VOLNÝ POHYB KAPITÁLU

Tento dokument se věnuje volnému pohybu kapitálu, jedné ze čtyř základních svobod jednotného trhu EU. Jedná se o jednu z nejnovějších, ale také nejrozsáhlejších svobod, neboť se vztahuje i na země mimo EU. V tomto dokumentu uvádíme, jaké jsou cíle volného pohybu kapitálu a jak funguje současný režim, včetně změn, jimiž prošel. Na závěr nastiňujeme, jakou úlohu hraje v rozvoji této základní svobody Evropský parlament.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

— Článek 63 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) zakazuje omezovat pohyb kapitálu jednak mezi zeměmi EU, jednak mezi zeměmi EU a třetími zeměmi.

— Článek 64 SFEU se zabývá určitými omezeními, jež se týkají třetích zemí.

— Článek 65 SFEU povoluje určité výjimky, jež se týkají mimo jiné zdanění, obezřetnostního dohledu, veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti.

— Článek 66 SFEU povoluje přijmout za výjimečných okolností dočasná ochranná opatření.

CO JE TO POHYB KAPITÁLU?

Vzhledem k tomu, že SFEU neobsahuje jasnou definici, rozhodl Soudní dvůr Evropské unie, že k vymezení tohoto pojmu lze použít nomenklaturu uvedenou v příloze kapitálové směrnice z roku 1988. Podle ní přeshraniční pohyb kapitálu zahrnuje:

— přímé zahraniční investice (PZI),

— investice do nemovitostí a jejich nákup,

— investice do cenných papírů (např. akcií, dluhopisů, směnek či podílových fondů),

— poskytování půjček a úvěrů,

— jiné operace s finančními institucemi, včetně operací s osobním kapitálem, jako jsou věno, dědictví, dary apod.

CÍLE VOLNÉHO POHYBU KAPITÁLU V EU

Mezi hlavní cíle volného pohybu kapitálu v EU patří:

— odstranit veškerá omezení pohybu kapitálu mezi státy EU navzájem a mezi státy EU a třetími zeměmi, s určitými výjimkami (viz oddíl Výsledky, bod B),

— umožnit volné provádění plateb, jež s takovým pohybem kapitálu souvisí, tak aby jednotlivci i podniky mohli používat, investovat či ukládat své peníze a finanční aktiva kdekoli v EU i mimo ni.

Volný pohyb kapitálu je základem jednotného trhu a doplňuje ostatní tři základní svobody (volný pohyb osob, zboží a služeb).

Pro jednotlivce to znamená možnost:

— otevřít si bankovní účet v zahraničí,

— nakupovat akcie v zahraničních společnostech,

— investovat tam, kde jsou nejvyšší výnosy,

— kupovat nemovitosti v jiných zemích.

Pro podniky to znamená, že mohou:

— investovat do společností a vlastnit společnosti kdekoli v EU,

— získávat finanční prostředky na nákladově nejefektivnějších trzích.

Volný pohyb kapitálu byl nezbytným předpokladem pro vznik hospodářské a měnové unie a pro zavedení eura. Tím, že EU umožňuje volný pohyb kapitálu přes své hranice, podporuje používání eura coby mezinárodní měny.

VÝSLEDKY: HISTORICKÝ PŘEHLED A SOUČASNÝ REŽIM

A. První snahy (před vznikem jednotného trhu) a postupné kroky směrem k volnému pohybu kapitálu

První dvě kapitálové směrnice z let 1960 a 1962 zrušily dosavadní omezení určitých druhů toků obchodního a soukromého kapitálu, např. nákupu nemovitosti, poskytování krátkodobých a střednědobých úvěrů na obchodní transakce a nákupů cenných papírů obchodovaných na burze. Některé země EU (např. Německo a země Beneluxu) šly ještě dále a zavedly jednostranná vnitrostátní opatření, čímž odstranily prakticky všechna omezení pohybu kapitálu.

První směrnice byly postupně změněny a zrušeny. Kapitálová směrnice z roku 1988 následně stanovila definitivní nomenklaturu druhů kapitálových toků, na něž se svoboda pohybu vztahuje. Maastrichtská smlouva pak v roce 1993 zakotvila volný pohyb kapitálu coby základní svobodu zaručenou Smlouvami. Ke zrušení zbývajících překážek volného pohybu kapitálu mělo dojít nejpozději do roku 1994 a tento krok se stal posledním předpokladem pro uskutečnění třetí, poslední fáze směřující k zavedení jednotné měny eura v roce 1999. Obecně probíhá veškerý pohyb kapitálu volně, až na několik výjimek, jež se vztahují na třetí země a jež jsou upraveny v článku 64 SFEU.

B. Současný režim volného pohybu kapitálu

1. Právní rámec volného pohybu kapitálu

Za prosazování unijních předpisů v oblasti volného pohybu kapitálu odpovídá Evropská komise. Za tím účelem sleduje kapitálové toky a dohlíží na to, aby členské státy dané předpisy řádně uplatňovaly. Kromě toho vydává výroční zprávy a studie o kapitálových tocích uvnitř EU a ve světě.

Veškerá omezení pohybu kapitálu a plateb mezi členskými státy navzájem a mezi zeměmi EU a třetími zeměmi v současnosti zakazuje článek 63 SFEU. Vyklad ustanovení o volném pohybu kapitálu je v kompetenci Soudního dvora Evropské unie a v této oblasti již existuje rozsáhlá judikatura. V případech, kdy členské státy svobodu pohybu kapitálu neodůvodněně omezí, se uplatňuje řízení o nesplnění povinnosti podle článků 258 až 260 SFEU.

2. Výjimky a odůvodněná omezení

Výjimky se v souladu s článkem 64 SFEU ve většině případů omezují na pohyb kapitálu z a do třetích zemí. Země EU mohou zachovat omezení týkající se přímých investic a dalších transakcí s třetími zeměmi. Mimoto mohou vlády členských států v Radě Evropské unie – po konzultaci s Evropským parlamentem – jednohlasně schválit omezení kapitálových toků z a do třetích zemí.

Jediná odůvodněná omezení pohybu kapitálu obecně, včetně pohybu kapitálu v rámci EU, jsou stanovena v článku 65 SFEU. Patří k nim:

— opatření, jež mají zabránit porušování vnitrostátních právních a správních předpisů (konkrétně v oblasti zdanění a obezřetnostního dohledu nad finančními službami),

— postupy spojené s ohlašováním pohybu kapitálu pro správní či statistické účely,

— opatření v zájmu veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti.

Posledně jmenovaný druh opatření se uplatnil například v době evropské dluhové krize, kdy Kypr (2013) a Řecko (2015) byly nuceny zavést kapitálové kontroly, aby zabránily přílišnému odlivu kapitálu.

Výjimečně a na maximálně šest měsíců lze pohyb kapitálu z a do třetích zemí omezit, pokud v jeho důsledku hrozí vážné problémy hospodářské a měnové unii.

Článek 144 SFEU umožňuje v rámci programů pomoci platebním bilancím přijmout opatření na ochranu platební bilance, jestliže je ohroženo fungování jednotného trhu nebo dojde k náhlé krizi. Tato ochranná doložka se však vztahuje pouze na členské státy mimo eurozónu (tedy na ty, jež dosud nepřijaly euro jako svou měnu).

Články 75 a 215 SFEU pak umožňují uvalit finanční sankce, a to buď v rámci prevence a boje proti terorismu, nebo na základě rozhodnutí přijatých v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Volný pohyb kapitálu je momentálně omezen také z důvodu hospodářských sankcí uvalených na Rusko po jeho plošné invazi na Ukrajinu.

C. Nástroj proti hospodářskému nátlaku

Nástroj proti hospodářskému nátlaku (ACI) začal platit 27. prosince 2023. Jeho úkolem je pomoci EU odrazovat třetí země od hospodářského nátlaku, respektive reagovat na něj. Jedná se o případy, kdy třetí země ve snaze přimět EU nebo její členský stát ke konkrétnímu politickému rozhodnutí podnikne (nebo hrozí podniknout) proti EU nebo jejímu členskému státu kroky, jež ovlivní vzájemný obchod nebo investice. Protiopatření, jež nástroj nabízí, zahrnují:

— zavedení cel,

— omezení obchodu se službami a obchodních aspektů práv k duševnímu vlastnictví,

— omezení přístupu k přímým zahraničním investicím a veřejným zakázkám.

D. Ukončení dvoustranných dohod o investicích uvnitř EU

Komise rovněž usiluje o ukončení stávajících dvoustranných investičních dohod v rámci EU, z nichž mnohé existovaly již před posledním rozšířením Unie. Tyto dohody mezi členskými státy Komise považuje za překážku jednotného trhu, protože jsou v rozporu s legislativním rámcem EU a zároveň se s ním překrývají. Například arbitrážní mechanismy, které dvoustranné investiční dohody obsahují, vylučují jak vnitrostátní

soudy, tak Soudní dvůr Evropské unie, a tudíž brání uplatňování práva EU. Dohody mohou zároveň vést k příznivějšímu zacházení s investory z těch členských států, které takové dvoustranné investiční dohody v rámci EU uzavřely. Celkem 23 členských států podepsalo v květnu 2020 Dohodu o ukončení platnosti dvoustranných dohod o investicích mezi členskými státy Evropské unie.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Parlament úsilí o volný pohybu kapitálu rozhodně podporuje. Nicméně zastává názor, že v rámci EU by měly být kapitálové toky volnější než mezi EU a zbytkem světa, aby se úspory pocházející z EU využívaly přednostně k investicím v EU. Poukázal také na to, že s volným pohybem kapitálu by měla být spojena postupná liberalizace finančních služeb (včetně bankovních a pojišťovacích služeb, což je výslovně stanoveno v čl. 58 odst. 2 SFEU) a harmonizace daňového práva, tak aby mohl být dokončen jednotný trh (finančních) služeb.

V září 2025 přijal Parlament usnesení o zefektivnění pravidel vnitřního trhu EU s cílem posílit jednotný trh. Opakovaně poukázal na analýzu odolnosti EU, kterou vypracoval Mezinárodní měnový fond a která přetrvávající obchodní překážky v EU spojuje s vnitrounijními cly. U zboží mohou překážky odpovídat celní sazbě ve výši až 44 %. U služeb je taková sazba ještě vyšší, celých 110 %, což znamená, že stávající překážky cenu přeshraničních služeb více než zdvojnásobují.

Parlament podpořil také snahy o vytvoření unie kapitálových trhů a kromě své účasti na legislativním procesu pravidelně vybízí k dalším krokům směřujícím k jejímu dokončení. K těm patří přijetí usnesení z roku 2015 o vytváření unie kapitálových trhů, v němž zdůraznil, že všem účastníkům je třeba zajistit rovné podmínky a tím zlepšit alokaci kapitálu v EU. Dále v něm vyzval k odstranění existujících překážek bránících přeshraničnímu financování, zejména pro malé a střední podniky, a k posílení úlohy Evropského orgánu pro cenné papíry a trhy při zkvalitňování sbližování v oblasti dohledu. V říjnu 2020 Parlament přijal usnesení o dalším rozvoji unie kapitálových trhů, v němž vyzval ke zlepšení přístupu k financování na kapitálovém trhu, zvláště pro malé a střední podniky, a k účasti retailových investorů. V září 2024 zveřejnil bývalý prezident Evropské centrální banky Mario Draghi důležitou zprávu o evropské konkurenceschopnosti. Parlament poté v září 2025 potvrdil svůj postoj v usnesení o usnadnění financování investic a reforem na podporu evropské konkurenceschopnosti a vytvoření unie kapitálových trhů.

Tento dokument vypracovalo oddělení Evropského parlamentu pro kontrolu správy ekonomických záležitostí a HMU (EGOV). Další informace naleznete na internetových stránkách Hospodářského a měnového výboru.

Harald Wilhelm STIEBER / Mentor MEHMEDI
06/2026