo in vrsto energenta; ceno električne energije proizvodne naprave v EUR/MWh, razdeljeno na nespremenljivi in spremenljivi del, skladno z Metodologijo (drugi odstavek 26. člena Uredbe). Podpore je izplačeval center za podpore, ki je, odvisno od vrste podpore, odkupoval električno energijo iz OVE in SPTE oziroma izplačeval obratovalno podporo. Po dokončnosti odločbe o dodelitvi podpore je center s proizvajalcem sklenil pogodbo o zagotavljanju podpore; cena za zagotovljeni odkup oziroma obratovalna podpora v tej pogodbi sta morali biti določeni na podlagi odločbe o dodelitvi podpore, ki je tako bila odločilen vir za vsebino navedene pogodbe (peti in šesti odstavek 26. člena in prvi odstavek 28. člena Uredbe).

26. To ne pomeni, da je bila višina podpore nujno fiksna ves čas trajanja pogodbenega razmerja. Kot je bilo navedeno, je bila ceno električne energije proizvodne naprave že v odločbi o dodelitvi podpore razdeljena na nespremenljivi in spremenljivi del – če je šlo za proizvodno napravo, pri kateri vhodni

energent pomeni finančni strošek, je imel spremenljivi del vrednost, večjo od 0 EUR/MWh. Sedmi do deseti odstavek 26. člena Uredbe so podrobno določali, kako se oblikujeta podpora v obliki zagotovljenega odkupa²¹ in obratovalna podpora²² ter kako se v njiju odraža spreminjanje morebitnega pozitivnega spremenljivega dela cene električne energije naprave.²³

27. Pred uveljavitvijo izpodbijane Uredbe/25 je tedaj veljavni tretji odstavek 26. člena Uredbe o podporah električni energiji, proizvedeni iz obnovljivih virov energije in v soproizvodnji toplote in električne energije z visokim izkoristkom (Uradni list RS, št. 26/22 – v nadaljevanju Uredba/22) določal, da ceno električne energije proizvodne naprave, ki še ni v podporni shemi, Agencija v odločbi o dodelitvi podpore določi v vrednosti, kot je opredeljena v sklepu o potrditvi projekta za vstop te proizvodne naprave v podporno shemo, če je bila ponujena cena električne energije proizvodne naprave nižja od referenčnih stroškov proizvodnje električne energije v proizvodnih napravah OVE in SPTE (za ustrezno tehnologijo in velikostni razred), določenih na podlagi sedmega odstavka 17. člena te uredbe.

28. V nasprotnem primeru – če je bila ponujena cena iz sklepa o potrditvi projekta višja od referenčnih stroškov za ustrezno tehnologijo in velikostni razred – je Uredba/22 sicer določala, da Agencija pred izdajo odločbe na podlagi dokumentov vlagatelja, ki izkazujejo dejanske stroške investicije, "preveri" ceno električne energije proizvodne naprave iz sklepa o potrditvi projekta za vstop v podporno shemo.²⁴ Vendar to ni pomenilo, da lahko Agencija v takem primeru pri dodeljevanju podpore samovoljno niža ceno električne energije, ki jo je prej sama potrdila v sklepu o potrditvi projekta, ali celo zavrne dodelitev podpore.²⁵ Znižanje cene električne energije, ki jo je ponudil investitor, je bilo mogoče le, če so bili dejanski stroški investicije nižji od stroškov investicije iz vloge za prijavo projekta za vstop v podporno shemo.²⁶ Drugače povedano, Uredba/22 je dopuščala, da se pri dodelitvi podpore prizna ponujena in potrjena cena električne energije, tudi če je presegala referenčne stroške proizvodnje, ki jih je za posamezno tehnologijo in velikostni razred določila Agencija. Edina varovalka je bila, da ponujena cena električne energije ni bila višja od vseh referenčnih stroškov iz javnega poziva (za vse tehnologije in velikostne razrede).

29. Takšna ureditev je veljala do 15. 2. 2025, ko je bila uveljavljena Uredba/25. Uredba/25 je v 3. členu določila, da se novi deseti odstavek 21. člena in spremenjeni tretji odstavek 26. člena Uredbe uporabljata za vse projekte, za katere do uveljavitve Uredbe/25 še ni bila izdana odločba o dodelitvi podpore v skladu s 26. členom Uredbe.

30. Novi deseti odstavek 21. člena Uredbe se je glasil:

"Ne glede na višino ponujene cene električne energije proizvodne naprave lahko cena, ki jo prijavitelji projekta dosežejo in do katere so upravičeni v okviru odločanja o dodelitvi podpore, presega referenčne stroške proizvodnje električne energije, ki jih je za takšno tehnologijo in velikostni razred določila agencija, največ za deset odstotkov."

Spremenjeni tretji odstavek 26. člena Uredbe se je glasil:

"Če proizvodna naprava še ni vključena v podporno shemo, agencija določi ceno električne energije te naprave v višini, določeni v sklepu o potrditvi projekta za vstop v podporno shemo, če ponujena cena električne energije ne presega referenčnih stroškov proizvodnje električne energije, določenih na podlagi sedmega odstavka 17. člena te uredbe. Če ponujena cena presega referenčne stroške proizvodnje električne energije, agencija pred izdajo odločbe preveri upravičenost preseganja na podlagi dokumentov investitorja, ki izkazujejo dejanske stroške, ter ne glede na višino cene električne energije, določene v sklepu o potrditvi projekta, določi ceno električne energije, ki lahko presega referenčne stroške proizvodnje električne energije, ki jih je za takšno tehnologijo in velikostni razred določila agencija, največ za deset odstotkov."

31. Po spremenjeni Uredbi je morala torej Agencija v primeru, ko je cena iz sklepa o potrditvi projekta presegala referenčne stroške za posamezno tehnologijo in velikostni razred, pri dodelitvi podpore priznati to ceno, vendar le do določene zgornje meje ("kapice"): če je cena referenčne stroške

presejala za največ deset odstotkov, jo je Agencija priznala v celoti; če jih je presejala za več kot deset odstotkov, pa je priznala ceno, ki je točno za deset odstotkov presejala referenčne stroške.

Presoja očitkov o kršitvi načela jasnosti in pomenske določljivosti predpisov iz 2. člena Ustave

32. Pobudnica meni, da protiustavno nejasnost povzroča "nelogična" umestitev novega desetega odstavka 21. člena Uredbe v IV. poglavje Uredbe, čeprav naj bi po vsebini spadal v V. poglavje Uredbe, ker da je urejal vprašanje upravičene višine podpore, kar je sicer bilo urejeno v V. poglavju Uredbe. Določba je bila umeščena v IV. poglavje Uredbe (Izbor projektov za vstop v podporno shemo) in v 21. člen Uredbe (Vrednotenje projektov za vstop proizvodnih naprav v podporno shemo), zato je jasno, da je bila v prvi vrsti zamišljena za prvo fazo postopka odločanja o podporah, ki se je zaključila s sklepom Agencije o potrditvi ali zavrnitvi projekta. Ker pa je bil deseti odstavek 21. člena Uredbe uveljavljen šele 15. 2. 2025, se pri javnem pozivu iz decembra 2023 (Javni poziv k prijavi projektov proizvodnih naprav za proizvodnjo elektrike iz OVE in v SPTE za vstop v podporno shemo – december 2023 – v nadaljevanju javni poziv december 2023) še ni mogel uporabljati v tej fazi izbora med projekti.

33. Deseti odstavek 21. člena Uredbe pa se je po izrecni določbi 3. člena Uredbe/25 15. 2. 2025 začel uporabljati za vse projekte, za katere do tega datuma še ni bila izdana odločba o dodelitvi podpore v skladu s 26. členom Uredbe. To dejstvo v povezavi z dejstvom, da za veliko potrjenih projektov iz javnega poziva december 2023 taka odločba 15. 2. 2025 še ni bila izdana, in njegovo izrecno urejanje cene, "ki jo prijavitelji projekta dosežejo in do katere so upravičeni v okviru odločanja o dodelitvi podpore", kažejo na to, da se je izpodbijana določba uporabljala tudi v drugi fazi postopka odločanja o podporah, to je pri samem dodeljevanju podpore. Tako niso prepričljive trditve pobudnice, da ni jasno, kdaj, v kateri fazi postopka in na kakšen način naj bi se deseti odstavek 21. člena Uredbe uporabil.

34. Tako deseti odstavek 21. člena kot tretji odstavek 26. člena Uredbe sta vsebovala pojem "ponujena cena". Pobudnica meni, da je ta pojem, kolikor ga je morala Agencija razložiti pri izdaji odločbe o dodelitvi podpore, nejasen – zdi se, da zato, ker naj bi se po naravi stvari nanašal na ceno, ki jo vlagatelji "ponudijo" v predhodni fazi postopka, v prijavah za vstop proizvodne naprave v podporno shemo (glej npr. 20. člen Uredbe). Iz pobude kot celote v resnici ne izhaja, da pobudnica pojma ne zna razložiti, saj večina njenih očitkov sloni na implicitnem razumevanju, da je Agencija pri izdaji odločbe o dodelitvi podpore "ponujeno ceno" iz desetega odstavka 21. člena in tretjega odstavka 26. člena Uredbe razlagala kot "potrjeno ponujeno ceno", torej ceno električne energije, ki jo je vlagatelj ponudil v prijavi, Agencija pa jo je potrdila v potrditvi projekta. Prav na ta način je pojem mogoče razložiti, Uredba pa ni bila protiustavno nedoločna.

35. Nazadnje, pobudnica graja, ker sporna ureditev ni jasno opredeljevala obdobja, iz katerega se je v upravnem postopku za pridobitev odločbe o podpori črpal podatek o višini referenčnega stroška za tehnologijo in velikostni razred. Obe presojani določbi sta napotovali na "referenčne stroške proizvodnje električne energije, ki jih je za takšno tehnologijo in velikostni razred določila agencija". Referenčni stroški proizvodnje električne energije so pomenili "ocenjeno višino stroškov proizvodnje električne energije za posamezne tehnologije in velikostne razrede proizvodnih naprav OVE in SPTE, ki jih določi agencija pred objavo javnega poziva za izbor proizvodnih naprav za vstop v podporno shemo" (20. točka 2. člena Uredbe). Iz te opredelitve izhaja, da je Agencija referenčne stroške določila pred vsako objavo posameznega javnega poziva za vstop proizvodnih naprav v podporno shemo in za vsak javni poziv posebej.²⁷ Šlo je za dinamično kategorijo, ki se je s časom spreminjala na podlagi različnih tehničnih, okoljskih in tržnih faktorjev. Čeprav so bili referenčni stroški pavšalizirana vrednost, pa je očitno, da je šlo za vrednost, ki naj bi na tako splošen način **opredeljevala raven** investicijskih in obratovalnih stroškov, pri katerih bi bil skrben in strokoven vlagatelj,²⁸ ki ima dostop do sodobne tehnologije, sposoben proizvajati električno energijo iz naprav OVE in SPTE različnih tehnologij in velikostnih razredov.

36. Določanje referenčnih stroškov proizvodnje električne energije v proizvodnih napravah OVE in SPTE je bilo podrobneje urejeno v 17. členu Uredbe (glej zlasti osmi odstavek 17. člena Uredbe, ki se sklicuje na Metodologijo). Postopek odločanja o podporah (IV. in V. poglavje Uredbe) je bilo treba razumeti kot celoto z več fazami (objava javnega poziva za vstop proizvodnih naprav v podporno shemo,

ocenjevanje proizvodnih naprav, priprava seznama izbranih projektov, odločanje Agencije o potrditvi ali zavrnitvi vstopa proizvodnih naprav v podporno shemo, izvedba projekta v naravi, pridobitev deklaracije, odločanje Agencije o upravičenosti proizvajalca električne energije do podpore). Edina smiselna razlaga, ki tudi doseže zahtevano pravno gotovost in predvidljivost za vlagatelje v okviru posamičnega postopka delitve podpor, je, da je Agencija pri izdaji odločbe o podpori za podlago svoje odločitve vzela podatek o referenčnih stroških, ki so veljali v času izvedbe javnega poziva, v okviru katerega je posamezni vlagatelj pridobil sklep o potrditvi projekta.

37. Deseti odstavek 21. člena in tretji odstavek 26. člena Uredbe je mogoče razložiti in določbi nista bili v neskladju z načelom jasnosti in pomenke določljivosti predpisov iz 2. člena Ustave.

B. – III.

Presoja z vidika prepovedi povratne veljave pravnih aktov iz 155. člena Ustave in načela zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave

Splošno o vsebini 2. in 155. člena Ustave in o pomenu prava EU

38. Pobudnica meni, da izpodbijane določbe Uredbe in Uredbe/25 kršijo 155. člen Ustave oziroma da so posegle v pridobljene pravice iz pravnomočnih posamičnih upravnih aktov (sklepov o potrditvi projekta), na katere naj bi se vlagatelji zanesli. Ocenjuje, da gre za prepovedano naknadno poslabšanje pogojev podporne sheme, s povratnim učinkom na zaključena pravna razmerja, ki so nastala pod pravno ureditvijo iz Uredbe/22. Posebej poudarja, da naj bi do retroaktivnega posega v pridobljene pravice prišlo s podzakonskim aktom. Njene trditve je Ustavno sodišče presodilo z vidika 155. člena (prepoved povratne veljave pravnih aktov) in 2. člena Ustave (načelo zaupanja v pravo). Pobudnica se namreč izrecno sklicuje tudi na slednje načelo, saj zatrjuje, da izpodbijani predpis posega v njena "legitimna pričakovanja" oziroma v "vzpostavljene pravne položaje".

39. Ustavno sodišče presoja deseti odstavek 21. člena in tretji odstavek 26. člena Uredbe ter 3. člen Uredbe/25 le v delu, v katerem so se navedene določbe nanašale na projekte proizvodnih naprav, za katere: (a) do vključno 14. 2. 2025 še ni bila izdana odločba o dodelitvi podpore in (b) je do vključno 14. 2. 2025 že obstajal pravnomočen sklep Agencije o potrditvi projekta. To pomeni, da mora najprej odgovoriti na vprašanje, ali so bile v presojanem delu izpodbijane določbe retroaktivne ali pa so učinkovale le za naprej. Odgovor na to vprašanje pove tudi, katero ustavno določbo je treba uporabiti za presajo očitkov pobudnice.

40. Izbira prave ustavne zgornje premise v tovrstnih primerih ni vedno enostavna. Teorija navaja, da "meja med pravo in nepravo retroaktivnostjo predpisov ni čista in je do neke mere zabrisana tedaj, ko se predpis nanaša na dejanski stan, ki je v razvoju, ali pa na dejanski stan, ki je relativno trajne narave".²⁹ Razmejevanje v primeru dolgotrajnih pravnih razmerij je zahtevno, ker je težko določiti mejo med tem, kdaj se posamezni položaj šteje za zaključen in kdaj za še vedno odprt, razvijajoč se položaj.³⁰

41. Ustava v 155. členu prepoveduje povratno veljavo pravnih aktov, s tem ko določa, da zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj. Izjemoma lahko samo zakon določi, da imajo posamezne njegove določbe učinek za nazaj, če to zahteva javna korist in se s tem ne posega v pridobljene pravice.

42. V skladu z ustaljeno presojo Ustavnega sodišča ima predpis povratne učinke praviloma tedaj, ko je za začetek njegove uporabe določen trenutek pred njegovo uveljavitvijo, oziroma tedaj, ko je za začetek njegove uporabe določen trenutek po njegovi uveljavitvi, vendar njegove posamezne določbe učinkujejo tako, da za nazaj posežejo v pravne položaje ali pravna dejstva, ki so bili zaključeni v času veljavnosti prej veljavnega predpisa (prava retroaktivnost).³¹ Pravni predpisi ne samo, da praviloma ne smejo retroaktivno jemati pravice, temveč tudi ne smejo za nazaj povečevati obveznosti oziroma jih na novo (na podlagi dejstev, ki so nastala v preteklosti) konstituirati in sploh naslovnikom pravnih norm oteževati pravnega položaja na podlagi dejstev, ki so se zgodila v preteklosti, ko ti niso

mogli vedeti, da bodo (nekoč) pravno učinkovala – na podlagi predpisa, ki ga takrat, ko so nastopila, še ni bilo.³² Za pravo retroaktivnost je značilno tudi, da prizadeti dejanskega stanja, ki se je zaključilo v preteklosti, s svojim kasnejšim ravnanjem ne more več spreminjati ali dopolnjevati ter si s tem olajšati ali izboljšati pravni položaj.³³ Prava retroaktivna moč predpisa, ki jo 155. člen Ustave (v načelu) prepoveduje, je podana le tedaj, kadar zakon naknadno in spreminjajoče posega v določena dejanska stanja, ki v celoti pripadajo preteklosti. To pomeni, da bi imela izpodbijana ureditev pobudnikovega položaja retroaktivne učinke le, če bi zmanjšala njegove že pridobljene pravice za čas pred njegovo uveljavitvijo.³⁴

43. Načelo varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave posamezniku zagotavlja, da mu država pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in ustavno dopustnem javnem interesu. Ker gre za splošno pravno načelo in ne neposredno za eno od človekovih pravic, ki jim po 15. členu Ustave pripada strožje varstvo zoper morebitne omejitve in druge posege, to načelo nima absolutne veljave. V večji meri kot posamezne človekove pravice je podvrženo mogočim omejitvam, torej temu, da je treba v primeru konflikta oziroma kolizije med tem in drugimi ustavnimi načeli oziroma dobrinami v t. i. tehtanju dobrin presoditi, kateri izmed ustavno varovanih dobrin je v posameznem primeru treba dati prednost. Pri tem je zlasti pomembno, ali so spremembe na pravnem področju relativno predvidljive in so torej prizadeti s spremembo lahko vnaprej računali ter kakšna sta teža spremembe in pomen obstoječega pravnega položaja za upravičence na eni strani in javni interes, ki utemeljuje drugačno ureditev od obstoječe, na drugi strani.³⁵ Pomembno je, ali je bila sprememba pričakovana,³⁶ pa tudi kakšno oziroma kako intenzivno je resnično poslabšanje pobudnikovega pravnega položaja.³⁷ V okviru presoje spoštovanja načela zaupanja v pravo Ustavno sodišče preverja tudi, ali so imeli naslovniki spremenjene ureditve dovolj časa za prilagoditev na spremembe³⁸ v obliki prehodnega obdobja za uveljavitev spremembe ali na drug ustrezen način. Presoja, ali in v kolikšni meri je potrebna posebna prehodna ureditev, se opravi s tehtanjem med zakonskim ciljem in prizadetostjo pravnih položajev.³⁹

44. ZSROVE je v prvem odstavku 2. člena navajal, da se z njim v pravni red Republike Slovenije prenašata dve direktivi Evropske unije (v nadaljevanju EU). V obravnavani zadevi je pomembna Direktiva (EU) 2018/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov (UL L 328, 21. 12. 2018, in nasl. – v nadaljevanju Direktiva 2018/2001/EU), ki v 5. točki 2. člena opredeljuje "program podpore",⁴⁰ v 4. do 6. členu pa ureja programe podpore za energijo iz obnovljivih virov, odprtje programov podpore za električno energijo iz obnovljivih virov ter stabilnost finančne podpore. Drugi odstavek 2. člena ZSROVE je določal, da ZSROVE ureja tudi sodelovanje Republike Slovenije v mehanizmu EU za financiranje energije iz obnovljivih virov za izvajanje Uredbe (EU) 2018/1999 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o upravljanju energetske unije in podnebnih ukrepov, spremembi uredb (ES) št. 663/2009 in (ES) št. 715/2009 Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU in 2013/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta, direktiv Sveta 2009/119/ES in (EU) 2015/652 ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 525/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 328, 21. 12. 2018, in nasl.), ki med drugim v 33. členu vzpostavlja mehanizem EU za financiranje energije iz obnovljivih virov za projekte na področju energije iz obnovljivih virov. Njegov namen je podpora novim projektom na področju energije iz obnovljivih virov v EU; podpora se lahko med drugim zagotovi v obliki premije, plačane poleg tržne cene, in se dodeli projektom, ki so oddali ponudbe za najnižjo ceno oziroma premijo.

45. V obravnavani zadevi gre torej za področje, ki spada tudi na področje urejanja prava EU. To pomeni, da morajo sodišča, vključno z Ustavnim sodiščem, nacionalne predpise razlagati v luči prava EU in v skladu z njegovim namenom (načelo skladne razlage).⁴¹ Ob presoji izpodbijane podzakonske ureditve mora zato Ustavno sodišče upoštevati tudi sodno prakso Sodišča EU (v nadaljevanju SEU),⁴² v kateri sta se razvili načeli varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti, ki sta splošni načeli prava EU in del pravnega reda EU. Pri izvrševanju pooblastil, ki jim jih podeljujejo direktive, ju morajo spoštovati institucije EU in države članice.⁴³

46. V skladu z načelom pravne varnosti se novo pravno pravilo ne sme retroaktivno uporabljati za položaj, ki je obstajal pred začetkom njegove veljavnosti.⁴⁴ To pravilo ni absolutno. Začetek časovne

uporabe akta EU lahko izjemoma sega v obdobje pred njegovo objavo, če to zahteva cilj v splošnem interesu, ki ga je treba doseči, in če se ustrezno upoštevajo legitimna pričakovanja zainteresiranih subjektov. Enaka merila za izjemno dopustnost retroaktivnosti pravnega akta veljajo tudi za nacionalno zakonodajo, za katero se uporablja pravo EU. Materialnopravna pravila prava EU se nanašajo na dejanska stanja, nastala pred njihovim začetkom veljavnosti le, če je iz njihovega besedila, cilja ali strukture jasno razvidno, da se jim lahko prizna tak učinek. Tudi če novi predpis velja le za prihodnost, se uporablja – razen v primeru odstopanj – za prihodnje učinke situacij, ki so nastale v okviru nekdanjega predpisa.⁴⁵ Novo pravno pravilo se torej, če ni izrecno drugače določeno, uporablja od začetka veljavnosti akta, v katerem je vsebovano, in se ne uporablja za pravne položaje, ki so nastali in se v celoti končali med veljavnostjo starega predpisa, vendar pa se uporablja za prihodnje učinke teh položajev in za nove pravne položaje.⁴⁶

47. Vsak gospodarski subjekt, pri katerem je nacionalni organ vzbudil pričakovanja, oprta zlasti na natančna zagotovila, ki naj bi mu bila dana, se lahko sklicuje na načelo varstva legitimnih pričakovanj, ki je posledica načela pravne varnosti. Vendar kadar lahko razumen in preudaren gospodarski subjekt predvidi sprejetje ukrepa, ki lahko vpliva na njegove interese, se v primeru sprejetja tega ukrepa na to načelo ne more sklicevati. Poleg tega gospodarski subjekti ne morejo upravičeno zaupati v ohranitev sedanjega položaja, ki ga lahko nacionalni organi spremenijo v okviru svoje diskrecijske pravice.⁴⁷ Zagotovila, ki lahko vzbudijo legitimna pričakovanja, so natančne, brezpogojne in usklajene informacije pooblaščenih in zanesljivih virov. Če je torej razumen in preudaren gospodarski subjekt lahko predvidel, da se bodo neposredna plačila iz naslova shem dohodkovne podpore glede na razvoj trga in proračunske razmere lahko znižala (in je to celo izhajalo iz besedila prejšnje uredbe in njenih pripravljalnih gradiv), potem nova uredba ne more kršiti načela legitimnih pričakovanj.⁴⁸

48. Pravo EU sicer samo po sebi ne more ponuditi neposrednega odgovora na vprašanje, ali je treba za presojo očitkov pobudnice o posegu v pravni položaj, na katerega naj bi se zanašala, uporabiti 2. ali 155. člen Ustave. Ustavno sodišče mora to presojo narediti samo, na podlagi določb Ustave, vendar tudi ob upoštevanju celotnega pravnega konteksta te zadeve, ki ga sooblikuje upoštevnost prava EU.

Značilnosti spremembe pravnega položaja pobudnice na podlagi sporne ureditve

49. Ustavno sodišče mora v nadaljevanju presoditi, ali so imele izpodbijane določbe povraten učinek na morebitne zaključene pravne položaje vlagateljev, ki so pred uveljavitvijo Uredbe/25 pridobili pravnomočen sklep Agencije o potrditvi projekta za vstop v podporno shemo, izdan pod pogoji Uredbe/22. Določba, ki ureja izdajo tega sklepa (22. člen Uredbe), se sicer tudi z uveljavitvijo Uredbe/25 ni spremenila. Obvezne sestavine sklepa o potrditvi projekta so bile: opis proizvodne naprave; cena električne energije proizvodne naprave, razdeljena na nespremenljivi in spremenljivi del; rok za pridobitev deklaracije proizvodne naprave; posledice, če proizvodna naprava v predpisanem roku ne pridobi deklaracije; vrsta, višina in rok veljavnosti zavarovanja, način predložitve in pravila unovčenja zavarovanja ter posledica, če ustrezno zavarovanje ni predloženo v roku. V praksi je Agencija odločila, da se formalno potrdi konkreten projekt proizvodne naprave z določeno tehnologijo, nazivno električno močjo in predvideno letno proizvodnjo.⁴⁹ S sklepom o potrditvi projekta je Agencija (tako v času veljavnosti Uredbe/22 kakor v času veljavnosti Uredbe) tako odločila, da je vlagatelj pod določenimi pogoji upravičen do vstopa v podporno shemo po javnem pozivu, čeprav potrditev projekta še ni pomenila dokončnega vstopa v shemo (to se je zgodilo šele z izdajo odločbe o dodelitvi podpore).

50. Sklep o potrditvi projekta vsebuje sporočilo vlagatelju, da bo, če izpolni pogoje iz ZSROVE in Uredbe, sprejet v podporno shemo in deležen podpor ob upoštevanju cene električne energije za proizvodno napravo, ki izhaja iz sklepa o potrditvi projekta.⁵⁰ Agencija je v izreku sklepa iz 22. člena Uredbe bodočo dodelitev podpore izrecno pogojevala s pridobitvijo deklaracije za proizvodno napravo v določenem roku⁵¹ in z izkazom,⁵² da je bila ponujena cena električne energije upravičena z dejanskimi stroški investicije. Poleg navedenih so iz Uredbe izhajali še drugi pozitivni in negativni pogoji za upravičenost proizvajalca do podpore za električno energijo iz proizvodne naprave (drugi do četrti odstavek 25. člena Uredbe).⁵³

51. Pravnomočna potrditev projekta je za vlagatelja v času veljavnosti Uredbe/22 pomenila na tedaj veljavno pravno ureditev trdno oprto pričakovanje, da bo izdana odločba o dodelitvi podpore v višini iz sklepa iz potrditve projekta, če bo izpolnil predpisane pogoje. Niti tedaj niti po uveljavitvi Uredbe/25 dodelitev podpore oziroma njena višina ni bila odvisna od prostega preudarka Agencije ali kakršnekoli druge diskrecijske oblike njenega odločanja. Ponoviti velja, da je bila pravna ureditev v času Uredbe/22 takšna, da ni izključevala pravnomočne potrditve projektov proizvodnih naprav po ponujeni ceni, ki je za več kot deset odstotkov presegala referenčne stroške za to tehnologijo in velikostni razred, če le ni bila višja od vseh referenčnih stroškov iz javnega poziva za vse tehnologije in velikostne razrede.

52. Pobudnica je pobudi predložila dokumentacijo, iz katere izhaja, da Agencija meni, da so "investitorji s pravnomočnim sklepom o izbiri projekta že pridobili pravico, da lahko ob izvedbi projekta v skladu s podporno shemo uveljavljajo pravico do povračila stroškov proizvodnje električne energije (vključno z donosom na vložena sredstva) [...], in sicer največ do vrednosti njihove ponujene cene električne energije iz sklepa o potrditvi projekta [...]. Sklep o potrditvi projekta je namreč upravni akt, ki investitorju daje pravico, da bo ob izvedbi izbranega projekta iz sklepa lahko v okviru podporne sheme v skladu s pogoji pridobil državno pomoč."⁵⁴ Pobudnica je predložila tudi pravno mnenje Državnega odveta, v katerem je vsebovano stališče, da je sklep o potrditvi projekta "po vsebini odločitev, ki v določeni meri pomeni odločitev o pravici, obveznosti ali pravni koristi, saj se s tem sklepom potrdi prijavljeni projekt, hkrati pa se določi cena električne energije proizvodne naprave, ki bo kasneje v odločbi tudi potrjena [...], če ne bo korigirana z dejanskimi stroški investicije. Torej za navedeni sklep menimo, da ni zgolj procesne narave, ampak je po vsebini odločba [...]."

53. Ustavno sodišče se strinja, da sklepi Agencije o potrditvi projektov proizvodnih naprav za vstop v podporno shemo kljub poimenovanju niso bili sklepi iz 226. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 85/25 – v nadaljevanju ZUP), s katerimi se odloča o vprašanih, ki se tičejo postopka, in o tistih vprašanih, ki se kot postranska vprašanja pojavijo v zvezi z izvedbo postopka in se o njih ne odloča z odločbo.⁵⁶ Te odločitve Agencije so imele pravno naravo pravnih odločb, tj. odločitev o "zadevi, ki je predmet postopka", oziroma "o zahtevku stranke" (207. in 213. člen ZUP), izdanih v okviru upravno-pospeševalne funkcije države. Že iz pravnega pouka sklepov o potrditvi projekta, ki napotuje na možnost vložitve upravnega spora, jasno izhaja, da jih niti sama Agencija ni štela za sklepe, s katerimi se odloča o postopkovnih vprašanih,⁵⁷ temveč za upravne akte iz drugega odstavka 2. člena ZUS-1,⁵⁸ s katerimi se odloča o pravicah in pravnih koristih in zoper katere je dopusten upravni spor. Glede tega ni razlik med Uredbo in Uredbo/22.

54. Sklepi o potrditvi projekta, izdani in pravnomočni do 14. 2. 2025, so torej bili odločitve oblastnega organa o pogojni upravičenosti do dodelitve v določeni višini podpore za električno energijo iz proizvodne naprave. Imetnik takega pravnomočnega sklepa je – do izdaje Uredbe/25 – lahko računal na to, da mu bo podpora v višini iz sklepa z odločbo Agencije dodeljena takoj, ko izpolni pogoje iz ZSROVE in Uredbe/22, ki so bili veljavni in znani v času izdaje in pravnomočnosti sklepa o potrditvi projekta.⁵⁹

55. Izpodbijana deseti odstavek 21. člena in tretji odstavek 26. člena Uredbe sta v primerjavi s prejšnjo ureditvijo uvedla strožja pravila za priznavanje cene iz sklepa o potrditvi projekta, kadar je ta presegala referenčne stroške za posamezno tehnologijo in velikostni razred. Neodvisno od tega, za koliko je cena električne energije iz sklepa o potrditvi projekta presegala referenčne stroške, je bila postavljena zgornja meja za dodelitev podpore, ki je znašala največ deset odstotkov nad referenčnimi stroški. Kot izhaja iz 3. člena Uredbe/25, sta se novi deseti odstavek 21. člena in spremenjeni tretji odstavek 26. člena Uredbe uporabljala tudi za projekte proizvodnih naprav, za katere je do vključno 14. 2. 2025 že obstajal pravnomočen sklep Agencije o potrditvi projekta, izdan pod pogoji prej veljavne Uredbe/22, če do vključno tega datuma ni bila izdana odločba o dodelitvi podpore. To pomeni, da sta se uporabljala tudi za projekte vlagateljev, ki so pravnomočen sklep o potrditvi projekta pridobili v času veljavnosti stare ureditve, pri kateri se je višina dodeljene podpore ravnala po višini potrjene cene električne energije iz sklepa o potrditvi projekta, ne glede na to, ali in koliko je bila ta višja od referenčnih stroškov za določeno tehnologijo in velikostni razred.⁶⁰ Glede na prvi odstavek 118. člena in četrto alinejo 133. člena ZSROVE-1 se namreč določbi za te primere še uporabljata.

56. Dejstvo, da so bili pravnomočni sklepi o potrditvi projekta upravni akti oziroma odločitve o pravicah in koristih vlagateljev, ne more biti odločilen argument za sklep, da so izpodbijane določbe Uredbe in Uredbe/25 povratno posegle v zaključene pravne položaje vlagateljev, ki so te upravne akte pridobili pred njihovo uveljavitvijo. Sklep o potrditvi projekta je bil le pogojna odločba o upravičenosti do podpore, sprejeta v prvi fazi specifičnega postopka o podporah. Vlagatelj je po pridobitvi tega sklepa moral izpeljati projekt v realnem svetu, pridobiti deklaracijo proizvodne naprave in izpolniti vse druge predpisane pogoje, vložiti pri Agenciji vlogo za pridobitev odločbe o dodelitvi podpore ter po njeni pridobitvi in dokončnosti s centrom za podpore skleniti pogodbo o zagotavljanju podpore (25. in 26. člen Uredbe). Končno se podpora ni mogla začeti izplačevati pred začetkom obratovanja proizvodne naprave, kar zaradi omejenih kapacitet za priklop na električno omrežje ni bilo vedno enostavno.

57. Kljub zapisanim stališčem v 51. in 54. točki obrazložitve te odločbe (o pričakovanju vlagatelja, da bo izdana odločba o dodelitvi podpore v višini iz sklepa iz potrditve projekta, če bo izpolnil predpisane pogoje, in o pravni naravi sklepov o potrditvi projekta) so v ZSROVE in Uredbi, veljavni pred spornimi spremembami, obstajali številni elementi, ki so odločilno omajali stabilnost, dokončanost oziroma "zaključenost" pravnega položaja vlagatelja, ki je razpolagal s pravnomočnim sklepom o potrditvi projekta. Tu ne gre le za časovno odloženost njegovega upravičenja do podpore, temveč za položaj, katerega nastanek in obseg sta bila odvisna od izpolnitve dodatnih pogojev, pa tudi od odločitev pristojnih organov (na primer izdaje deklaracije za proizvodno napravo) in drugih okoliščin, ki niso bile v celoti v sferi vlagateljevega vpliva.

58. Uredba/25 je bila uveljavljena naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije (4. člen Uredbe/25). V tem pogledu njene določbe niso učinkovale povratno. Prav tako pa je treba na podlagi doslej obrazloženega sprejeti sklep, da njeni prvi trije členi niso imeli povratnega učinka na morebitne zaključene pravne položaje vlagateljev, ki so pred uveljavitvijo Uredbe/25 pridobili pravnomočen sklep Agencije o potrditvi projekta za vstop v podporno shemo, do tega trenutka pa jim še ni bila izdana odločba o dodelitvi podpore. Ti pravni položaji namreč ob uveljavitvi Uredbe/25 še niso bili tako trdni, nespremenljivi in stabilni, da bi se lahko razumeli kot zaključeni. Zato izpodbijana ureditev ne posega v 155. člen Ustave in z njim ni v neskladju.

Presoja z vidika načela zaupanja v pravo

59. Pobudnica in drugi subjekti v njenem položaju so kljub navedenemu imeli pravno utemeljeno pričakovanje, da bodo, če izpolnijo vse ob potrditvi projekta znane pogoje, lahko vstopili v podporno shemo in pridobili podporo za proizvodnjo električne energije v višini iz sklepa o potrditvi projekta, tudi če ponujena cena presega omejitve, uvedeno z Uredbo/25. Vpliv izpodbijane ureditve na to pričakovanje je treba presoditi z vidika spoštovanja načela zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave. Pogoj za to presojo je, da je zaradi uveljavitve nove oziroma spremenjene ureditve prišlo do poslabšanja posameznikovega pravnega položaja.

60. V zvezi z učinkom desetega odstavka 21. člena in tretjega odstavka 26. člena Uredbe ter 3. člena Uredbe/25 na pravni položaj pobudnice je ta pogoj glede na vse doslej navedeno brez dvoma izpolnjen. Pobudnica je v pobudo vključila kalkulacijo ekonomike projekta, ki ji je bil potrjen pod pogoji Uredbe/22.⁶¹ Ponujena cena električne energije iz pravnomočne potrditve projekta (to je cena, po kateri bi po "starih" pravilih bila tudi dodeljena podpora) znaša 145,90 EUR/MWh. Po izpodbijani ureditvi bo pobudnica, če izvede projekt in izpolni druge pogoje za dodelitev podpore, upravičena do 84,36 EUR/MWh, kar bi ob predvidenem trajanju izplačevanja podpore (15 let) zanj pomenilo izvedbo projekta s finančno izgubo, in to že brez upoštevanja normalnega tržnega donosa na vložena sredstva,⁶² ki je po Uredbi znašal 7,2 odstotka letno.⁶³ Ob tej kalkulaciji so prepričljive trditve pobudnice, da dolžniškega financiranja za izvedbo potrjenega projekta sončne elektrarne ne more pridobiti.

61. Zaradi izpodbijane ureditve se je poslabšal pravni položaj vlagateljem, ki jim do vključno 14. 2. 2025 ni bila izdana odločba o dodelitvi podpore, a so do tedaj že pridobili pravnomočen sklep Agencije o potrditvi projekta, v katerem je bila potrjena cena električne energije, ki je presegala referenčne stroške proizvodnje električne energije za določeno tehnologijo in velikostni razred proizvodne naprave za več

kot deset odstotkov. Nekateri med njimi so ob uveljavitvi Uredbe/25 že imeli postavljeno proizvodno napravo ali celo pridobljeno deklaracijo zanj ali pa so vložili vlogo za pridobitev podpore ali napravo celo že priključili na omrežje. Drugi so do tega trenutka na terenu le opravili določena dela, tretji (kot pobudnica) pa gradbenih del za postavitev proizvodne naprave niso še niti začeli. Čeprav ekonomske posledice spremenjene pravne ureditve ne bremenijo vseh vlagateljev v enaki meri, je vsem skupno, da so svoje poslovne odločitve sprejemali ob upoštevanju ureditve pred Uredbo/25 in so bili soočeni z naknadnim znižanjem pričakovane podpore. Nova "kapica" za podporo se prizadetim vlagateljem (pod predpostavko, da jim projekta ne uspe poceniti, vendar nujno tako, da ostanejo v okviru istega projekta) zajeda vsaj v zagotovljeni donos, to je v pričakovani dobiček, ki jim ga je s subvencijsko shemo "obljubila" država. Prav tako so vsi do uveljavitve Uredbe/25 že izkazali določene materialne stroške – od različnih stroškov, povezanih z investicijsko dokumentacijo za potrditev projekta pri Agenciji, do polnih investicijskih stroškov za tiste, ki so projekt že izvedli.

62. Nižja podpora lahko za vlagatelje pomeni poslovanje z izgubo. Hkrati jim pravilo o ohranitvi identitete projekta bistveno omejuje možnost njegove prilagoditve tako, da bi nižja podpora še omogočila povračilo stroškov in zagotovljeni donos na vložena sredstva.⁶⁴ Pri oceni tipične teže poslabšanja pravnega položaja vlagateljev, če bi ureditev ostala v veljavi, je treba upoštevati, da se ti na različne ekonomske učinke izpodbijane ureditve tudi odzivajo različno. Za nekatere bi utegnilo biti sprejemljivo, da projekt izvedejo pod novimi pogoji in se sprijaznijo z dobičkom, nižjim od 7,2 odstotka letno. Za druge bo ekonomsko racionalna le odpoved dokončanju projekta ob knjiženju izgube iz naslova do uveljavitve nastalih stroškov investicije, ki so lahko višji ali nižji, in odpovedi celotnemu pričakovanemu dobičku.

63. Načelo zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave posamezniku jamči, da mu država pravnega položaja ne bo poslabšala arbitrarno, torej brez stvarnega razloga, utemeljenega v prevladujočem in ustavno dopustnem javnem interesu. Čeprav Vlada na pobudo ni odgovorila, je vsebino javnega interesa, ki naj bi utemeljil sporno spremembo na področju podpor, mogoče razbrati iz gradiva za spremembo Uredbe. Iz gradiva Ministrstva za okolje, podnebje in energijo (v nadaljevanju MOPE), pripravljenega za obravnavo na Vladi,⁶⁵ izhaja, da se "s spremembo in dopolnitvijo uredbe preprečuje morebitno izkrivljanje trga in se zagotavlja, da je sistem podpor skladen z načeli poštene konkurence ter učinkovite uporabe javnih sredstev". Na drugem mestu v istem gradivu najdemo utemeljitev, ki kaže na prepričanje MOPE, da je prejšnja ureditev, ne glede na tehnologijo in velikost proizvodne naprave, omogočala delitev podpor vse do višine vseh referenčnih stroškov, za vse tehnologije in velikosti proizvodnih naprav, kar naj ne bi motiviralo prijaviteljev za pripravo ekonomsko učinkovitih projektov.⁶⁶

64. Javnofinančna učinkovitost in racionalnost, težnja po doseganju zelenega učinka s čim manjšimi javnimi sredstvi ter želja po skrbni porabi javnega denarja – vse to so nedvomno razlogi v ustavno dopustnem javnem interesu. To pa še ne pomeni, da je tudi presojeni poseg v načelo zaupanja v pravo ustavno dopusten. Ustavno sodišče mora v okviru tehtanja med težo posega v zaupanje v pravo in težo javnega interesa ugotoviti, ali je za poslabšanje pravnega položaja posameznikov podan ne le hipotetičen, temveč konkreten prevladujoč javni interes, ki prevlada nad ustavnim jamstvom (čeprav praviloma relativne) stabilnosti posameznikovega pravnega položaja. Pri tem ne more biti brez pomena, da Vlada Ustavnemu sodišču ni predložila nobenih konkretiziranih podatkov o javnofinančnih prihrankih, ki naj bi jih zasledovala nova ureditev, ali morebitnih konkretnih podatkov o sumih zlorab (npr. fiktivnih cen materiala in opreme) oziroma očitno ekonomsko neskrbno pripravljenih projektov, prijavljenih po javnem pozivu december 2023, v katerega je Vlada posegla s sprejetjem desetega odstavka 21. člena in tretjega odstavka 26. člena Uredbe ter 3. člena Uredbe/25.

65. Uredba/25 je bila objavljena v Uradnem listu Republike Slovenije 14. 2. 2025, uveljavljena pa 15. 2. 2025. Sprejeta je bila na 141. redni seji Vlade 13. 2. 2025.⁶⁷ Kot je razvidno iz javno dostopnih gradiv k točki 1.3 te seje Vlade,⁶⁸ je bil osnutek Uredbe/25 v pozneje sprejetem besedilu na spletu objavljen 11. 2. 2025, nekoliko prej (31. 1. 2025) pa je bil na spletu objavljen prvotni osnutek tega predpisa, kot ga je pripravilo MOPE in ki je predvideval, da se "vloge, pri katerih se ugotovi, da je prijavitelj projekta ponudil ceno električne energije proizvodne naprave, višjo od referenčnih stroškov proizvodnje električne energije, ki jih je za takšno tehnologijo in velikostni razred določila agencija", zavržejo. Ker Vlada Ustavnemu sodišču ni ponudila informacij o morebitnem predhodnem usklajevanju ali informiranju vlagateljev v OVE in SPTE, je mogoče zaključiti le, da je bilo poslabšanje njihovega

pravnega položaja hitro in nepričakovano. Izpodbijana ureditev tako zanje ni mogla biti predvidljiva. Prehodnega obdobja za uveljavitev spremembe v smislu, da bi se nova omejitev priznavanja stroškov nad referenčnimi v odločbah o podpori uporabljala le pri prihodnjih javnih pozivov, ni bilo.

66. Iz ustaljene ustavnosodne presoje sledi, da Ustavno sodišče manj strogo presoja posege države v trajna oziroma dlje trajajoča javnopravna razmerja, pri katerih se s časom kaže potreba po prilaganju prava spremembam na področju družbenih razmerij. V takih primerih tudi ne more biti odločilno, da je javnopravna pravica bila priznana s pravnomočnim posamičnim aktom.⁶⁹ Tako so prestali presojo z vidika načela zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave na primer predpisi, ki so: (a) spreminjali koncesije za opravljanje zdravstvene dejavnosti za nedoločen čas v koncesije za določen čas;⁷⁰ (b) za naprej poslabšali položaj nekaterih upokojencev z novo ureditvijo najvišje pokojninske osnove in iz tega izhajajočim začasnim zadržanjem usklajevanja pokojnin;⁷¹ (c) za naprej ukinili pravico do brezplačnega vrtca za drugega in nadaljnjega otroka.⁷²

67. Pravna razmerja v zvezi z izplačevanjem podpore za elektriko iz OVE in SPTE so dlje časa trajajoča javnopravna razmerja. Ne glede na to ni mogoče spregledati odločilne razlike med namenom in začetkom učinkovanja izpodbijane ureditve ter med namenom in učinkovanjem predpisov iz prejšnje točke obrazložitve te odločbe. Uredba/25 ni predpis, ki bi po daljšem času ohranjanja določene pravne ureditve oziroma določene ravni socialnih pravic to ureditev preiščeno spremenil oziroma to raven znižal, ker to zahtevajo spremenjene družbene in javnofinančne razmere. Tovrstni predpisi so na neki način pogosto vsaj delno predvidljivi, saj njihovo sprejetje lahko pripišemo negotovosti razvoja družbenih in socialnih razmerij. Pri Uredbi/25 ne gre za tak primer. Uveljavljena je bila zelo hitro, tako rekoč med dvema fazama postopka za priznanje podpore prijaviteljem iz javnega poziva december 2023. Glede na čas sprejetja in njen učinek se ustvarja vtis, da je ureditev pomenila naknadno korekcijo rezultatov izbire projektov iz tega javnega poziva. Učinek izpodbijane ureditve na vlagatelje, ki so že imeli odločbo o potrditvi projekta, je bil zato intenziven, tako da je v številnih primerih lahko porušil ekonomiko projekta.

68. Ustavno sodišče ni spregledalo odločitev SEU, ki je v konkretnih primerih presodilo (sicer ob pridržku preverjanja, ki naj ga opravi predložitveno sodišče), da bodoče spremembe oziroma zmanjšane podpore za OVE, uveljavljene tudi za proizvajalce, ki so v shemo podpor vstopili po prejšnjem in ugodnejšem sistemu, niso bile v neskladju z (med drugim) načeloma pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj.⁷³ Spremembe so prizadele italijanske proizvajalce, ki so pred tem več let že prejeli podpore po starem sistemu. SEU ni ugotovilo okoliščin, ki bi kazale, da so po pravu EU prizadeta legitimna pričakovanja proizvajalcev.⁷⁴ V obeh primerih je šlo za zadevi, ki se po pomembnih značilnostih razlikujeta od tu obravnavane zadeve – v prvem primeru za spremembo same zasnove sistema izplačevanja podpor, v drugem primeru pa za znižanje prihodnjih zneskov podpor. Obe spremembi sta se nanašali na številne proizvajalce, ki so pred tem vrsto let delovali v starem sistemu. Kot je Ustavno sodišče navedlo v prejšnji točki obrazložitve, so imele izpodbijane določbe s tem, ko so učinkovale na izid konkretnega javnega poziva, drugačno funkcijo in so se nanašale na proizvajalce, ki niso še niti začeli amortizirati svoje investicije. Poleg tega v Uredbi/22 ni bilo elementov, ki bi razumnemu in preudarnemu gospodarskemu subjektu omogočali predvidevanje, da se lahko ureditev, na podlagi katere so pridobili pravnomočne sklepe o potrditvi projektov, spremeni. V času izdaje in pravnomočnosti teh sklepov njihova pogojna pravica do podpore ni bila vezana na kakršno koli diskrecijsko upravičenje Agencije.⁷⁵

69. Zaključiti je mogoče, da so izpodbijane določbe kljub različnim ekonomskim posledicam sporne ureditve znatno poslabšale pravni položaj vseh prizadetih vlagateljev. Molk Vlade je povzročil, da Ustavno sodišče ni moglo natančneje oceniti obsega javnofinančnih koristi, ki naj bi jih prinašale. Presojana sprememba je bila uveljavljena hitro, nepričakovano, nepredvidljivo in brez prehodnega obdobja. Posegla je v sicer pogojne pravne položaje, ki pa ob nastanku niso bili odvisni od diskrecijskih odločitev oblastnih organov. Šlo je za normativni poseg, ki je učinkoval neposredno na odprte postopke dodeljevanja podpor in mu ni mogoče pripisati namena preiščene sistemske spremembe.

70. Niti ZSROVE niti Uredba/22 Agenciji nista prepovedovala potrjevanja projektov in dodeljevanja podpor za različne tehnologije in velikosti proizvodnih naprav po ponujenih cenah električne energije vse do ravni vseh referenčnih stroškov iz javnega poziva, za vse tehnologije in

velikostne razrede. Pravna ureditev po potrditvi projekta v fazi poznejše dodelitve podpore ni omogočala ponovnega preverjanja ponujene cene (razen preveritve dejanskega nastanka investicijskih stroškov v skladu s projektom). Če je Vlada z Uredbo/25 želela preprečiti morebitne goljufije in nerealno "napihnjene" stroške proizvodnih naprav, je tako grob poseg v zaupanje v pravo za ta namen povsem neupravičen in prekomeren, saj ima Agencija za ta namen na voljo druga orodja.⁷⁶

71. Obenem je treba upoštevati, da Direktiva 2018/2001/EU (ki jo je v pravni red Republike Slovenije prenesel ZSROVE, ki je bil podlaga za Uredbo) v devetindvajseti uvodni izjavi jasno izraža težnjo k stabilnosti in predvidljivosti politik podpor za OVE, ki naj se ne bi smele pogosto ali retroaktivno spreminjati. Države članice naj bi morale preprečiti, da bi revizija podpore, ki se odobri projektom za energijo iz obnovljivih virov, imela negativne posledice za njihovo gospodarsko uspešnost. Prva dva odstavka 6. člena Direktive 2018/2001/EU se glasita:

"1. Države članice brez poseganja v prilagoditve, potrebne za upoštevanje členov 107 in 108 PDEU, zagotovijo, da se raven podpore za projekte na področju energije iz obnovljivih virov in pogoji v zvezi s podporo ne revidirajo na način, ki bi negativno vplival na pravice, podeljene v povezavi s tem, in škodoval gospodarski uspešnosti že podprtih projektov.

2. Države članice lahko prilagodijo raven podpore v skladu z objektivnimi merili, pod pogojem, da so takšna merila določena v prvotni zasnovi programa podpore."

72. Glede na vse navedeno so bila legitimna pričakovanja vlagateljev s sprejetjem izpodbijane ureditve nedopustno prizadeta. Deseti odstavek 21. člena in tretji odstavek 26. člena Uredbe ter 3. člen Uredbe/25, kolikor so se nanašali na projekte proizvodnih naprav, za katere do vključno 14. 2. 2025 še ni bila izdana odločba o dodelitvi podpore in je do vključno 14. 2. 2025 že obstajal pravnomočen sklep Agencije o potrditvi projekta, so bili v neskladju z načelom zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave, zaradi česar je Ustavno sodišče v tem delu ugotovilo njihovo neskladje z Ustavo (1. točka izreka). Ta ugotovitev ima učinek razveljavitve (2. točka izreka).

73. Po ugotovitvi protiustavnosti izpodbijanih določb podzakonskega akta mora Agencija na njegovi podlagi⁷⁷ odločiti o dodelitvi podpore za potrjene projekte iz javnega poziva december 2023.⁷⁸ Ustavno sodišče je ugotovilo neskladje z Ustavo za deseti odstavek 21. člena in tretji odstavek 26. člena Uredbe, ki sta določala, do katere cene električne energije je proizvajalec upravičen pri dodelitvi podpore, in ki se še uporabljata. Ker Agencija podpor ne more ustavnoskladno dodeliti, če to vprašanje ni urejeno, je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo način izvršitve svoje odločbe (3. točka izreka). Odredilo je uporabo tretjega odstavka 26. člena Uredbe/22.

C.

74. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 47. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS ter tretje alineje tretjega odstavka v zvezi s petim odstavkom 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Rok Čeferin ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, mag. Nina Betetto, dr. Primož Gorkič, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Rok Svetlič in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti štirim. Proti so glasovali sodnici Kogovšek Šalamon in Šugman Stubbs ter sodnika Jaklič in Svetlič. Sodnik Svetlič je dal odklonilno ločeno mnenje.

Številka: U-I-99/25-17

Datum: 19. 3. 2026

EDA 2026-5024234000-0006

¹ Glej četrto alinejo 133. člena in 136. člen Zakona o spodbujanju rabe obnovljivih virov energije (Uradni list RS, št. 112/25 – v nadaljevanju ZSROVE-1).

² Če je med postopkom pred Ustavnim sodiščem predpis ali splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, v izpodbijanem delu prenehal veljati ali je bil spremenjen ali dopolnjen, Ustavno sodišče odloči o njegovi ustavnosti oziroma zakonitosti, če pobudnik izkaže, da niso bile odpravljene posledice njegove protiustavnosti oziroma nezakonitosti.

³ Prim. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-131/04 z dne 21. 4. 2005 (Uradni list RS, št. 50/05, in OdlUS XIV, 24), 41. točka obrazložitve; št. U-I-24/07 z dne 4. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 101/07, in OdlUS XVI, 74), 56. točka obrazložitve; št. U-I-155/11 z dne 18. 12. 2013 (Uradni list RS, št. 114/13, in OdlUS XX, 12), 28. točka obrazložitve; in št. U-I-272/18 z dne 7. 4. 2022 (Uradni list RS, št. 59/22, in OdlUS XXVII, 7), 16. točka obrazložitve.

⁴ Primerjaj z odločbami Ustavnega sodišča št. U-I-64/97 z dne 7. 5. 1998 (Uradni list RS, št. 39/98, in OdlUS VII, 78), 10. točka obrazložitve; št. U-I-32/02 z dne 10. 7. 2003 (Uradni list RS, št. 73/03, in OdlUS XII, 71), 11. točka obrazložitve; št. U-I-29/04 z dne 30. 6. 2005 (Uradni list RS, št. 68/05, in OdlUS XIV, 64), 12. točka obrazložitve; št. U-I-277/05 z dne 9. 2. 2006 (Uradni list RS, št. 21/06, in OdlUS XV, 15), 45. točka obrazložitve; in št. U-I-834/21 z dne 18. 1. 2024 (Uradni list RS, št. 9/24), 8. točka obrazložitve.

⁵ Primerjaj s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-98/02 z dne 28. 10. 2004, 6. točka obrazložitve.

⁶ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-49/17, U-I-98/17 z dne 28. 3. 2019 (Uradni list RS, št. 30/19, in OdlUS XXIV, 2), 18. točka obrazložitve; in št. U-I-115/23 z dne 4. 4. 2024 (Uradni list RS, št. 34/24), 20. točka obrazložitve.

⁷ Glej zakonski opredelitvi pojmov "energija iz obnovljivih virov" in "soproizvodnja z visokim izkoristkom" v 14. in 41. točki prvega odstavka 3. člena ZSROVE.

⁸ Zato Ustavno sodišče v nadaljevanju razpravlja le o teh podporah in tudi navaja zakonske člene le v delu, ki se je nanašal nanje (če gre za določbe, katerih področje urejanja je širše).

⁹ Kljub izrecni dikciji, da je deklaracija (upravna) odločba, je zakon ta pojem uporabljal tudi kot sopomenko za samo potrditev predpisanih pogojev in zahtev, torej za samo vsebino upravne odločbe.

¹⁰ Zakon o ukrepih za obvladovanje kriznih razmer na področju oskrbe z energijo (Uradni list RS, št. 121/22 in 49/23 – ZUOKPOE) je v prvem odstavku 17. člena določil, da ne glede na 15. člen ZSROVE proizvajalci električne energije, proizvedene v novih proizvodnih napravah za SPTE na zemeljski plin, niso upravičeni do podpore za proizvodno napravo.

¹¹ Dvanajsti odstavek 20. člena ZSROVE je Agencijo pooblašchal, da vsako leto pripravi napoved položaja proizvodnih naprav na OVE in s SPTE na trgu z električno energijo. Ta napoved se je uporabila za določitev "cene energije, ki jo je za tovrstno energijo mogoče doseči na trgu", in je služila kot podlaga za določanje potrebne višine obratovalnih podpor v naslednjem letu.

¹² To dejavnost trenutno opravlja Borzen, operater trga z elektriko, d. o. o., Ljubljana (glej 121. člen ZSROVE-1).

¹³ Členi 20 do 23 ZSROVE so bili umeščeni v 2. oddelek III. poglavja z naslovom Podpora za električno energijo iz obnovljivih virov in soproizvodnje z visokim izkoristkom.

¹⁴ Promotor iz 37. točke prvega odstavka 3. člena ZSROVE je pravna ali fizična oseba, ki na razpis Agencije za vstop v podporno shemo prijavi projekt, zasnovan kot posamezni projekt ali skupina projektov, za katere bo pozneje pridobila investitorje, ki se bodo pod njenimi pogoji pridružili izvedbi teh projektov in bodo po postavitvi proizvodnih naprav v primeru izpolnjevanja pogojev iz sklepa Agencije o potrditvi njenega projekta upravičeni do dodelitve podpore. Iz petega odstavka 23. člena ZSROVE je izhajalo, da je promotor lahko tudi sam investitor za izvedbo projekta oziroma posamičnega projekta iz skupine projektov, ki so bili potrjeni s sklepom Agencije.

¹⁵ Med drugim je Agencija z odločbo ugotovila, da odločba o dodelitvi podpore preneha veljati, če je prenehala veljati deklaracija za napravo (tretji odstavek 25. člena ZSROVE).

¹⁶ Šesti odstavek 23. člena ZSROVE je Vladi naložil, naj podrobneje predpiše določena vprašanja v zvezi z zavarovanjem za izvedbo projekta.

¹⁷ Pri tem je Agencija upoštevala rezultate zadnjega javnega poziva za vstop proizvodnih naprav v podporno shemo ter Metodologijo za določanje cene električne energije proizvodnih naprav in referenčnih stroškov proizvodnje električne energije proizvodnih naprav, ki jo je na svojih spletnih

strane objavilo ministrstvo, pristojno za energijo (v nadaljevanju Metodologija). Za proizvodne naprave iz določene vrste energetskih tehnologij, za katere na zadnjem izvedenem javnem pozivu ni bilo prijav ali uspešnih projektov, je Agencija določila referenčne stroške proizvodnje električne energije na podlagi razpoložljivih strokovnih podlag ter podatkov o investicijskih, vzdrževalnih in obratovalnih stroških, ekonomskih in finančnih parametrih vlaganja in obratovanja, cenah energentov in drugih stroških, povezanih s proizvodnjo električne energije in toplote v Republiki Sloveniji, z upoštevanjem vseh drugih koristi, pridobljenih z obratovanjem proizvodnih naprav.

¹⁸ Stroškovna vrednost proizvedene električne energije v proizvodni napravi, ki vključuje 7,2-odstotni donos na vložena sredstva, zmanjšana za druge koristi, je izražena v EUR/MWh. Cena električne energije proizvodne naprave se je pri proizvodnih napravah, pri katerih vhodni energent pomeni finančni strošek, izkazala v dveh delih, in sicer kot nespremenljivi in kot spremenljivi del cene, ki je enak spremenljivemu delu referenčnih stroškov proizvodne naprave.

¹⁹ Torej od referenčnih stroškov za vse tehnologije in velikostne razrede proizvodnih naprav OVE in SPTE.

²⁰ Drugi in tretji odstavek 25. člena Uredbe sta določala še druge (tehnične, finančne in administrativne) pogoje.

²¹ Ta je bila enaka ceni električne energije proizvodne naprave, ki jo sestavljata nespremenljivi in spremenljivi del.

²² Ta se je določila kot razlika med ceno električne energije proizvodne naprave, ki jo sestavljata nespremenljivi in spremenljivi del, in referenčno ceno električne energije (referenčna cena je bila cena, ki jo je za elektriko iz OVE in SPTE "mogoče doseči na trgu", iz prvega odstavka 15. člena ZSROVE in je v 21. točki 2. člena Uredbe bila podrobneje opredeljena kot "napoved cene električne energije, ki jo agencija objavi v napovedi položaja proizvodnih naprav OVE in SPTE"). V obdobjih, ko je referenčna cena električne energije presegala ceno električne energije proizvodne naprave, se obratovalna podpora ni izplačevala.

²³ Glej tudi tretji odstavek 28. člena Uredbe in ureditev sklepanja dodatkov k pogodbi o zagotavljanju podpore zaradi uskladitve spremenljivega dela cene ali obratovalne podpore.

²⁴ Investitor je moral tudi že po stari ureditvi v vlogi za pridobitev odločbe o dodelitvi podpore dokumentirano izkazati vrednost izvedbe proizvodne naprave (četrti alineja drugega odstavka 25. člena Uredbe).

²⁵ Upoštevati je treba, da je prva alineja četrtega odstavka 21. člena Uredbe določala, da komisija Agencije zavrže (le) tiste vloge, pri katerih je ugotovila, da je prijavitelj projekta ponudil višjo ceno električne energije proizvodne naprave od vseh referenčnih stroškov, ki jih je Agencija določila za javni poziv (*a contrario*, tudi že v času Uredbe/22 ni bilo formalno nedopustno ponuditi cene, ki je višja od referenčnih stroškov prav za konkretno tehnologijo in velikostni razred, ni pa višja od vseh referenčnih stroškov javnega poziva).

²⁶ Pobudnica je pobudi priložila dokument z naslovom Obrazložitev projekta, ki je bil priloga njene prijave na javni poziv Agencije in v katerem je prikazala načrtovane stroške investicije.

²⁷ Tako tudi sedmi odstavek 17. člena Uredbe.

²⁸ Prvi odstavek 15. člena ZSROVE je omenjal načelo stroškovne učinkovitosti, ki je pomembno za določanje višine podpor.

²⁹ Glej M. Pavčnik, Iskanje opornih mest, IUS Software in GV Založba, Ljubljana 2017, str. 88.

³⁰ T. Mežnar in G. Janžek, Povratna veljavnost pravnih aktov s poudarkom na novejši ustavnosodni presoji, Pravni letopis 2025, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana 2025, str. 422.

³¹ Glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-397/20 z dne 2. 12. 2021 (Uradni list RS, št. 196/21, in OdlUS XXVI, 37), 9. točka obrazložitve in tam citirane odločitve.

³² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-65/08 z dne 25. 9. 2008 (Uradni list RS, št. 96/08, in OdlUS XVII, 49), 17. točka obrazložitve.

³³ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-285/10 z dne 7. 6. 2012 (Uradni list RS, št. 48/12), 8. točka obrazložitve.

³⁴ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-13/09 z dne 18. 3. 2010 (Uradni list RS, št. 28/10), 6. točka obrazložitve, ob sklicevanju na L. Šturm v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 57.

³⁵ Glej npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-11/07 z dne 13. 12. 2007 (Uradni list RS, št. 122/07, in OdlUS XVI, 86), 13. točka obrazložitve; št. U-I-110/15, Up-568/15 z dne 1. 3. 2018 (Uradni list RS, št. 29/18), 26. točka obrazložitve; št. U-I-303/18 z dne 18. 9. 2019 (Uradni list RS, št. 59/19, in OdlUS XXIV,

15), 17. točka obrazložitve; in št. U-I-432/20 z dne 2. 2. 2023 (Uradni list RS, št. 21/23), 12. točka obrazložitve.

³⁶ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-195/16 z dne 17. 9. 2020 (Uradni list RS, št. 134/20, in OdlUS XXV, 20), 38. točka obrazložitve.

³⁷ Primerjaj npr. z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-193/19 z dne 6. 5. 2021 (Uradni list RS, št. 81/21, in OdlUS XXVI, 15), 14. točka obrazložitve.

³⁸ Glej npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-303/18, 22. točka obrazložitve, in št. U-I-110/15, Up-568/15, 28. točka obrazložitve.

³⁹ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-206/97 z dne 17. 6. 1998 (Uradni list RS, št. 50/98, in OdlUS VII, 134), 9. točka obrazložitve, in št. U-I-90/05 z dne 7. 7. 2005 (Uradni list RS, št. 75/05, in OdlUS XIV, 66), 15. točka obrazložitve.

⁴⁰ To je vsak instrument, program ali mehanizem, ki ga uporabi država članica ali skupina držav članic in ki spodbuja uporabo energije iz obnovljivih virov z zmanjševanjem stroškov te energije, povečanjem cene, po kateri se lahko prodaja, ali povečanjem količine take kupljene energije na podlagi obveznosti glede energije iz obnovljivih virov ali drugače, kamor med drugim spadajo naložbena pomoč, davčne oprostitve ali olajšave, vračilo davkov, programi podpore, ki zavezujejo k uporabi energije iz obnovljivih virov, vključno s tistimi programi, ki uporabljajo zelene certifikate, in neposredni programi zaščite cen, vključno s tarifami za dovajanje toka in spremenljivimi ali fiksnimi plačili premij.

⁴¹ Tako npr. v odločbah Ustavnega sodišča št. Up-1133/18 z dne 31. 3. 2022 (Uradni list RS, št. 67/22, in OdlUS XXVII, 39), 7. točka obrazložitve, in št. U-I-64/22, U-I-65/22 z dne 17. 11. 2022 (Uradni list RS, št. 157/22, in OdlUS XXVII, 28), 20. točka obrazložitve.

⁴² Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-59/17 z dne 18. 9. 2019 (Uradni list RS, št. 62/19, in OdlUS XXIV, 14), 25. točka obrazložitve, in št. U-I-146/12 z dne 14. 11. 2013 (Uradni list RS, št. 107/13, in OdlUS XX, 10), 32. točka obrazložitve.

⁴³ Sodbe SEU v zadevah *Belgocodex*, C-381/97, z dne 3. 12. 1998, 26. točka obrazložitve; "*Goed Wonen*", C-376/02, z dne 26. 4. 2005, 32. točka obrazložitve; *Plantanol*, C-201/08, z dne 10. 9. 2009, 43. točka obrazložitve; in *SIA Veloserviss*, C-427/14, z dne 10. 12. 2015, 30. točka obrazložitve.

⁴⁴ Sodbi SEU v zadevah *Vysočina Wind a. s.*, C-181/20, z dne 25. 1. 2022, 47. točka obrazložitve; in *A2A*, C-89/14, z dne 3. 9. 2015, 37. točka obrazložitve.

⁴⁵ Sodbi SEU v zadevi *Bavaria NV*, C-120/08, z dne 22. 12. 2010, 40. in 41. točka obrazložitve; in "*Goed Wonen*", 33. in 34. točka obrazložitve.

⁴⁶ Sodba SEU v zadevi *E. B.*, C-258/17, z dne 15. 1. 2019, 50. točka obrazložitve.

⁴⁷ Sodbi SEU v zadevi *Gestore dei Servizi Energetici SpA – GSE*, C-148/23, z dne 27. 6. 2024, 54. točka obrazložitve (v nadaljevanju GSE); in v združenih zadevah *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie)* in drugi ter *Athesia Energy Srl* in drugi, C-798/18, C-799/184, z dne 15. 4. 2021, 42. točka obrazložitve (v nadaljevanju Athesia).

⁴⁸ Sodba SEU v zadevi *Agrargenossenschaft Neuzelle eG*, C-545/11, z dne 14. 3. 2013, 25. in 30. do 37. točka obrazložitve.

⁴⁹ Ustavno sodišče je vpogledalo v primer sklepa o potrditvi projekta pobudničine fotovoltaične elektrarne MFE Solis 2, ki je bil priložen pobudi.

⁵⁰ Obvezna sestavina sklepa o potrditvi projekta, kot je bilo že navedeno, je tudi cena električne energije proizvodne naprave, razdeljena na nespremenljivi in spremenljivi del (druga alineja drugega odstavka 22. člena Uredbe).

⁵¹ Glej peti odstavek 23. člena ZSROVE in prvo alinejo drugega odstavka 25. člena Uredbe.

⁵² Vendar le, če je ponujena cena iz sklepa o potrditvi projekta višja od referenčnih stroškov za ustrezno tehnologijo in velikostni razred (glej tretji odstavek 26. člena tako Uredbe kot Uredbe/22).

⁵³ Npr. pravilnost izvedbe proizvodne naprave v skladu s projektom, za katerega je bil izdan sklep o potrditvi projekta; izpolnjevanje trajnostnih meril; doseganje zahtevanih izkoristkov; da proizvajalec spoštuje davčne predpise in predpise o državnih pomočeh itd.

⁵⁴ Dopis Agencije št. 316-37/2025/2 z dne 20. 2. 2025.

⁵⁵ Pravno mnenje št. M3-17/2025-5 z dne 19. 2. 2025.

⁵⁶ Upravno sodišče je v sodbi št. I U 1050/2014 z dne 30. 6. 2015 zapisalo, da "[...] po presoji sodišča ima bistveno vlogo vsebina upravnega akta in ne njegovo poimenovanje. V konkretni zadevi je namreč bilo odločeno o pravici tožnika o dodelitvi proračunskih sredstev in glede na tako vsebino zgolj poimenovanje upravnega akta (sklep in ne odločba) ne more biti razlog, da obnova postopka ne bi bila možna."

⁵⁷ Drugi odstavek 5. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10, 109/12 in 49/23 – v nadaljevanju ZUS-1) določa, da se v upravnem sporu lahko izpodbijajo le tisti sklepi, s katerimi je bil postopek odločanja o izdaji upravnega akta obnovljen, ustavljen ali končan.

⁵⁸ Upravni akt po ZUS-1 je upravna odločba in drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta.

⁵⁹ Nekateri od teh pogojev so bili izrecno sprejeti tudi v sklep Agencije o potrditvi projekta.

⁶⁰ To je veljalo, vse dokler cena električne energije iz potrditve projekta ni bila višja od vseh referenčnih stroškov za vse tehnologije in velikostne razrede.

⁶¹ Vlada se na pobudo ni odzvala in tako tudi ni ugovarjala pravilnosti tega izračuna.

⁶² Glej prvi odstavek 15. člena ZSROVE in prvi odstavek 7. člena Uredbe.

⁶³ Glej 3. točko 2. člena Uredbe.

⁶⁴ Proizvajalec električne energije je upravičen do podpore le, če je proizvodna naprava izvedena v skladu s projektom, za katerega je bil izdan sklep o potrditvi projekta (druga alineja drugega odstavka 25. člena Uredbe).

⁶⁵ Uredba o spremembi in dopolnitvi Uredbe o podporah električni energiji, proizvedeni iz obnovljivih virov energije in v soprodukciji toplote in električne energije z visokim izkoristkom – predlog za obravnavo – novo gradivo št. 1, št. 007-287/2024/9, 10. 2. 2025.

⁶⁶ Prav tam: "[...] Podporna shema temelji na omejenih finančnih sredstvih, ki jih je treba porazdeliti na način, ki zagotavlja čim večjo proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov ob hkratni optimizaciji stroškov investitorjev. Če bi bila dovoljena neomejena odstopanja od referenčnih stroškov, bi to lahko vodilo v neučinkovito in prekomerno porabo javnih sredstev ter posledično zmanjšano število projektov, ki bi lahko prejeli podporo. S spremembo in dopolnitvijo se jasno opredelijo razlike med posameznimi tehnologijami in njihovimi stroški ter določi minimalno dopustno odstopanje, s čimer se zagotovi pravična, pregledna in ekonomsko vzdržna podpora. Na ta način se preprečuje morebitno izkrivljanje trga in zagotavlja, da je sistem podpor skladen z načeli poštene konkurence ter učinkovite uporabe javnih sredstev."

⁶⁷ /www.gov.si/novice/2025-02-13-dnevni-red-141-redne-seje-vlade-republike-slovenije/.

⁶⁸ Prav tam.

⁶⁹ T. Mežnar in G. Janžek, nav. delo, str. 426, ugotavljata, da Ustavno sodišče varstvu stabilnosti dolgotrajnih (civilnopravnih) pogodbenih razmerij pripisuje večjo težo kot varstvu stabilnosti dolgotrajnih javnopravnih razmerij, ki imajo tudi premoženjsko naravo.

⁷⁰ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-193/19.

⁷¹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-36/00 z dne 11. 12. 2003 (Uradni list RS, št. 133/03, in OdlUS XII, 98). Ustavno sodišče je v tej odločbi izpostavilo, da se pravice, določene z zakonom, z zakonom lahko tudi spremenijo. Drugačno stališče naj bi pomenilo, da tovrstne zakonske spremembe niso dopustne, ne tiste, ki so ob spreminjanju razmer potrebne zaradi izvedbe načel in ciljev zavarovanja, in tudi ne tiste, ki so nujne zato, ker ekonomske razmere ne dovoljujejo zagotavljanja dotedanje višine pokojnin vsem upokojencem, starim in novim.

⁷² Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-122/15, U-I-199/15 z dne 17. 3. 2016 (Uradni list RS, št. 24/16).

⁷³ Sodbi SEU v zadevah *GSE* in *Athesia*.

⁷⁴ V 55. do 57. točki obrazložitve sodbe v zadevi *GSE* je SEU posebej izpostavilo, da ne vidi, da bi bili sprejeti ukrepi ali dana zagotovila, ki bi lahko pri gospodarskih subjektih vzbudila utemeljena pričakovanja glede ohranitve programa zelenih certifikatov. Prav tako naj bi bila italijanskim organom podeljena diskrecijska pravica za spremembo ali odpravo programov podpore, razumni in preudarni gospodarski subjekti pa naj bi lahko predvideli, da lahko italijanski organi izvajajo to diskrecijsko pravico. Sodba SEU v zadevi *Athesia*, 45. do 48. točka obrazložitve, sloni na presoji, da je že stara ureditev razumnemu in preudarnemu gospodarskemu subjektu omogočala, da ugotovi, da lahko nacionalni organi ureditev spodbud, ki se je uporabljala za sončne fotonapetostne elektrarne, zaradi razvoja okoliščin prilagodijo ali odpravijo.

⁷⁵ Politično diskrecijo (Vlade) je bilo mogoče najti le v trinajstem odstavku 20. člena ZSROVE, ki je določal, da lahko Vlada zaradi potrebe po ohranitvi vzdržnosti financiranja podporne sheme določi, da se omeji letna instalirana moč proizvodnih naprav na OVE in za SPTE po posamezni tehnologiji in viru energije, ki ji je lahko podeljena podpora, če delež tovrstnih instaliranih proizvodnih naprav presega za tisto leto načrtovani obseg instaliranih naprav v sprejetem NEPN. Povsem očitno je, da je tu šlo za

omejitve, ki bi lahko zavezovale Agencijo kvečjemu pri začetnem oblikovanju posameznih shem podpor, ne pa za možnost poseganja v upravičenja posameznikov iz že izdanih pravnomočnih upravnih aktov.

⁷⁶ Peti odstavek 27. člena ZSROVE je določal za primer, ko je bila odločba o dodelitvi podpore izdana na podlagi neresničnih navedb in podatkov prejemnika ali na podlagi ponarejene listine ali krive izpovedbe priče ali izvedenca ali kot posledica kakšnega drugega kaznivega dejanja, da Agencija odpravi odločbo o dodelitvi podpore ter prejemniku naloži vračilo neupravičeno izplačane podpore (peti odstavek 27. člena ZSROVE).

⁷⁷ Glej prvi odstavek 118. člena in četrto alinejo 133. člena ZSROVE-1.

⁷⁸ Oziroma tudi za morebitne potrjene projekte iz prejšnjih javnih pozivov, če se glede na obseg presoje izpodbijane ureditve ta odločba Ustavnega sodišča nanje nanaša.