

NOVÁ DISKRIMINAČNÁ DAŇ NA EFEKTÍVNY OBCHODNÝ MODEL



Autor:

Róbert Chovanculiak

Dátum vydania:

11. mája 2026

Kontakt:

iness@iness.sk, www.iness.sk

Executive summary

Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach, hrozí vytvorením priestoru na selektívnu daňovú penalizáciu efektívnych foriem maloobchodného predaja. Pod zámienkou „spresnenia“ pravidiel v skutočnosti zavádza možnosť diskriminačného zdaňovania konkrétneho typu podnikania v maloobchode, oslabuje univerzalistický princíp rovnakých pravidiel pre všetkých a vytvára precedens pre ďalšie sektorovo ciele zásahy.

Ekonomickými dôsledkami tohto návrhu budú:

- vyššie náklady pre predajne využívajúce úspory z rozsahu, slabšia konkurencia medzi rôznymi formami maloobchodného predaja,
- 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.

Ide tak o ďalší príklad nevhodnej konsolidačnej politiky, ktorá poškodzuje podnikateľské prostredie aj spotrebiteľov, namiesto toho, aby verejný sektor hľadal úspory vo vlastných výdavkoch.

Úvod

Poslanci Národnej rady SR zo strany SNS navrhujú zmenu zákona o miestnych daniach, ktorá by obciam umožnila zaviesť osobitnú vyššiu sadzbu dane z nehnuteľnosti pre „veľkoplošné“ maloobchodné prevádzky. Týkať by sa to malo stavieb a nebytových priestorov, v ktorých sa nachádzajú predajne s predajnou plochou nad 500 m², alebo budov, v ktorých súčet predajných plôch viacerých prevádzok presiahne 1500 m².

Zároveň chcú odstrániť doterajšie limity, ktoré doteraz brzdili výrazné rozdiely v sadzbách dane z nehnuteľnosti. Na nový osobitný režim pre veľkoplošné prevádzky sa nebude vzťahovať pravidlo

maximálne desaťnásobku najnižšej sadzby pri dani zo stavieb ani existujúci strop rozdielu sadzieb pri nebytových priestoroch v bytových domoch. Súčasťou návrhu je aj rozšírenie údajov, ktoré budú musieť podnikatelia uvádzať v daňovom priznaní, aby obec mohla posúdiť, či na danú prevádzku uplatní osobitnú sadzbu.

V nasledujúcej časti popisujeme osem dôvodov, prečo tento návrh zákona negatívne ovplyvní podnikateľské prostredie, zníži potenciál ekonomického rastu, zvýši ceny pre spotrebiteľov a oslabí rast reálnych miezd v maloobchode.

1. Návrh zavádza diskrimináciu a porušuje univerzalistický princíp

Efektívny a spravodlivý daňový systém stojí na princípoch všeobecnosti a neutrality. Rovnaké pravidlá zdaňovania by mali platiť pre všetky subjekty pôsobiace na tom istom trhu. Návrh zákona však zavádza osobitný daňový režim pre arbitrárne vybraný segment maloobchodu, označený ako „veľkoplošný maloobchod“. Podľa návrhu ide o prevádzky s predajnou plochou nad 500 m², resp. pri súčte predajných plôch nad 1500 m². Daň z nehnuteľnosti sa tak prestáva správať ako neutrálna daň viazaná na nehnuteľnosť a posúva sa smerom k selektívnej dani namierenej proti konkrétnemu obchodnému modelu.

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“.

Ak by sme prijali logiku autorov návrhu, museli by sme osobitne zdaňovať aj kaderníctva podľa počtu kresiel, reštaurácie podľa počtu stolov, autoservisy podľa počtu zdvihákov či lekárne podľa počtu výdajných miest. V žiadnom z týchto prípadov však neexistuje žiadna „vecná neporovnateľnosť“. Rovnako ako neexistuje v maloobchode. Ide o ten istý podnikateľský zámer (predaj tovarov zákazníkom) ale s rôznou mierou využívania úspor z rozsahu, ktoré si konkurujú cenou, kvalitou, dostupnosťou a produktivitou. Daň z nehnuteľnosti má byť viazaná na samotnú nehnuteľnosť, nie na normatívne posudzovanie toho, aký rozsiahly typ podnikania sa v nej vykonáva.

Návrh neidentifikuje žiadne trhové zlyhanie, ktoré by si vyžadovalo osobitné daňové zaobchádzanie s veľkoplošným retailom. Nepopisuje negatívne externality, ktoré by tieto prevádzky systematicky vytvárali, ani nevysvetľuje, prečo by mali niesť vyššie daňové bremeno než iné formy maloobchodu. Z ekonomického hľadiska tak nejde o korekciu trhového zlyhania, ale o selektívne zvýšenie daňového zaťaženia.

Na Slovensku už máme skúsenosti so snahou o selektívne zdaňovanie v maloobchode. Pokus o zavedenie osobitného odvodu na obchodné reťazce (kritizovali sme ho v analýze [Odvod reťazcov - Strašiak pre veľkých, kladivo na malých](#)) sa skončil v roku 2019 [neúspešne](#). Bol po zásahu Európskej komisie zrušený, lebo deformoval hospodársku súťaž.. Tento návrh je odlišný. Necieli na jednu konkrétnu skupinu obchodníkov (reťazce), ale na všetky maloobchodné predajne. Z pohľadu súťažného práva tak pravdepodobne nepôjde o selektívnu diskrimináciu, v legislatíve sú mnohé povinnosti, či sadzby dane definované na základe veľkosti, či sektora (napr. širšie povinnosti firiem, ktoré majú viac ako 50 zamestnancov, vyššia sadzba dane z príjmov pre firmy s tržbami nad 5 mil. eur, osobitný odvod na vybrané, regulované sektory. Otázna môže byť skôr definícia účelu stavby z pohľadu rozlíšenia na maloobchod a veľkoobchod. V dôvodovej správe predkladateľ zákona jednoznačne [hovori](#)

o maloobchode, ale v samotnom texte zákona to už jasné nie je. Posúdenie tohto aspektu vyžaduje odborný právny názor.

2. Zhoršenie efektívnosti maloobchodu a celkovej produktivity v ekonomike

V trhovom hospodárstve by štát ani samosprávy nemali rozhodovať o tom, ktorý veľkostný obchodný model v maloobchode je viac alebo menej žiaduci. Je úlohou podnikateľov hľadať v konkrétnom čase a na konkrétnom mieste optimálnu veľkosť a rozsah prevádzky. V mnohých prípadoch sú to práve veľkoplošné prevádzky, ktoré vďaka úsporám z rozsahu, efektívnejšej logistike, zásobovaniu a novým technológiám prinášajú produktívnejšiu a pre zákazníkov výhodnejšiu formu predaja.

Politická snaha selektívne zdaňovať tieto obchodné modely vytvára nezdravé motivácie v systéme: podnikateľ je penalizovaný za to, že rástol, investoval a našiel efektívnejší model predaja. Takto nastavená daňová politika preto následne vedie k nižšej produktivite práce, vyšším jednotkovým nákladom, užšiemu sortimentu, slabšej dostupnosti a celkovo nižšej hodnote služby pre zákazníka.

Veľkoplošné maloobchodné predajne navyše nepredstavujú len „veľké budovy“. Sú to logistické a odbytové uzly. Ak sa zhorší ich ekonomika, dôsledky sa neprenesú len na samotnú prevádzku, ale aj na dodávateľov, distribútorov, prenajímateľov priestorov, externé služby, údržbu, bezpečnostné služby a zamestnanosť v okolí. Návrh preto nemožno vnímať ako izolovanú technickú úpravu dane z nehnuteľnosti. Ide o zásah do širšieho produkčného a distribučného reťazca.

3. Oslabenie konkurencie a umelé deformovanie trhu

Návrh implicitne vychádza z predpokladu, že „väčší podnikateľ = bohatší podnikateľ“ a preto si zaslúži osobitné daňové zaťaženie. Politici sa tak stávajú aktívnym hráčom na konkurenčnom trhu a začínajú nepriamo rozhodovať o tom, akým formám maloobchodu sa v konkurencii bude dariť lepšie a akým horšie. Namiesto toho, aby o úspechu a neúspechu rozhodovali ceny, kvalita služieb, logistika, otváracie hodiny, dostupnosť parkovania, sortiment a preferencie zákazníkov, bude časť konkurenčného boja spoluurčovať politicky stanovená veľkostná hranica.

Ostré hranice 500 m² a 1500 m² navyše vytvárajú silné stimuly pre neefektívne rozhodnutia o veľkosti a štruktúre maloobchodu. Ak podnikateľ vie, že prekročením konkrétneho prahu vstupuje do znevýhodneného režimu, začne optimalizovať podľa daňového systému, nie podľa potrieb zákazníka. Môže deliť prevádzky, umelo zmenšovať predajné plochy, meniť dispozičné riešenie predajne, rozdeľovať prevádzky medzi viac subjektov alebo sa vyhýbať rastu. Takéto správanie vedie k nižšej efektívnosti a deformuje trh.

Hranica 500 m² navyše nie je nastavená tak, že by zasahovala len extrémne veľké hypermarkety. Je to plocha len o niečo väčšia ako basketbalové ihrisko, preto zachytáva aj bežné moderné supermarkety. Nejde teda o zásah proti niekoľkým veľkým hráčom, ale o širšie znevýhodnenie štandardného efektívneho formátu maloobchodného predaja. Návrh preto výrazne pokrívuje fungovanie konkurencie a chráni niektorých vybraných konkurentov pred tlakom efektívnejších foriem predaja.

4. Zvýšenie cien a nižšie reálne mzdy v maloobchode

Autori návrhu v dôvodovej správe priznávajú, že návrh môže zvýšiť daňové zaťaženie dotknutých subjektov. To však neznamená, že samotné maloobchodné prevádzky aj budú znášať celé daňové bremeno. Maloobchod je sektor s relatívne [nizkými maržami](#), o čom píšeme v texte „[Chlieb a politika](#)“. V roku 2024 bola priemerná zisková marža (rentabilita tržieb) [maloobchodných reťazcov 2,4 %](#), pričom oproti roku 2023 klesla o tretinu a oproti roku 2021 o 38 %. Priestor na absorbovanie ďalších daňových nákladov na úkor zisku je preto v maloobchode dlhodobo obmedzený.

Časť vyššieho daňového zaťaženia veľkoplošného maloobchodu sa tak preniesie na zákazníkov vo forme vyšších cien tovarov a služieb a časť na zamestnancov vo forme pomalšieho rastu reálnych miezd. Keďže ide o segment s vysokým podielom nízko a strednepríjmových domácností na strane spotreby aj zamestnanosti, návrh má regresívny sociálny efekt, hoci dôvodová správa sociálne vplyvy neuvádza.

Aj keď je teda návrh prezentovaný ako opatrenie namierené voči „veľkým reťazcom“, z ekonomického hľadiska ide o daň na každodenné nákupy domácností a na príjmy bežných zamestnancov v maloobchode.

5. Zásah ďaleko za hranice potravín

Dôležité je zdôrazniť, že návrh zákona nemieri len na predaj potravín. Pracuje totiž 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, elektropredajní či iných špecializovaných obchodov, pri ktorých je väčšia plocha prirodzenou súčasťou podnikateľského modelu. V praxi tak návrh nezasiahne 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, sanít, 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.

6. Zvyšovanie neistoty a menej investícií

Dôvodová správa tvrdí, že návrh „precizuje podmienky výkonu daňovej právomoci obce a posilňuje právnu istotu pri správe dane“. Z pohľadu podnikateľského prostredia však ide o opačný efekt. Návrh síce precizuje mechaniku nového režimu, zároveň však vytvára nové zdroje neistoty na troch úrovniach:

- Po prvé, štát vytvára nový selektívny daňový režim pre vybrané obchodné modely a tým signalizuje svoju neschopnosť alebo neochotu udržiavať stabilitu daňového systému.
- Po druhé, obce dostávajú priestor, aby ho uplatňovali rozdielne a ad hoc. Podnikatelia v maloobchode už nebudú riešiť len existujúcu daň z nehnuteľnosti, ale aj riziko, či a v akej miere si konkrétna obec zavedie osobitne vyššiu sadzbu pre veľkoplošný maloobchod.
- Takéto nastavenie nevyhnutne vytvára priestor pre korupciu a lobing.

Z pohľadu podnikateľov zohrávajú vnímané riziká a predvídateľnosť pravidiel dôležitú úlohu pri investičných rozhodnutiach. Investície sa totiž neriadia len aktuálnou výškou daní, ale aj očakávanou stabilitou podnikateľského prostredia v budúcnosti. Ak štát opakovane vytvára osobitné daňové režimy pre vybrané sektory a zároveň prenáša široký priestor na ich rozdielne uplatňovanie na samosprávy, zvyšuje tým riziko podnikania. Toto riziko chcú mať podnikatelia prirodzene pokryté vyšším výnosom. V regiónoch, kde už dnes je dosahovaná výnosnosť nízka budú preto podnikatelia menej modernizovať a menej vstupovať do nových lokalít. Nepredvídateľnosť podnikateľského prostredia v dlhodobom horizonte znižuje ochotu investovať na Slovensku, a to sa týka nielen zahraničných ale aj slovenských investorov.

7. Pridáva administratívu a novú byrokraciú

Návrh rozširuje údaje, ktoré má daňovník uvádzať v priznaní: pri stavbe podľa § 10 ods. 1 písm. h) má uvádzať počet prevádzok v stavbe a výmeru predajnej plochy každej prevádzky; pri nebytovom priestore v bytovom dome zasa výmeru jeho predajnej plochy. Zároveň detailne určuje, čo sa ešte považuje za predajnú plochu a čo sa z nej už vylučuje.

Odhliadnime teraz od skutočnosti, že štát si opäť pýta údaje, ktoré už má k dispozícii. Nové evidenčné povinnosti znamenajú aj nutnosť priebežne posudzovať a vyhodnocovať, ktoré časti prevádzky sa do predajnej plochy ešte započítavajú a ktoré už nie. Pri väčších alebo dispozične zložitejších prevádzkach to vytvára priestor na nejasnosti, rozdielny výklad a spory medzi podnikateľmi a obcami. Namiesto zjednodušenia tak návrh prináša ďalšiu vrstvu administratívnej záťaže a potenciálneho chaosu pri aplikácii pravidiel v praxi.

8. Ďalší príklad nevhodne nastavenej konsolidácie

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. Aby to nebolo málo, firmy podnikajúce v regulovaných odvetviach ešte musia platiť osobitný odvod.

V roku 2013 z každých 100 eur výdavkov v slovenskej ekonomike štát minul 41 eur. Na dôchodky, zdravotníctvo, platy štátnych zamestnancov, armádu či investície. V roku 2024 to však už bolo skoro 48 eur zo 100.

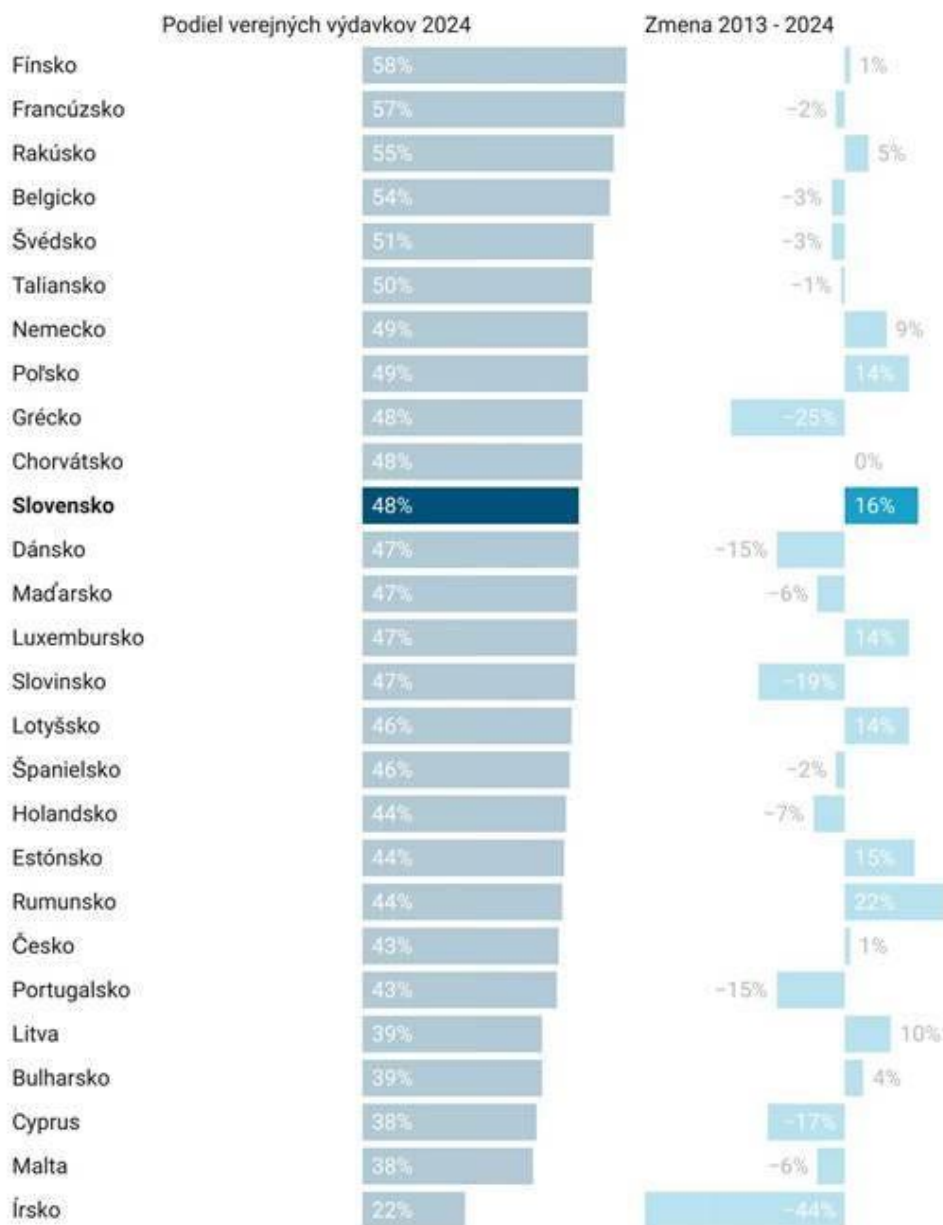
Podiel verejných výdavkov na slovenskej ekonomike tak za dekádu narástol o 16 %. Podobný vývoj bol iba v Poľsku, kde celkové verejné výdavky narástli o 14 %. V Česku sa podiel prakticky nezmenil a v Maďarsku dokonca klesol. Slovensko malo v období 2013 – 2024 druhý najväčší nárast verejných výdavkov v celej EÚ.

V roku 2024 malo Slovensko po (masívne zbrojacom) Poľsku 2. najvyššie verejné výdavky vo V4 a tretie najvyššie výdavky po Poľsku a Chorvátsku v celej „východnej“ EÚ.

Dôvodom zlého stavu slovenských verejných financií nie je schopnosť zvyšovať príjmy, ale schopnosť dostať pod kontrolu výdavky.

Ako veľké sú verejné výdavky na Slovensku?

Verejné výdavky tvoria 48% slovenskej ekonomiky. Po Poľsku a Chorvátsku je to tretia najvyššia hodnota medzi novými členmi EÚ.



Takto nastavená daňová politika môže síce krátkodobo zvýšiť príjmy verejného sektora, ale robí to za cenu horšieho podnikateľského prostredia, vyšších cien pre spotrebiteľov, nižšej investičnej atraktivity a napokon aj nižšej produktivity ekonomiky.

Prípravu analýzy podporila Slovenská aliancia moderného obchodu