

**Usmernenie Platobnej agentúry k zákazu umelého vytvorenia
podmienok v rámci Strategického plánu Spoločnej
poľnohospodárskej
politiky 2023 - 2027**

Určené pre: žiadateľov projektových intervencií Strategického plánu SPP 2023 - 2027

Záväznosť: Usmernenie je záväzné pre všetkých zamestnancov sekcie projektových podpôr

Predkladá: Mgr. Milan Ďurina

Funkcia: riaditeľ sekcie projektových podpôr

Podpis:

Schválil: Ing. Marek Čepko

Funkcia: generálny riaditeľ

Podpis:

Dátum účinnosti: 16. 3. 2026

Obsah

1.	ÚVOD.....	3
1.1	Legislatíva.....	3
1.2	Zoznam použitých skratiek a pojmov.....	4
2.	DEFINÍCIA UMELO VYTVORENÝCH PODMIENOK A DOLOŽKY O OBCHÁDZANÍ	5
3.	TYPOLÓGIA RIZÍK SPOJENÝCH S UMELO VYTVORENÝMI PODMIENKAMI	6
3.1	Umelé štrukturálne usporiadanie podnikov	6
3.2	Umelé transakcie bez hospodárskeho účelu	7
3.3	Umelé operácie so zvieratami.....	8
3.4	Umelé operácie s pôdou a výmerou	9
3.5	Umelé operácie s kvótami a referenčnými údajmi	10
4.	OPATRENIA A KONTROLNÉ MECHANIZMY	11
4.1	Príprava výzvy na predkladanie žiadostí.....	11
4.2	Konanie o žiadosti	13
4.3	Uzatváranie zmluvy o príspevku	14
4.4	Implementácia projektu vrátane udržateľnosti	15
5.	ZÁVEREČNÉ A PRECHODNÉ USTANOVENIA	15

1. ÚVOD

V súlade s II. časťou, kap. 2.1 ods. 1 Systému riadenia projektových intervencií Strategického plánu spoločnej poľnohospodárskej politiky 2023 - 2027, je Pôdohospodárska platobná agentúra oprávnená vydávať riadiacu dokumentáciu, ktorá predstavuje záväzné dokumenty bližšie definujúce, upravujúce a popisujúce jednotlivé procesy, postupy, práva a povinnosti, zodpovednosti, lehoty a vzájomné vzťahy všetkých subjektov, ktoré sa zúčastňujú na implementácii projektových intervencií Strategického plánu spoločnej poľnohospodárskej politiky v programovom období 2023 - 2027.

V zmysle II. časti, kap. 2.2.10 ods. 1 Systému riadenia projektových intervencií je Usmernenie Platobnej agentúry záväzný dokument, ktorý sa týka konkrétnych pravidiel, procesov a aspektov implementácie projektových intervencií SP SPP.

Na základe uvedeného Platobná agentúra vydáva toto Usmernenie Platobnej agentúry k zákazu umelého vytvorenia podmienok podľa čl. 62 nariadenia (EÚ) 2021/2116 v rámci SP SPP (ďalej len „Usmernenie“).

Usmernenie vychádza najmä z nasledujúceho:

- čl. 62 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/2116 (tzv. „horizontálne nariadenie“),
- Systému riadenia projektových intervencií.

Účelom tohto Usmernenia je:

- zabezpečiť jednotný výklad a praktické uplatňovanie zákazu umelého vytvorenia podmienok podľa čl. 62 horizontálneho nariadenia,
- definovať typové riziká a „red flagy“ (indikátory) umelého vytvorenia podmienok v rámci projektových intervencií SP SPP,
- stanoviť rámec opatrení a kontrolných mechanizmov, vrátane väzby na jednotlivé fázy podľa Systému riadenia projektových intervencií.

Usmernenie sa vzťahuje na fázy:

- prípravy výzvy na predkladanie žiadostí (III. časť, kap. 3.3 Systému riadenia projektových intervencií),
- konania o žiadosti (III. časť, kap. 3.4 Systému riadenia projektových intervencií),
- uzatvárania zmluvy o príspevku (IV. časť Systému riadenia projektových intervencií),
- implementácie projektu vrátane udržateľnosti (V. časť Systému riadenia projektových intervencií).

Cieľom je posilniť ochranu finančných záujmov EÚ a SR, predchádzať nezrovnalostiam a zabezpečiť, aby bol príspevok poskytnutý len v prípadoch, keď sú splnené podmienky a sledovaný účel intervencie. Súčasne je cieľom Usmernenia poskytnúť praktické príklady a opatrenia, ktoré môžu napomôcť pri identifikovaní umelo vytvorených podmienok.

1.1 Legislatíva

- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/2116 z 2. decembra 2021 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky a o zrušení nariadenia (EÚ) č. 1306/2013 v platnom znení (ďalej aj ako „horizontálne nariadenie“)
- Zákon č. 247/2024 Z. z. o príspevkoch poskytovaných z Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom a účinnom znení

- Zákon č. 280/2017 Z. z. o poskytovaní podpory a dotácie v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka a o zmene zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

1.2 Zoznam použitých skratiek a pojmov

EDA	Európsky dvor audítorov
EK	Európska komisia
EPFRV	Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka
EÚ	Európska únia
Hospodárska činnosť	Každá činnosť spočívajúca v ponuke tovarov alebo služieb na trhu; dosahovanie alebo nedosahovanie zisku nie je pre posúdenie definície podniku v ťažkostiach relevantné.
IMS	Informačný monitorovací systém SP SPP
MPRV SR	Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky
OR SR	Obchodný register SR
Platobná agentúra	Pôdohospodárska platobná agentúra
Podnik	Subjekt vykonávajúci hospodársku činnosť bez ohľadu na jeho právne postavenie a spôsob jeho financovania.
PPP	Podmienka poskytnutia príspevku
Prijímateľ	osoba podľa § 3 písm. t) zákona č. 247/2024 Z. z.; od nadobudnutia účinnosti zmluvy o príspevku alebo rozhodnutia podľa § 9 ods. 2
Projekt	V zmysle § 3 písm. c) zákona o príspevkoch súhrn aktivít na dosiahnutie určených cieľov a výsledkov, na ktoré sa vzťahuje poskytnutie príspevku, ktoré predkladá žiadateľ v ŽoPP, a ktoré realizuje prijímateľ sám, alebo s partnerom v súlade so zmluvou o príspevku alebo, rozhodnutím podľa § 9 ods. 2 zákona o príspevkoch
Projektová intervencia	Intervencia nespádajúca pod čl. 65 ods. 2 a 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/2116 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky a o zrušení nariadenia (EÚ) č. 306/2013.
RO	Riadiaci orgán podľa I. časti, kap. 1.3, odd. 1.3 2 Systému riadenia projektových intervencií (organizačný útvar Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR v zmysle Organizačného poriadku Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR).
RPVS	Register partnerov verejného sektora
SP SPP	Strategický plán spoločnej poľnohospodárskej politiky v programovom období 2023 - 2027
Systém riadenia projektových intervencií	Systém riadenia projektových intervencií Strategického plánu spoločnej poľnohospodárskej politiky 2023 - 2027
Výzva	Výzva na predkladanie žiadostí o príspevok podľa § 10 zákona o príspevkoch

Zákon o finančnej kontrole	Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákon o príspevkoch	Zákon č. 247/2024 Z. z. o príspevkoch poskytovaných z Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení
Zákon o poskytovaní podpory a dotácie	Zákon č. 280/2017 Z. z. o poskytovaní podpory a dotácie v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka a o zmene zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zmluva o príspevku	Zmluva o príspevku podľa § 19 zákona o príspevkoch
ŽoP	Žiadosť o platbu
ŽoPP	Žiadosť o poskytnutie príspevku

2. DEFINÍCIA UMELO VYTVORENÝCH PODMIENOK A DOLOŽKY O OBCHÁDZANÍ

Právny základ definície umelo vytvorených podmienok spočíva v čl. 62 horizontálneho nariadenia, v súlade s ktorým: „... žiadne výhody stanovené v právnych predpisoch v oblasti poľnohospodárstva sa neposkytnú fyzickým ani právnickým osobám, pri ktorých sa zistilo, že v rozpore s cieľmi uvedených právnych predpisov sa podmienky požadované na získanie takýchto výhod vytvorili umelo.“¹

Umelو vytvorené podmienky predstavujú autonómny pojem práva EÚ, ktorého definícia je uvedená v početnej judikatúre Súdneho dvora EÚ², ktorý tento pojem definuje kumulatívnym splnením objektívnych, ako aj subjektívnych okolností nasledovne:

- A. Za objektívne okolnosti sa považuje súbor okolností, z ktorých vyplýva, že aj napriek formálnemu dodržaniu podmienok stanovených relevantnou právnou úpravou cieľ tejto právnej úpravy nebol dosiahnutý.
- B. Za subjektívne skutočnosti sa považuje prvok spočívajúci v úmysle získať výhodu vyplývajúcu z právnej úpravy EÚ tým, že sa umelo vytvárajú podmienky potrebné na jej získanie.

V súlade s vyššie uvedeným možno tvrdiť, že umelo vytvorené podmienky sú také okolnosti alebo opatrenia, ktoré žiadateľ/prijímateľ zámerne vytvorí, alebo usporiada tak, aby navonok pôsobili ako splnenie požiadaviek stanovených v právnych predpisoch Spoločnej poľnohospodárskej politiky, hoci v skutočnosti nemajú reálny hospodársky ani funkčný účel. Ide o konanie, pri ktorom sa vytvára len formálny dojem plnenia kritérií, s cieľom získať príspevok, alebo inú výhodu a ktoré je v rozpore s materiálnym (skutočným) účelom týchto pravidiel.

¹ NARIADENIE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2021/2116 z 2. decembra 2021 o financovaní, riadení a monitorovaní spoločnej poľnohospodárskej politiky a o zrušení nariadenia (EÚ) č. 1306/2013, dostupné na: www.eurlex.com

² bližšie pozri bod 29 rozsudku SDEÚ č. C-434/12 zo dňa 12. septembra 2013, alebo bod 39 rozsudku SDEÚ č. C-515/03 zo dňa 21. júla 2005, alebo body 53 a 54 rozsudku SDEÚ č. C-110/99 zo dňa 14. decembra 2000

V prípade, ak by došlo k preukázaniu umelo vytvorených podmienok, Platobná agentúra je povinná využiť doložku o obchádzaní, ktorej podstata spočíva v neposkytnutí, alebo krátení finančného príspevku, alebo akejkolvek inej výhody dotknutému žiadateľovi/prijímateľovi. Doložku o obchádzaní možno využiť aj ex post (po poskytnutí príspevku/inej výhody). V takom prípade je dotknutý subjekt povinný vrátiť Platobnej agentúre akékoľvek príspevky/výhody.³

3. TYPOLÓGIA RIZÍK SPOJENÝCH S UMELO VYTVORENÝMI PODMIENKAMI

Rámec rizík, spojených s umelo vytvorenými podmienkami je mimoriadne široký, keďže zahŕňa jednak štruktúrovanie vzťahov medzi subjektmi, konštrukciu samotných projektov, finančných tokov a transakcií. Tieto riziká sa môžu prejavovať na úrovni žiadateľa/prijímateľa, prepojených podnikov, dodávateľov, ako aj v časovaní a vecnom vymedzení aktivít a preto nie je možné ich vyčerpávajúcim spôsobom vymenovať. Je však vhodné ich rámcovo systematizovať, aby sa zjednodušilo ich pochopenie, identifikácia a následné zacielenie opatrení a kontrolných mechanizmov. Na tieto účely je možné riziká spojené s umelo vytvorenými podmienkami rozdeliť do nasledovných kategórií:

- umelé štrukturálne usporiadanie podnikov,
- umelé transakcie bez hospodárskeho účelu,
- umelé operácie so zvieratami,
- umelé operácie s pôdou a výmerou,
- umelé operácie s kvótami a referenčnými údajmi.

V nasledovných kapitolách sú bližšie popísané jednotlivé kategórie umelo vytvorených podmienok, s ich základnou charakteristikou, indikátormi, ktoré je potrebné skúmať a praktickými príkladmi, ktoré ilustrujú typické situácie z praxe a môžu slúžiť ako oporné body pri posudzovaní konkrétnych prípadov.

3.1 Umelé štrukturálne usporiadanie podnikov

Základná charakteristika

Umelé štrukturálne usporiadanie podnikov predstavuje situácie, v ktorých žiadatelia zámerne vytvoria, alebo formálne upravujú právne, vlastnícke, alebo organizačné prepojenia medzi podnikmi tak, aby navonok vzbudzovali dojem samostatných, nezávislých hospodárskych subjektov, pričom z ekonomického, alebo funkčného hľadiska sa jedná o jeden prepojený podnik/jednu hospodársku jednotku a to najviac 12 kalendárnych mesiacov pred podaním ŽoPP. Cieľom takýchto úprav je napr. získať vyšší príspevok, alebo splniť limity veľkosti malých/stredných podnikov.

Indikátory

V prípade, ak by došlo k podozreniu týkajúceho sa umelého štrukturálneho usporiadania, je potrebné skúmať najmä tieto indikátory:

- personálne prepojenia medzi štatutárnymi orgánmi, rodinné väzby, identickí spoločníci podnikov,
- identická adresa sídla/trvalého pobytu, spoločné kontaktné údaje, bankové údaje,
- vzájomná závislosť podnikov jedného od druhého, spolu so spoločným využívaním strojového

³ Osobitná správa EDA č. 10/2018 dostupné na: www.op.europa.eu

- vybavenia, pracovnej sily, priestorov,
- časový rámec novovzniknutých podnikov krátko pred podaním žiadosti, s výnimkou napr. podpory vzniku nových prevádzok a pod.

Praktické príklady

Príklad 1: Skryté vlastnícke prepojenie

V praxi môže ísť o situácie, kedy malá spoločnosť požiada o príspevok, avšak jedná sa o dcérsku spoločnosť veľkej nadnárodnej spoločnosti, ktorá nie je považovaná za malý alebo stredný podnik. Z tohto dôvodu sa ani dcérska spoločnosť nepovažuje za oprávnený subjekt.

Príklad 2: Rodinné a ekonomické previazanie subjektov

Ide o situáciu, keď rodinní príslušníci podajú spoločnú ŽoPP, pričom každý z nich formálne vystupuje ako samostatný a nezávislý hospodársky subjekt. Takýmto spôsobom spĺňajú podmienky pre zaradenie medzi malé podniky. Po podrobnom preskúmaní sa však zistí, že všetci sú spoluvlastníkmi rodinnej spoločnosti, ktorá pôsobí na tom istom mieste. Po zohľadnení týchto prepojení, ako aj podielov v rodinnej firme, jednotlivé subjekty už nespĺňajú definíciu malého alebo stredného podniku.

Príklad 3: Nezverejnená kontrolná previazanosť

V prípade nezverejnených väzieb môže ísť o situáciu, v rámci ktorej etablované poľnohospodárske podniky dosiahli limit finančnej podpory, na ktorý využili iné, zdanlivo nezávislé podniky, ktoré však boli pod priamou kontrolou etablovaných poľnohospodárskych podnikov.

Príklad 4: Umelé rozdelenie podnikov

Spoločnosť rozdelí svoju poľnohospodársku činnosť na menšie podniky, ktoré môžu samostatne požiadať o príspevok v rámci rovnakej výzvy, pričom všetky sídli na rovnakej adrese, majú rovnaké technické vybavenie, personál a identickú vlastnícku štruktúru.

3.2 Umelé transakcie bez hospodárskeho účelu

Základná charakteristika

Umelé transakcie bez hospodárskeho účelu predstavujú právne úkony, prevody majetku, nájomné vzťahy, obchodné operácie, či iné formy konania, ktoré sú navonok formálne platné a zodpovedajú bežnej právnej forme. V skutočnosti však tieto typy správania nesledujú žiadny ekonomický, technický či prevádzkový cieľ. Jedná sa o úkony, ktorých primárnym účelom je vytvorenie právneho, alebo faktického stavu, ktorý má za cieľ splniť formálne podmienky oprávnenosti k získaniu príspevku. Takéto transakcie musia byť posudzované podľa ich materiálneho obsahu, a nie podľa deklarovanej formy.

Indikátory

V prípade, ak by došlo k podozreniu týkajúceho sa umelých transakcií bez hospodárskeho účelu, je potrebné skúmať najmä tieto indikátory:

- časový horizont transakcie - transakcia uskutočnená tesne pred podaním ŽoPP, pričom transakcie sú prevažne uzatvárané na krátky časový úsek,
- neprimerane nízke kúpne/nájomné ceny,
- absencia využívania majetku nadobudnutého prostredníctvom transakcií,
- absencia transakcií v účtovníctve,
- personálne, rodinné, štruktúrové väzby medzi stranami transakcie.

Praktické príklady

Príklad 1: Fiktívne nájomné zmluvy/zmluvy o pôžičke

Žiadateľ pred podaním žiadosti podpíše krátkodobú nájomnú zmluvu na pozemky alebo pôdu, ktorú nikdy nevyužíval na svoju hospodársku činnosť, pričom nájomná cena je neprimerane nízka. Obdobná situácia môže nastať aj v prípade zmluvy o pôžičke na strojové vybavenie, ktoré žiadateľ nikdy nevyužije, pričom ich nemá ani len k dispozícii.

Príklad 2: Reťazenie prevodov

Umelé prevody hnuťelného alebo nehnuteľného majetku krátko pred podaním žiadosti, medzi viacerými fyzickými alebo právnickými osobami, ktoré sú navzájom prepojené. Účelom je nadobudnúť dojem samostatného hospodárenia žiadateľa, aj keď v skutočnosti nedisponuje prevedeným majetkom.

Príklad 3: Umelé rozdelenie projektu

V rámci jedného areálu funguje viacero hospodárskych subjektov, ktoré sú na sebe závislé, pričom každý podá osobitnú ŽoPP na iný projekt (ktoré na seba nadväzujú), za účelom maximalizácie výšky príspevku, keďže spoločným projektom by stanovené PPP neboli splnené.

3.3 Umelé operácie so zvieratami

Základná charakteristika

Umelé operácie so zvieratami predstavujú právne úkony alebo obchodné transakcie, pri ktorých sa hospodárske zvieratá presúvajú, nakupujú, alebo evidujú iba formálne. V skutočnosti tento typ konania nesleduje žiaden reálny ekonomický, chovateľský či produkčný účel. Ide o úkony, ktorých primárnym cieľom je vytvoriť dojem, na základe ktorého bude žiadateľ oprávnený na získanie príspevku.

Indikátory

V prípade, ak by došlo k podozreniu týkajúceho sa umelých operácií so zvieratami, je potrebné skúmať najmä tieto indikátory:

- časový horizont nadobudnutia hospodárskych zvierat - nadobudnutie tesne pred podaním ŽoPP,
- počet zvierat - počet zvierat presne zodpovedá minimálnym požiadavkám na získanie príspevku,
- druh zvierat - žiadateľ deklaruje druh zvierat, ktoré nesúvisia s jeho bežnou hospodárskou činnosťou,
- absencia ustajnenia pre hospodárske zvieratá.

Praktické príklady

Príklad 1: Kruhový nákup hospodárskych zvierat

Žiadateľ získa príspevok určený na nákup hospodárskych zvierat s cieľom zlepšiť konkurencieschopnosť svojho podniku. Ten však zvieratá zakúpi od rodinného príslušníka, ktorý tiež prevádzkuje obdobný podnik, pričom tento rodinný príslušník dostal príspevok na nákup hospodárskych zvierat, ktoré zakúpil od žiadateľa. Nákup hospodárskych zvierat bol v oboch prípadoch čisto formálny - žiadne zvieratá sa fyzicky nepremiestnili a ich celkový počet vo vlastníctve hospodárskych subjektov zostal rovnaký ako pred podaním ŽoPP.

Príklad 2: Fiktívny chov

Žiadateľ požiada o príspevok na živočíšnu výrobu, pričom deklaruje, že eviduje chov určitého počtu dobytka. Sám však nevykonáva žiadnu hospodársku činnosť s hospodárskymi zvieratami, ktoré sú ustajnené na vedľajšom pozemku a vo vlastníctve iného hospodárskeho subjektu.

Príklad 3: Účelové splnenie požiadaviek

Žiadateľ, ktorého hospodárska činnosť nikdy nepozostávala z chovu hospodárskych zvierat, si zrazu nakúpi minimálny počet hospodárskych zvierat a požiada o príspevok na živočíšnu výrobu.

3.4 Umelé operácie s pôdou a výmerou

Základná charakteristika

Umelé operácie s pôdou a výmerou predstavujú právne a administratívne úkony, ktorých predmetom je poľnohospodárska pôda, pričom sa predovšetkým jedná o jej nákup alebo prenájom. Takéto formy správania sú na prvý pohľad formálne platné, avšak nesledujú žiadny reálny hospodársky alebo produkčný cieľ. Vykonávajú sa primárne s cieľom splniť podmienky Spoločnej poľnohospodárskej politiky a umožňujú umelo zväčšiť oprávnenú výmeru, preukázať oprávnenosť, alebo obísť limity stanovené pravidlami EÚ, za účelom získania finančného príspevku.

Indikátory

V prípade, ak by došlo k podozreniu týkajúceho sa umelých operácií s pôdou a výmerou, je potrebné skúmať najmä tieto indikátory:

- časový horizont nadobudnutia alebo prenajatia pôdy - poľnohospodárska pôda nadobudnutá krátko pred podaním ŽoPP,
- fiktívna výmera - výmera presne zodpovedá minimálnym požiadavkám potrebným na získanie príspevku,
- druh pôdy - evidovaná pôda nesúvisí s hospodárskou činnosťou žiadateľa/nie je prispôsobená na výkon hospodárskej činnosti.

Praktické príklady

Príklad 1: Fiktívna úprava pôdy

Žiadateľ požiada o príspevok na plochu, ktorá nie je upravená, nie je prispôsobená na výkon hospodárskej činnosti. Žiadateľ tvrdí, že si najme externú firmu, ktorá mu pôdu pripraví na výkon poľnohospodárskej činnosti, no napriek tomu sa tak nestane.

Príklad 2: Fiktívne zdieľanie pôdy

Veľký podnik rozdelí svoju poľnohospodársku pôdu na menšie časti medzi iné podniky, aby každý spĺňal limity pre malé alebo stredné podniky.

Príklad 3: Fiktívne deklarovanie poľnohospodárskej pôdy

Žiadateľ deklaruje vlastníctvo k pozemku o ktorom tvrdí, že sa jedná o poľnohospodársku pôdu a požiada o príspevok. V rámci finančnej kontroly podľa § 8 alebo § 9 Zákona o finančnej správe sa zistí, že pozemok pozostáva z betónovej plochy a nie je na ňom možné vykonávať poľnohospodársku činnosť.

Príklad 4: Rýchly zisk pôdy

Žiadateľ disponuje určitou výmerou pôdy. V rámci PPP zistí, že nespĺňa kritérium výmery, preto si rýchlo prenajme inú časť poľnohospodárskej pôdy, ktorú však nebude využívať, ale už sa bude považovať za oprávneného žiadateľa.

3.5 Umelé operácie s kvótami a referenčnými údajmi

Základná charakteristika

Umelé operácie s kvótami a referenčnými údajmi predstavujú transakcie, právne úkony, alebo administratívne zásahy týkajúce sa produkčných kvót, referenčných množstiev, alebo výrobných práv. Takéto úkony sú navonok formálne v súlade s právnymi predpismi, avšak nesledujú žiadny hospodársky účel. Cieľom takejto formy konania je získať vyšší finančný príspevok, než aký by prislúchal podniku na základe jeho reálneho hospodárskeho stavu.

Indikátory

V prípade, ak by došlo k podozreniu týkajúceho sa umelých operácií s kvótami a referenčnými údajmi, je potrebné skúmať najmä tieto indikátory:

- časový horizont - všetky prevody, aby boli v súlade so stanovenými kvótami sa udejú krátko pred podaním ŽoPP,
- nezodpovedajúce údaje - náhly nárast v produkcii pred referenčným obdobím, bez náležitého vysvetlenia,
- účelové presuny údajov,
- absencia dokumentácie o reálnom hospodárení alebo produkcii.

Praktické príklady

Príklad 1: Účelové navýšenie referenčného stavu

Žiadateľ očakáva výzvu, kde sa výška príspevku odvíja od historického počtu dojníc. Dva týždne pred referenčným dátumom zakúpi 30 dojníc, aby zvýšil svoje referenčné údaje. Po ukončení sledovaného obdobia väčšinu dojníc predá späť pôvodnému majiteľovi.

Príklad 2: Účelový prevod produkčných práv

Dva podniky sú prepojené rovnakým vlastníkom. Prvý podnik získal už maximálny možný príspevok. Následne prenesie svoje produkčné práva na druhý podnik bez toho, aby tento podnik prevzal aj zamestnancov, zvieratá alebo technológiu. Tento druhý podnik následne žiada príspevok, akoby bol samostatným producentom.

Príklad 3: Umelé vytváranie obratu/produkcie/pracovných miest

Žiadateľ, ktorý predtým produkoval 20 000 litrov mlieka ročne, náhle pred referenčným obdobím deklaruje 80 000 litrov. Nemá nové budovy, nové zvieratá ani technológie.

4. OPATRENIA A KONTROLNÉ MECHANIZMY

Cieľom opatrení a kontrolných mechanizmov je zamedziť umelému vytvoreniu podmienok podľa čl. 62 horizontálneho nariadenia a aby príspevok bol poskytovaný len v prípadoch, keď sú splnené podmienky a sledovaný účel intervencie. Z toho vyplýva požiadavka, aby Platobná agentúra vo všetkých kľúčových fázach implementácie projektových intervencií (od prípravy výzvy až po udržateľnosť projektov) aktívne identifikovala riziká umelého vytvárania podmienok a primerane na ne reagovala.

Opatrenia sú štruktúrované podľa jednotlivých fáz (príprava výzvy, konanie o žiadosti, uzatváranie zmluvy, implementácia a udržateľnosť) a uvádzajú konkrétne kroky, ktoré má Platobná agentúra uplatňovať. Cieľom nie je zavádzať nadmernú administratívnu záťaž, ale skôr zacieliť už existujúce kontroly tak, aby vedeli zachytiť aj formy umelého vytvorenia podmienok.

Zoznam uvedených opatrení a kontrolných mechanizmov nie je a ani nemôže byť považovaný za konečný, keďže formy umelého vytvárania podmienok sa v čase vyvíjajú a prispôbujú nastaveniu systému. Opatrenia zamerané na predchádzanie a odhaľovanie umelo vytvorených podmienok je preto potrebné priebežne sledovať, vyhodnocovať ich účinnosť a podľa potreby dopĺňať, alebo modifikovať. Pri ich aktualizácii je nevyhnutné zohľadňovať zistenia a odporúčania orgánov ako Európsky dvor audítorov, Certifikačný orgán, vnútorný a vonkajší audit. Rovnako dôležité je čerpať z vlastných skúseností Platobnej agentúry, aby sa rámec opatrení k čl. 62 horizontálneho nariadenia dynamicky prispôboval identifikovaným rizikám.

4.1 Príprava výzvy na predkladanie žiadostí

Príprava výzvy je rozhodujúca, keďže výzva na predkladanie žiadostí je základným metodickým podkladom

s vopred ustanovenými podmienkami a pravidlami, na základe ktorého žiadateľ vypracuje a predloží svoju ŽoPP. Ustanovené podmienky a pravidlá následne determinujú možný priestor pre ich obchádzanie a umelé vytváranie podmienok. Ak sú podmienky a pravidlá výzvy formulované neurčito, nesystematicky, alebo bez predchádzajúcej identifikácie potenciálnych rizík, zvyšuje sa pravdepodobnosť, že žiadatelia budú motivovaní umelo vytvárať podmienky k ich splneniu. Špecifikom tejto fázy je, že ide o výlučne ex ante činnosť - nepracuje sa s konkrétnym prípadom, ale s typológiou konaní a potenciálnymi schémami obchádzania, ktoré je potrebné pri príprave výzvy predvídať a reflektovať. V tejto fáze je možné pri minimálnych nákladoch zaviesť preventívne prvky, ako sú explicitné ustanovenia o zákaze umelého vytvárania podmienok, rozšírené požiadavky na povinné údaje v žiadosti o poskytnutie príspevku, či povinné čestné vyhlásenia k čl. 62 horizontálneho nariadenia. Nedostatočné zohľadnenie týchto aspektov v prípravnej fáze následne sťažuje uplatnenie čl. 62 horizontálneho nariadenia v konaní o žiadosti a počas implementácie a zvyšuje riziko sporov a korekcií.

Opatrenie č. 1 Povinné ustanovenie o zákaze umelého vytvárania podmienok v každej výzve

Povinné ustanovenie o zákaze umelého vytvárania podmienok v každej výzve explicitne informuje žiadateľov, že čl. 62 horizontálneho nariadenia nie je „skryté“ pravidlo, ale právne záväzný princíp. Zároveň vytvára jasný a transparentný normatívny rámec pre Platobnú agentúru, ktorý predvídateľným spôsobom upozorňuje na neprípustnosť a dôsledky konania v rozpore s čl. 62 horizontálneho nariadenia.

Platobná agentúra vo výzve ustanoví osobitnú PPP v zmysle § 10 ods. 4 zákona o príspevkoch.

Príspevok podľa tejto výzvy sa neposkytne v prípadoch, keď sú podmienky oprávnenosti alebo iné PPP umelo vytvorené v zmysle čl. 62 nariadenia (EÚ) 2021/2116 s cieľom získať výhodu, ktorá je v rozpore s cieľmi intervencie a SP SPP. Platobná agentúra je oprávnená na základe objektívnych skutočností posúdiť, či ide o takýto prípad.

Táto PPP bude typu: dynamická, bez možnosti prerušenia a časový moment kedy začína plynúť stanovené časové obdobie je ku dňu predloženia ŽoPP a trvá až do skončenia platnosti a účinnosti Zmluvy o príspevku.

V prípade identifikácie umelo vytvorených podmienok vo fáze konania o žiadosti, môže postup Platobnej agentúry viesť k neschváleniu žiadosti pre nesplnenie PPP, v súlade s ust. § 13 ods. 9 písm. a) Zákona o príspevkoch/k zastaveniu konania o žiadosti podľa § 14 ods. 1 písm. d) Zákona o príspevkoch. V prípade identifikácie umelo vytvorených podmienok po podpise zmluvy o príspevku podľa § 19 zákona o príspevkoch, Platobná agentúra postupuje v súlade s Metodickým usmernením riadiaceho orgánu č. 6/2025 o nezrovnalostiach, korekciách a sankciách vo verejnom obstarávaní, obstarávaní a pri implementácii projektových intervencií v rámci SP SPP.

Opatrenie č. 2 Čestné vyhlásenie v Žiadosti o poskytnutie príspevku

Čestné vyhlásenie v ŽoPP posilňuje právnu istotu, že žiadateľ si je vedomý zákazu umelého vytvárania podmienok a zodpovednosti za pravdivosť a úplnosť všetkých deklarovaných údajov a informácií. Zároveň vytvára dôležitý dôkazný podklad pri následnom preukazovaní úmyselného obchádzania pravidiel, keďže umožňuje jasne preukázať, že žiadateľ bol na tieto skutočnosti explicitne upozornený a výslovne ich potvrdil. V prípade zistenia umelého vytvorenia podmienok čestné vyhlásenie uľahčuje uplatnenie sankčných mechanizmov, keďže svedčí o vedomom a nie len nedbalostnom konaní žiadateľa.

Platobná agentúra do každého formuláru ŽoPP v rámci IMS (napr. v časti „Čestné vyhlásenie žiadateľa“)

vloží formuláciu typu: „Čestne vyhlasujem že:

- všetky informácie obsiahnuté v Žiadosti o poskytnutie príspevku (t. j. formulár Žiadosti o príspevku a všetky prílohy k Žiadosti o príspevku) sú pravdivé a úplné,
- som sa oboznámil s definíciou umelo vytvorených podmienok v zmysle čl. 62 nariadenia (EÚ) 2021/2116, pri príprave tejto žiadosti som nekonal a v priebehu realizácie projektu ani nebudem konať spôsobom, ktorý by bol v rozpore s týmto ustanovením.“

Opatrenie č. 3 Povinné údaje v Žiadosti o poskytnutie príspevku a jej prílohách

Identifikácia relevantných povinných údajov je dôležitá z hľadiska možnosti cieľného a systematického získavania tých informácií, ktoré sú nevyhnutné na posúdenie rizík umelého vytvárania podmienok. Povinné údaje v ŽoPP a jej prílohách predstavujú kľúčový vstup pre to, aby Platobná agentúra vedela už v konaní o žiadosti identifikovať riziká umelého vytvárania podmienok konkrétneho projektu. Tým, že sú tieto údaje definované na základe analýzy potenciálnych rizík a väzby na PPP, umožňujú cielene overovať práve tie skutočnosti, ktoré sú najviac náchylné na obchádzanie. Štruktúrované získavanie takýchto informácií znižuje závislosť na neformálnych podozreniach a subjektívnych dojmoch a nahrádza ich systematickou a reprodukovateľnou analýzou údajov. Zároveň vytvára predpoklady pre efektívne využívanie krížových kontrol v informačných systémoch a registroch. V neposlednom rade povinné údaje zvyšujú transparentnosť a predvídateľnosť celého procesu pre žiadateľov, keďže jasne definujú, ktoré informácie sú z pohľadu Platobnej agentúry rozhodujúce z hľadiska rizík a budú predmetom podrobného preverovania.

4.2 Konanie o žiadosti

Fáza konania o žiadosti predstavuje prvý procesný moment, v ktorom Platobná agentúra disponuje konkrétnymi údajmi o žiadateľovi, prepojených osobách, ekonomickej a organizačnej štruktúre a plánovanom projekte. V rámci tejto fázy konania možno uplatňovať administratívne overovanie, spolu s hodnotením ekonomickej racionality projektu. Špecifikom tejto fázy je, že v prípade, ak dôjde k identifikácii rizík, tak tieto nemusia byť vyhodnotené ako umelo vytvorené podmienky. Ak by však skutočnosti nasvedčovali, že sa jedná o umelo vytvorené podmienky, postup Platobnej agentúry môže viesť k neschváleniu žiadosti pre nesplnenie PPP, v súlade s ust. § 13 ods. 9 písm. a) Zákona o príspevkoch, prípadne k zastaveniu konania o žiadosti podľa § 14 ods. 1 písm. d) Zákona o príspevkoch, a tým k predchádzaniu vzniku nezrovnalostí, korekcií a sankcií.

Opatrenie č. 1: Kontrolné listy

Zakomponovanie otázok zameraných na odhalenie umelého rozdelenia podmienok do kontrolných zoznamov vo fáze konania o žiadosti zabezpečuje, že odborné overovanie prebieha systematicky a nie je závislé len od intuitívnych podozrení jednotlivých hodnotiteľov. V rámci overovania to umožňuje cielene preverovať prepojenosť subjektov, časové súvislosti zmien a prípadné „štípenie“ projektov medzi viacerých žiadateľov, čo sú typické indikátory umelého vytvorenia podmienok. Pri odbornom hodnotení projektu a posudzovaní jeho kvality zakomponované otázky vedú hodnotiteľa aj k povinnému posúdeniu ekonomickej racionality štruktúry projektu a skupiny podnikov a teda k vyhodnoteniu, či projekt dáva zmysel aj bez poskytnutia príspevku, alebo či jeho nastavenie neslúži primárne na obídenie PPP. Kontrolné listy s jasne formulovanými otázkami k umelému rozdeleniu podmienok zároveň zvyšujú konzistentnosť rozhodovacej praxe. Z procesného hľadiska umožňujú tieto otázky včas identifikovať žiadosti, ktoré si vyžadujú hlbšie preverenie (napr. doplnenie dokumentácie, konzultáciu

s iným útvaram), čím sa predchádza schváleniu projektov s vysokým rizikom umelo vytvorených podmienok. V neposlednom rade takéto systematické zakotvenie čl. 62 horizontálneho nariadenia do kontrolných zoznamov posilňuje dôkaznú situáciu Platobnej agentúry pri neskoršom odôvodňovaní rozhodnutí o neschválení žiadosti, keďže z kontrolných záznamov je zrejmé, že riziko umelého rozdelenia podmienok bolo v čase konania o žiadosti riadne zdokumentované posudzované.

Opatrenie č. 2: Využívanie podporných nástrojov

Pri kontrole je možné využiť viacero verejne dostupných zdrojov (OR SR, Živnostenský register, RPVS), v rámci ktorých možno overiť vlastnícke a riadiace štruktúry žiadateľov, prípadne zmeny v identifikačných a štrukturálnych údajoch spoločnosti (prevod podniku, zmena sídla, rozdelenie spoločnosti). Tieto zmeny je potrebné sledovať aj s časovým hľadiskom, ktoré je v rámci posudzovania umelo vytvorených podmienok dôležité, keďže predstavuje ich základný identifikátor. Platobná agentúra môže ku kontrole pozemkov využiť satelitné snímky, na základe ktorých vyhodnotí, či sa na pozemkoch skutočne vykonáva hospodárska činnosť, prípadne v spojení s použitím katastrálnej mapy zistiť, či sa hospodárske budovy nachádzajú na pozemku vo vlastníctve žiadateľa.

4.3 Uzatváranie zmluvy o príspevku

Fáza uzatvárania zmluvy o príspevku je dôležitá z dôvodu, že v tomto štádiu dochádza k transformácii výsledku administratívneho konania do záväzkového právneho vzťahu, pri ktorom možno záväzne zakotviť povinnosti prijímateľa, ktoré sa môžu týkať aj umelo vytvorených podmienok. Zmluvné dojednania odkazujúce na porušenie čl. 62 horizontálneho nariadenia následne poskytujú právny základ na odstúpenie od zmluvy, alebo zníženie/vrátenie príspevku v situáciách, keď sa umelé vytváranie podmienok preukáže v priebehu implementácie projektu. Nastavenie jednotlivých zmluvných povinností je dôležité, keďže k odhaleniu umelo vytvorených podmienok môže dôjsť v ktorejkoľvek fáze počas doby trvania zmluvy. Z tohto dôvodu správne definovanie práv a povinností prijímateľa, ale aj poskytovateľa, môže viesť k zníženiu neželaných stavov v súvislosti s poskytnutím príspevku.

Opatrenie č. 1: Zmluvné dojednania reflektujúce umelo vytvorené podmienky

Zakomponovaním zmluvného dojednania týkajúceho sa umelo vytvorených podmienok, či už v rámci všeobecných zmluvných podmienok k zmluve o príspevku, napr. do časti „všeobecné povinnosti prijímateľa“, ktorá tvorí neoddeliteľnú prílohu k zmluve o príspevku, alebo v samotnej zmluve o príspevku, má za následok jasné zakotvenie zákazu vytvárania takýchto situácií, pod hrozbou ukončenia zmluvy z dôvodu podstatného porušenia zmluvy o príspevku.

Platobná agentúra do všeobecných zmluvných podmienok, alebo do zmluvy o príspevku vloží napr. formuláciu typu:

„Prijímateľ je povinný počas doby trvania tejto Zmluvy o príspevku udržiavať podmienky, na základe ktorých mu bol poskytnutý príspevok. Zároveň je prijímateľ povinný preukazovať Platobnej agentúre udržateľnosť týchto podmienok (napr. poskytnutím vyžadanej dokumentácie, finančnou kontrolou, prípadne inými úkonmi). Platobná agentúra nevyplatí príspevok, ani neuzatvorí dodatok k Zmluve o príspevku v prospech Prijímateľa, ak zistí, že Prijímateľ umelo vytvoril podmienky požadované na poskytnutie príspevku a tak získal výhodu, ktorá nie je v súlade s cieľmi právnych predpisov v oblasti poľnohospodárstva (čl. 62 nariadenia (EÚ) 2021/2116).“

4.4 Implementácia projektu vrátane udržateľnosti

Fáza implementácie projektu a následnej udržateľnosti je rozhodujúca z hľadiska monitorovania a kontroly, či deklarované ciele, výstupy a PPP sú reálne napĺňané a či projekt nestratil súlad s cieľmi intervencie v dôsledku umelého vytvárania podmienok. Špecifikom tejto fázy je využitie širokého spektra kontrolných mechanizmov v procesoch, ako finančná kontrola ŽoP, kontrola verejného obstarávania a obstarávania, zmenové konanie, finančná kontrola a monitorovanie, ktoré umožňujú odhaliť formy umelého vytvárania podmienok, ktoré sa pri predchádzajúcich fázach nemuseli prejaviť.

Opatrenie č. 1: Kontrolné listy

Zakomponovanie otázok zameraných na odhalenie umelého rozdelenia podmienok do kontrolných zoznamov vo fáze implementácie projektu zabezpečuje systematické overenie, či napr. nedochádza k účelovým neoprávneným aktivitám v rozpore s cieľmi intervencie. V rámci finančnej kontroly ŽoP, kontroly verejného obstarávania a finančnej kontroly podľa § 9 Zákona o finančnej kontrole takéto otázky umožňujú cielene identifikovať situácie, keď je projekt fakticky realizovaný ako jeden funkčný celok, hoci je formálne rozdelený medzi viaceré zmluvy o poskytnutí príspevku, alebo prepojených prijímateľov. Zahrnutie týchto otázok priamo do kontrolných listov zároveň zvyšuje reprodukovateľnosť a konzistentnosť kontrol, pretože každý kontrolór je vedený k tomu, aby posúdil prepojenosť subjektov, nadväznosť investícií, zdieľanie infraštruktúry či spoločné financovanie v skupine podnikov. Kontrolné listy doplnené o otázky k čl. 62 horizontálneho nariadenia tiež uľahčujú dokumentovanie úvah kontrolóra, čo je dôležité pri prípadnom neskoršom preskúmaní rozhodnutí zo strany vnútorného auditu, certifikačného orgánu alebo orgánov EÚ.

Opatrenie č. 2: Využívanie podporných nástrojov

Využívanie podporných nástrojov, ako sú ARACHNE, e-prepojenia, Transparex, ORSR, Živnostenský register, RPVS, katastrálne registre, satelitné snímky a pod. je vo fáze implementácie projektu zásadné, pretože umožňujú overovať informácie uvádzané prijímateľom nezávislými a objektívnymi zdrojmi. Tieto nástroje významne zvyšujú kvalitu kontrol, keďže umožňujú odhaliť prepojenia medzi subjektmi, opakujúce sa vzorce správania či reťazenie projektov, ktoré môžu signalizovať umelé rozdelenie podmienok, alebo projektov. Nástroje typu ARACHNE a e-prepojenia napomáhajú identifikovať majetkové a personálne prepojenia, koncentráciu verejných zákaziek, neobvyklé obchodné vzťahy, či opakované zapájanie tých istých dodávateľov v skupine prijímateľov, čo je kľúčové pri kontrole verejného obstarávania a overovaní oprávnenosti výdavkov. Satelitné snímky a nástroje typu Sentinel/LPIS nepomáhajú overiť, či sa na deklarovaných plochách, alebo objektoch reálne vykonáva činnosť zodpovedajúca schválenému projektu a či nedochádza k účelovému presúvaniu aktivít medzi subjektmi. Systematická integrácia týchto nástrojov výrazne zvyšuje schopnosť identifikovať umelé vytvorenie podmienok a uplatniť čl. 62 horizontálneho nariadenia konzistentným a dôkazne podloženým spôsobom.

5. ZÁVEREČNÉ A PRECHODNÉ USTANOVENIA

Toto usmernenie je platné dňom jeho podpísania generálnym riaditeľom Platobnej agentúry a účinné dňom zverejnenia na webovom sídle Platobnej agentúry.