

STANOVISKO REPUBLIKOVEJ ÚNIE ZAMESTNÁVATEĽOV

Návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Milana GARAJA, Dagmar KRAMPLOVEJ, Andreja DANKA a Adama LUČANSKÉHO na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (tlač 1263)

<https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2026/251>

Materiál v pripomienkovom konaní do 26.05.2026

Stručný popis podstaty materiálu najmä jeho relevancie z pohľadu RÚZ

Materiál predkladá do medzirezortného pripomienkového konania Ministerstvo financií SR na základe § 70 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky.

Cieľom a obsahom materiálu je najmä:

Návrh zákona nadväzuje na platnú právnu úpravu dane z nehnuteľností a spresňuje zákonné podmienky, za ktorých môže obec vo všeobecne záväznom nariadení určiť osobitnú ročnú sadzbu dane. Úprava sa týka stavieb podľa § 10 ods. 1 písm. h), ak sa v nich nachádza prevádzka s predajnou plochou presahujúcou 500 m² alebo ak súčet predajných plôch viacerých prevádzok v tej istej stavbe presahuje 1500 m², a nebytových priestorov v bytových domoch, ak ich predajná plocha presahuje 500 m². Návrh zákona zároveň dopĺňa údaje uvádzané v daňovom priznaní tak, aby správca dane mal zákonný podklad na posúdenie splnenia podmienok osobitnej sadzby.

Ministerstvo financií Slovenskej republiky odporúča vláde Slovenskej republiky prerokovať predložený návrh poslancov. Ministerstvo financií SR k predloženému návrhu zákona uplatní konkrétne znenie pripomienok v medzirezortnom pripomienkovom konaní

Postoj RÚZ k materiálu

Predkladateľ predkladá návrh s cieľom zabezpečiť, aby inštruktorom autoškôl nezanikalo inštruktorské oprávnenie v prípade, ak sa v dvojročnom intervale nepodrobia doškolovaciemu kurzu. RÚZ k návrhu predkladá nižšie uvedené zásadné pripomienky.

Pripomienky RÚZ k predkladanému materiálu

1. Všeobecná zásadná pripomienka k návrhu ako celku

V súvislosti s poslaneckým návrhom na zmenu zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o miestnych daniach“) si dovoľujeme vyjadriť zásadný nesúhlas s navrhovaným znením a poukázať na viaceré závažné nedostatky a rozpory, ktoré podľa nášho názoru odôvodňujú odmietnutie návrhu v jeho súčasnej podobe.

Vo všeobecnosti návrh považujeme v predloženom znení za problematický najmä z hľadiska porušenia princípu rovnosti, legality, právnej istoty, proporcionality aj predvídateľnosti podnikateľského prostredia, ktoré je v dôsledku niekoľkých vln konsolidačných opatrení už aj tak značne postihnuté finančnými nárokmi spojenými s týmito opatreniami.

Predovšetkým poukazujeme na neurčitosť a nepredvídateľnosť jednotlivých pojmov, ako aj nedostatočne jasne definované podmienky uplatňovania predmetnej dane, ktorým sa podrobnejšie venujeme nižšie v texte samotných pripomienok k jednotlivým ustanoveniam návrhu. Návrh neobsahuje jednoznačné vymedzenie okruhu dotknutých prevádzok ani kritériá, na základe ktorých bude možné posúdiť, či konkrétna maloobchodná prevádzka podlieha

tejto dani. Takáto neurčitosť vytvára významný priestor pre rozdielny výklad a aplikačnú prax jednotlivých samospráv.

Zároveň návrh neustanovuje jasné limity ani rámec pre výkon právomocí samospráv, čo môže viesť k neprimeraným rozdielom medzi jednotlivými regiónmi. Absencia jednotlivých pravidiel, vrátane nešpecifikovanej metodiky výpočtu dane a hornej hranice sadzby, výrazne znižuje predvídateľnosť podnikateľského prostredia a znemožňuje podnikateľským subjektom riadne plánovať svoje náklady. Navyše máme za to, že odstránenie hornej hranice osobitnej sadzby môže byť vnímané ako porušenie oprávnenia podľa Článku 59 ods. 2 Ústavy SR ukladať dane „na základe zákona“, keďže tento dostatočne neustanovuje základné prvky osobitnej formy zdanenia absenciou jej hornej hranice s dostatočnou určitosťou. Navrhované znenie § 12 ods. 7 a § 16 ods. 4 nedefinuje žiadnu hornú hranicu osobitnej sadzby, naopak predkladateľ vedome vylúčil akýkoľvek strop. To znamená, že návrh zákona neobsahuje jeden z podstatných prvkov dane - rozsah, v ktorom môže byť sadzba určená. Ide o bezlimitné blanketné zákonné splnomocnenie samospráve stanoviť akúkoľvek sadzbu bez zákonného obmedzenia, čo je v rozpore s princípom nulla tributum sine lege a ústavne nekonformné. Podzákonná normotvorná pôsobnosť samosprávy môže zákon vykonávať, nie nahrádzať. Taktiež je zjavné, že v prípade iných podnikateľských sektorov by sadzba dane zo stavieb ostala naďalej „zastropovaná“ a navrhovaná konštrukcia by sa mala uplatniť výlučne v maloobchode, čo navodzuje rozpor s princípom rovnosti.

Zdôrazňujeme, že aktuálne platná právna úprava v § 12 ods. 2 druhá veta umožňuje správcovi dane všeobecne záväzným nariadením podľa miestnych podmienok v obci alebo jej jednotlivej časti, alebo v jednotlivom katastrálnom území určiť rôzne sadzby dane pre jednotlivé druhy stavieb podľa § 10 ods. 1. Takto určená ročná sadzba dane zo stavieb pri stavbách uvedených v § 10 ods. 1 nesmie presiahnuť 10-násobok najnižšej ročnej sadzby dane zo stavieb. To znamená, že samosprávy už teraz disponujú právomocou stanoviť osobitne aj pre stavby uvedené v § 10 ods. 1 písm. h) zvýšenú ročnú sadzbu dane a zároveň platná právna úprava zakotvuje dostatočný priestor na prípadnú kategorizáciu zdanenia podľa miestnych podmienok a charakteru využívania stavieb podľa vykonávanej činnosti pri zachovaní princípov proporcionality a primeranosti.

Navrhovaná právna úprava preto pôsobí nekonzistentne, neprehľadne a z pohľadu dotknutých subjektov aj nespravodlivo, keďže vytvára riziko nerovnakého zaobchádzania pri porovnateľných podnikateľských aktivitách.

V prípade prijatia takejto právnej úpravy nejde, podľa nášho názoru, o „bežné“ daňové diferencovanie, ale o selektívne a intenzívne zaťaženie konkrétneho sektoru podnikania s možným „odstrašujúcim“ efektom na výkon podnikania alebo investície. Z praktického hľadiska je potrebné zdôrazniť, že zavedenie dodatočného daňového zaťaženia pre maloobchodné prevádzky sa s vysokou pravdepodobnosťou premietne do konečných cien pre spotrebiteľov, najmä v segmente základných potravín. Rovnako môže spôsobiť zatváranie obchodov v menej rentabilných lokalitách. V súčasnosti nosné mestské prevádzky sa podieľajú v niektorých prípadoch na prevádzke menej rentabilných na vidieku. Ak sa neprimerane zaťaží nosná prevádzka, tak to môže mať za následok uzavretie prevádzky na vidieku bez ohľadu na to, či zvýši sadzbu daná obec. Takýto dopad je v rozpore so snahou zabezpečiť cenovú dostupnosť potravín a stabilitu na trhu.

Zároveň takto navrhované znenie zákona nevníma problematiku pre prevádzkovateľov s niekoľko tisícami predajní rozptýlených v desiatkach obcí s rôznou normotvornou praxou. Môže vzniknúť situácia, že identická prevádzka rovnakého typu, plochy a obratu bude v závislosti od rozhodnutia konkrétnej samosprávy zdanená sadzbou od 0 do teoreticky neobmedzenej výšky.

Fakticky to:

- znemožňuje jednotné finančné plánovanie a rozpočtovanie – nákladová základňa predajní bude závisieť od politickej vôle obecného zastupiteľstva, nie od podnikateľsky relevantných parametrov;
- vytvára nerovnaké podmienky súťaže medzi rovnakými predajňami tej istej siete, čo má sekundárne dopady na cenovú politiku a dostupnosť tovaru v jednotlivých regiónoch;
- bráni racionálnym investičným rozhodnutiam – nie je možné ex ante posúdiť návratnosť investície do prevádzky, ktorej daňové zaťaženie závisí od budúcej politiky samosprávy bez zákonného stropu.

Tento návrh je potrebné chápať v širšom kontexte prebiehajúcej konsolidácie verejných financií, v rámci ktorej sa v posledných rokoch opakovane zvyšovalo daňové zaťaženie podnikateľského sektora vrátane maloobchodu. Bola

zavedená nová transakčná daň, základná sadzba DPH sa zvýšila z 20 % na 23 %, pôvodná 10 % znížená sadzba sa vo viacerých prípadoch nahradila 19 % sadzbou a pre veľké firmy sa zvýšila sadzba dane z príjmov právnických osôb na 24 %, čo je najvyššia sadzba v regióne strednej a východnej Európy.

Ekonomickými dôsledkami tohto návrhu budú v úplnom rozpore so zámerom štátu prísť s prorastovými opatreniami, ktoré by mali dať impulz pre rast ekonomiky. Naopak, dôsledkom budú:

- vyššie náklady pre predajne využívajúce úspory z rozsahu, slabšia konkurencia medzi rôznymi formami maloobchodného predaja,
- prehĺbenie potravinových púští,
- silnejšia motivácia prispôbovať sa daňovým hraniciam namiesto sústredenia sa na uspokojovanie potrieb zákazníkov,
- nižšia investičná aktivita,
- nižšia produktivita a vyššia neistota v podnikateľskom prostredí,
- vyššie ceny, keďže maloobchod funguje s relatívne nízkymi čistými maržami.

2. Zásadná pripomienka k novelizačnému bodu 1, §12 odsek 2 Návrhu

Navrhuje tento bod návrhu vypustiť bez náhrady.

Odôvodnenie:

Uvedené ustanovenie odoberá samosprávam možnosť určiť rôzne sadzby dane pre jednotlivé druhy stavieb v prípade stavieb uvedených v novom ods. 7 tohto § 12, pre ktoré stanovuje bezlimitnú právomoc určiť „osobitnú ročnú sadzbu dane“. Vyberá tak z definície stavby podľa § 10, ods. 1 písm. h) spomedzi všetkých stavieb na podnikanie sektor maloobchodu, pre ktorý dáva samosprávam novú možnosť ustanovenia osobitnej ročnej sadzby dane.

Uvedené považujeme za diskriminačné a porušujúce princíp rovnosti (aj z dôvodov uvedených vyššie), keďže dôvodová správa, ani text zákona zatiaľ neponúkli presvedčivé dôvody, prečo sa osobitná sadzba viaže len na tovarový retail. Navyše poukazujeme aj na skutočnosť, že daňovníkom bude vlastník stavby, ktorý nemusí byť aj prevádzkovateľom retailu. V praxi väčšina veľkých prevádzok je prevádzkovaná nájomcom, pričom dôjde pochopiteľne k prenosu daňového zaťaženia do výšky nájomného prostredníctvom štandardných doložiek, tým sa dosahuje opak deklarovaného zámeru, a to namiesto zdanenia veľkoplošného maloobchodu ako takého sa de facto zdanenie prenáša na prevádzkovateľov predajní bez ohľadu na to, či sú malí alebo veľkí. Skutočnú ekonomickú záťaž teda ponese nájomcovia a nie vlastníci nehnuteľností, ktorí sú formálne daňovníkmi. Nevylučujeme možnosť diferenciácie dane vo vzťahu k určitým skupinám daňovníkov, pokiaľ sa však nedeje svojvoľne a z doposiaľ dostupných informácií nie je zjavné, prečo sa osobitná sadzba viaže iba na tento sektor.

Správca dane už teraz disponuje právomocou stanoviť osobitne aj pre stavby uvedené v § 10 ods. 1 písm. h) zvýšenú ročnú sadzbu dane a zároveň platná právna úprava zakotvuje dostatočný priestor na prípadnú kategorizáciu zdanenia podľa miestnych podmienok a charakteru využívania stavieb podľa vykonávanej činnosti v zmysle § 10 ods. 1 pri zachovaní princípov proporcionality a primeranosti.

Autori návrhu tvrdia, že bez tejto zmeny „zostávajú v jednej sadzobnej kategórii nehnuteľnosti, ktoré sú z hľadiska rozsahu maloobchodnej činnosti vecne neporovnateľné“. V legislatívnej dokumentácii však nevysvetľujú, prečo by mali byť maloobchodné predajne nad a pod 500 m² z ekonomického hľadiska „vecne neporovnateľné“.

Daň z nehnuteľnosti má byť viazaná na samotnú nehnuteľnosť, nie na normatívne posudzovanie toho, aký rozsiahly typ podnikania sa v nej vykonáva.

Dôležité je zdôrazniť, že návrh zákona pracuje so širokou kategóriou maloobchodu ako takého, respektíve s prevádzkami, ktoré slúžia na predaj a vystavovanie tovaru. To znamená, že jeho dopady sa nebudú týkať len supermarketov či hypermarketov, ale aj množstva ďalších segmentov: stavebnín, záhradníctiev, predajní nábytku, hobby marketov, elektroobchodov či iných špecializovaných obchodov, pri ktorých je väčšia plocha prirodzenou súčasťou podnikateľského modelu. V praxi tak návrh nezasiaha len „veľké reťazce“, ale aj množstvo menších alebo nezávislých prevádzok, ktoré potrebujú väčší priestor jednoducho preto, že predávajú objemný, sezónny alebo výstavný tovar.

Navyše samotná veľkosť predajnej plochy nič nehovorí o trhovej sile, ziskovosti ani ekonomickej povahe prevádzky. Inak funguje supermarket s vysokou obrátkou drobného tovaru a inak predaj bazénov, sanity, dlažby, záhradnej techniky či stavebného materiálu, kde môže byť plocha rozsiahla, ale reálny počet vystavených položiek aj intenzita predaja relatívne nízka. Návrh preto trestá nie „veľkých“, ale často len tie obchodné modely, ktoré z povahy svojho sortimentu vyžadujú viac priestoru.

Navrhované naviazanie sadzby dane na výmeru prevádzky (m²) považujeme za systémovo nesprávne, keďže nepredstavuje objektívne ani primerané kritérium pre určenie daňovej povinnosti a nie je v priamej väzbe na ekonomickú výkonnosť subjektu, ani povahu jeho činnosti.

Navrhujeme tento bod návrhu vypustiť bez náhrady.

3. Zásadná pripomienka k novelizačnému bodu 2, §12 odsek 7 Návrhu

Navrhujeme tento bod návrhu vypustiť bez náhrady.

Odôvodnenie:

Tento odsek uvádza, že „predajnou plochou podľa prvej vety sa rozumie časť prevádzky, ktorá slúži na predaj a vystavovanie tovaru a na ktorú majú prístup zákazníci“. V tomto kontexte dôvodová správa objasňuje, že účelom je vytvoriť zákonný rámec pre určenie osobitnej ročnej sadzby dane pri vybraných „veľkoplošných maloobchodných prevádzkach“, avšak uvedený text nelimituje túto úpravu len na maloobchod. Hovorí o prístupe „zákazníkov“ a tento pojem nedefinuje, v dôsledku čoho máme za to, že nie je zjavné, či sa týka aj veľkoobchodných plôch alebo nie.

Ďalej máme za to, že návrh nedefinuje metodiku merania (napr. či sa zahŕňajú vnorené samoobslužné kasy, promo ostrovy, priechody a pod.). Zo znenia vyplýva, že „do predajnej plochy sa nezahŕňajú kancelárie, prípravovne, dielne, schodiská, sociálne zariadenia a zariadenia na osobnú hygienu“. Už z tohto je zrejmé, že daňovník si bude musieť vykonať osobitné merania a nebude môcť vychádzať z podlahovej plochy uvedenej na liste vlastníctva, avšak správca dane bude primárne vychádzať z údajov uvedených v daňovom priznaní v súlade s navrhovaným novým znením § 99b ods. 2. Toto vytvára nielen nové vyššie daňové zaťaženie, ale výrazne zvyšuje administratívne zaťaženie samotných prevádzok.

V súvislosti s touto zmenou sme zaznamenali aj nejasnosti pri identifikácii a definícii prevádzok, kedy návrh uvádza, že „prevádzkou podľa prvej vety sa rozumie priestor alebo súbor stavebne súvisiacich priestorov stavby užívaných ako jeden funkčný celok na predaj a vystavovanie tovaru“. Z uvedeného rozumieme, že prevádzky poskytujúce služby budú vyňaté, avšak nie je zjavné, aký režim sa bude vzťahovať napr. na reštaurácie alebo „zmiešané“ prevádzky (napr. fitness centrum poskytujúce primárne služby, ale aj predaj doplnkového tovaru; rovnako kaderníctva a pod.).

Predkladateľ navrhuje aj alternatívnu podmienku osobitnej sadzby, ktorá sa uplatní, ak súčet predajných plôch viacerých prevádzok v tej istej stavbe presahuje 1 500 m². Toto ustanovenie:

- zasiahne celé obchodné centrá a obchodné domy, pričom osobitná sadzba sa uplatní pre celú stavbu, nie len pre jednotlivé prevádzky;
 - vytvára externú závislosť daňového zaťaženia jednotlivého nájomcu od počtu a plochy iných nájomcov v tom istom objekte – čo je z pohľadu právnej istoty neakceptovateľné;
 - penalizuje menšie prevádzky v obchodných centrách, ktoré individuálne 500 m² nepresahujú, ale sa ocitnú pod osobitnou sadzbou len preto, že sú súčasťou väčšieho objektu (napr. cez prenos daňovej povinnosti do nájmu).
- Navrhujeme tento bod návrhu vypustiť bez náhrady..

4. Zásadná pripomienka k novelizačnému bodu 3, 4, 5 a 6 Návrhu

Navrhujeme tieto body vypustiť

Odôvodnenie:

V zmysle odôvodnenia k bodom vyššie.

Zdroj:

<https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2026/251>