

Centar za javno pravo\*

## Zaštita korisnika finansijskih usluga u Bosni i Hercegovini - uloga Ombudsmena za bankarski sustav

Sadržaj

1. Uvod
2. **Prevenција prezaduženosti kao *ratio legis* zaštite korisnika finansijskih usluga**
  - 2.1. *Negativni učinci prezaduženosti*
  - 2.2. *Različite mjere za prevenciju i suzbijanje prezaduženosti*
3. **Dometi zaštite korisnika finansijskih usluga u obveznom pravu**
  - 3.1. *Nepoštene prakse finansijskih institucija*
  - 3.2. *Ugovaranje valutne klauzule u švicarskom franku*
  - 3.3. *Nepošteno ugovaranje promjenjive kamatne stope*
4. **Zaštita korisnika finansijskih usluga u BiH**
  - 4.1. *Novi pravni okvir zaštite korisnika finansijskih usluga u Bosni i Hercegovini*
  - 4.2. *Najvažniji mehanizmi zaštite korisnika finansijskih usluga koje donosi Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga FBiH*
  - 4.3. *Informiranost korisnika*
  - 4.4. *Preventivno djelovanje finansijske institucije*
  - 4.5. *Ravnopravnost stranaka prilikom zaključivanja ugovora – povrat izgubljene ravnoteže*
  - 4.6. *Eliminacija nepoštenih praksi finansijskih institucija*
5. **Ombudsmen za bankarski sustav**
  - 5.1. *Djelokrug rada i nadležnosti*
  - 5.2. *Medijatorska uloga Ombudsmena*
  - 5.3. *Ovlasti Ombudsmena u postupku ostvarivanja prava i interesa korisnika finansijskih usluga*
  - 5.4. *Ovlasti Ombudsmena u postupku zaštite jamaca*
6. **Zaključak**

### 1. Uvod

Svjetska finansijska kriza<sup>1</sup> je stavila u fokus nepostojanje adekvatne zaštite korisnika finansijskih usluga u Bosni i Hercegovini. Rezultat toga bio je streloviti rast nenaplativih

\* Analizu je pripremio tim saradnika FCJP.

<sup>1</sup> Osnovne informacije o posljednjoj globalnoj finansijskoj krizi iz 2007/2008. godine mogu se pronaći preko poveznice: [https://en.wikipedia.org/wiki/Great\\_Recession](https://en.wikipedia.org/wiki/Great_Recession), očitavanje: 21. 02. 2018.

kredita<sup>2</sup>, odnosno stvaranje prezaduženog sloja stanovništva kao velikog ekonomsko-socijalnog problema. Ohrabrene deregulacijom tržišta, a u cilju ostvarenja što boljeg poslovnog rezultata, financijske institucije su se koristile i nepoštenim praksama poput valutne klauzule u švicarskom franku, ili promjenjive kamatne stope po vlastitoj odluci. Široko rasprostranjeno je bilo i sklapanje ugovora o jamstvu koji su izgubili svrhu jamčenja, a poprimili karakter izravnog stvaranja dodatnog glavnog dužnika u punom smislu te riječi.

Pod pritiskom javnosti i ugroženih kategorija stanovništva, u bosanskohercegovačkim entitetima je uspostavljen normativni okvir zaštite korisnika financijskih usluga.<sup>3</sup> Uspostavljena je i institucija Ombudsmena za bankarski sustav sa osnovnim zadatkom da štiti i promovira prava i interese korisnika na financijskom tržištu. Za razliku od uobičajenih ombudsmenskih ovlasti, Ombudsmen za bankarski sustav ima i određene kvazisudske ovlasti koje ga čine nezaobilaznim faktorom zaštite korisnika. Donošenjem novog okvira napravljen je značajan iskorak u odnosu na raniji period, no ipak se čini da je izostao sveobuhvatni pristup rješavanju nagomilanih problema. Do dana pisanja ovog rada nisu riješeni problemi ugroženih skupina poput građana zaduženih u švicarskim francima, jamaca ili blokiranih građana, a prezaduženi građani nemaju mogućnost kroz osobni stečaj spasiti svoju ugroženu egzistenciju. U ovoj analizi ćemo se baviti prevencijom prezaduženosti kao glavnim ciljem reguliranja zaštite korisnika financijskih usluga. Također, pažnju ćemo posvetiti institutima obveznog prava koji nisu bili dovoljni za adekvatnu razinu zaštite korisnika, ali koji i dalje predstavljaju izvorište prava zaštite korisnika financijskih usluga. Središnje mjesto u ovoj analizi zauzimaju rješenja iz novog normativnog okvira zaštite korisnika financijskih usluga u Bosni i Hercegovini.<sup>4</sup> U tom kontekstu ćemo se posebno osvrnuti na položaj, ovlasti i domet Ombudsmena za bankarski sustav. Na kraju ćemo dati svoje viđenje o tome koji su nedostaci novog okvira i dati prijedloge o mogućnostima dodatnog unaprjeđenja zaštite korisnika financijskih usluga.

## 2. Prevencija prezaduženosti kao *ratio legis* zaštite korisnika financijskih usluga

### 2.1. Negativni učinci prezaduženosti

Polazišna točka zaštite korisnika financijskih usluga je prevencija stanja prezaduženosti pojedinca. U ovom radu se nećemo baviti objašnjavanjem ekonomskih, društvenih, psiholoških i drugih uzroka prezaduženosti (npr. gubitak posla, bolest, poroci, razvod braka, lakomislenost,

<sup>2</sup> Prema Izvještaju Agencije za bankarstvo FBiH od 31. 03. 2007, udio nenaplativih kredita iznosio je 5,8 % od ukupnog broja kredita. Pod utjecajem globalne krize, rast nekvalitetnih kredita se penje na 13,6 % (vidljivo u izvještaju Agencije za bankarstvo FBiH od 30. 06. 2013). Prema posljednjem izvještaju Agencije za bankarstvo FBiH od 30. 09. 2017, nekvalitetni krediti iznose 10,5 %. Poveznice na izvještaje: [http://fba.ba/images/documents\\_archive/publikacije\\_51\\_1.pdf](http://fba.ba/images/documents_archive/publikacije_51_1.pdf), [http://fba.ba/images/Publikacije\\_Banke/INFORAMCIJA\\_BANKARSKI\\_SISTEM\\_30\\_06\\_2013\\_bos.pdf](http://fba.ba/images/Publikacije_Banke/INFORAMCIJA_BANKARSKI_SISTEM_30_06_2013_bos.pdf), [http://fba.ba/images/Publikacije\\_Banke/informacija\\_o\\_bankarskom\\_sistemu\\_30092017\\_bos.pdf](http://fba.ba/images/Publikacije_Banke/informacija_o_bankarskom_sistemu_30092017_bos.pdf), očitavanje: 21. 02. 2018.

<sup>3</sup> U FBiH ova materija je uređena Zakonom o zaštiti korisnika financijskih usluga FBiH, *Sl. nov. FBiH* 31/14, a u RS-u kao poglavlje VI Zakona o bankama RS, *Sl. gl. RS* 4/17.

<sup>4</sup> Zakonodavni okviri zaštite korisnika financijskih usluga u FBiH i RS počivaju na Direktivi 2008/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. 04. 2008. o ugovorima o potrošačkim kreditima i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 87/102/EEZ, *Sl. l. EU* L 133/66. Zbog neznatnih razlika u zakonodavnom okviru FBiH i RS, u ovom radu ćemo se baviti uglavnom zakonodavnim okvirom iz FBiH kako čitatelj ne bi bio opterećen konstantnim komparacijama dva okvira, što nije tema ovog rada.

itd), već isključivo njenim posljedicama koje se trebaju izbjeći prevencijom i suzbijanjem. Razorni učinci prezaduženosti se negativno manifestiraju na osobnoj i društvenoj razini. Na osobnoj razini, prezaduženost dovodi pojedinca u katastrofalan materijalni položaj iz čega proizlazi nemogućnost zadovoljenja osnovnih životnih potreba. Loša materijalna situacija posljedično dovodi do izoliranosti u društvenoj zajednici. Negativni efekti prezaduženosti nisu samo ekonomsko-socijalne prirode. Istraživanja pokazuju da prezaduženost ostavlja ozbiljne posljedice na zdravlje pojedinaca, a statistike pokazuju da prezadužene osobe nerijetko posežu za samoubojstvom.<sup>5</sup>

Na društvenoj razini, prezaduženost većeg broja građana opterećuje porezni sustav države zbog smanjenih potrošačkih mogućnosti prezaduženih građana. Loša materijalna pozicija većeg broja građana dovodi i do opterećenosti zdravstvenog sustava uslijed pogoršanja zdravstvenih prilika pojedinaca. Također, prezaduženost opterećuje sustav socijalne zaštite, smanjuje produktivnost na radnom mjestu, povećava stope odsustva sa posla zbog bolovanja, pojačava vjerojatnost kriminogenog ponašanja osoba iz prezaduženih obitelji, smanjuje mogućnost za pristup kvalitetnom obrazovanju te povećava troškove angažmana pravosudnog aparata.<sup>6</sup> Zbog svega toga, zaštita korisnika financijskih usluga je podjednako važna radi zaštite građana, ali i društva u cjelini.

## 2.2. Različite mjere za prevenciju i suzbijanje prezaduženosti

Praksa razvijenih zemalja pokazuje da problem prezaduženosti ne može biti riješen samo donošenjem zakona kojim se nominalno tretira pitanje zaštite korisnika financijskih usluga, kao što je urađeno u BiH. Efikasna zaštita pretpostavlja stvaranje čitavog sustava mjera koji čine edukacija građana o složenim financijskim proizvodima od rane dobi, postojanje (van)institucionalnih ustanova za savjetovanje građana u vezi sa financijskim uslugama, te mogućnost financijskog ozdravljenja prezaduženih građana i vraćanja u normalne životne tokove. Tako u zemljama EU postoje programi financijskog opismenjavanja srednjoškolaca u kojim se mladi uče što je to novac, kako dobiti kredit i koji su rizici povezani sa zaduženošću. Mladi se uče i o raznim vrstama ulaganja i njihovim nedostacima i prednostima te o temeljnim odrednicama mirovinskog sustava. Savjetovanje nije ograničeno samo na obrazovanje. Pri općinama se organiziraju posebne službe koje pružaju besplatne savjetodavne usluge u vezi sa osobnim financijama i prezaduženošću.<sup>7</sup> Za građane koji su već dospjeli u stanje prezaduženosti, u zemljama EU postoje posebni sudski ili administrativni postupci čiji je cilj da se imovina pojedinca stavi u funkciju izmirenja njegovih obveza, te da se pojedinac u određenom periodu rehabilitira i vrati u normalne životne tokove.<sup>8</sup>

Za razliku od zemalja EU, Bosna i Hercegovina na planu prevencije i suzbijanja problema prezaduženosti nije učinila mnogo. Osim donošenja pravnog okvira zaštite korisnika financijskih usluga, u Bosni i Hercegovini osnove financijske pismenosti još uvijek nisu dio školskog

<sup>5</sup> Prema podacima Udruženja Švicarac, 25 osoba je zbog zaduženosti u švicarskom franku izvršilo samoubojstvo. Dostupno putem poveznice: <http://avaz.ba/vijesti/bih/310099/dramatican-apel-udruzenja-svicarac-u-bih-nova-dva-samoubistva-zbog-kredita-u-chf-u>, očitavanje: 21. 02. 2018.

<sup>6</sup> Više P. Bejaković, *Osobna prezaduženost*, Institut za javne financije, Zagreb 2010, ss. 17 i dalje.

<sup>7</sup> *Ibid*, ss. 35 i dalje.

<sup>8</sup> Nama poznati primjer iz okruženja je Zakon o stečaju potrošača u Republici Hrvatskoj, NN 100/15.

programa, niti postoje institucije koje će savjetovati korisnike finansijskih usluga, odnosno prezadužene građane. Prezaduženi građanin u Bosni i Hercegovini još ne može pronaći izlaz iz svoje teške situacije putem neke vrste osobnog stečaja. Paradoksalna je situacija da u BiH imamo zakone koji omogućavaju ozdravljenje pravnih osoba (poput zakona koji se bave postupkom stečaja), ali ne i zakone koji omogućavaju finansijsko ozdravljenje fizičkih osoba. Unatoč svim nedostacima, usvajanje pravnog okvira zaštite korisnika je, ipak, korak naprijed u prevenciji prezaduženosti građana.

### 3. Dometi zaštite korisnika finansijskih usluga u obveznom pravu

Prije donošenja novog zakonodavnog okvira, zaštita korisnika finansijskih usluga se temeljila na zaštitnim mehanizmima iz Zakona o obveznim odnosima FBiH (u daljnjem tekstu: ZOO FBiH)<sup>9</sup> i dobroj volji finansijske institucije. Pravo ugovornih stranaka da svoje odnose uredi po vlastitoj volji, a opet u granicama prinudnih propisa, načelo je na kojem počiva naše obvezno pravo.<sup>10</sup> Jednom kada sklope pravni posao, ugovorne strane će biti dužne snositi ekonomske posljedice čak i kada one za njih nisu pozitivne. Sloboda ugovaranja, međutim, nije apsolutna. Ona je u našem pravnom sustavu ograničena obvezno-pravnim institutima poput načela savjesnosti i poštenja, ravnopravnosti stranaka i jednake vrijednosti davanja, zatim zabrane zloupotrebe prava, zabrane iskorištavanja monopolističkog ponašanja i mnogih drugih izvedenih obvezno-pravnih načela i instituta. S obzirom na raznovrsnost mogućih pravnih odnosa, ostavljeno je zakonodavcu da posebnim propisima postavi i dodatne granice slobodi ugovaranja i autonomiji volje ugovornih stranaka.

Ugovori između finansijskih institucija i korisnika finansijskih usluga su dvostrano obvezujući ugovori, od kojih su mnogi zakonom verificirani imenovani ugovori.<sup>11</sup> Analizirajući odredbe ZOO FBiH, nameće se zaključak da je zakonodavac, unatoč proklamiranoj autonomiji volje i slobodi ugovaranja, želio zaštititi slabiju ugovornu stranu od nesavjesnosti i nepoštenja druge ugovorne strane. Ta tendencija se proteže od faza pregovaranja i predugovora, zatim faze zaključenja ugovora, pa sve do ispunjenja, odnosno perioda nakon ispunjenja ugovora<sup>12</sup>. U kontekstu ugovora vezanih uz finansijske usluge, iz odredaba ZOO FBiH proizlazi da bi korisnik finansijske usluge prije sklapanja ugovora trebao dobiti sve potrebne informacije o finansijskom proizvodu bez vidljivih ili skrivenih nedostataka. Osim toga, korisniku bi se trebalo omogućiti da na ravnopravnim osnovama pregovara oko nacrtu ugovora o kreditu, što je izraz načela ravnopravnosti stranaka. Nadalje, s obzirom na jasno propisanu ništavnost ugovora sklopljenih protivno moralu kao i zabranu nesavjesnog i nepoštenog ponašanja ugovornih strana, sam ugovor ne bi smio sadržavati nepoštene klauzule, poput promjenjive kamatne stope čija visina ovisi o jednostranoj odluci finansijske institucije. Konačno, ZOO FBiH propisuje da finansijska institucija ne bi smjela stvarati i koristiti monopolistički položaj na tržištu. Vidljivo je da mehanizmi zaštite ugovornih strana, a time i korisnika finansijskih usluga, postoje u obveznom pravu.

<sup>9</sup> *Sl. l. RBiH* 2/92, 13/93 i 13/94.

<sup>10</sup> ZOO FBiH u čl. 103 na apsolutan način ograničava slobodu ugovaranja u odnosu na usuglašenost ugovora sa prinudnim propisima. Naime, posljedica ugovora sklopljenih protivno prinudnim propisima je ništavnost.

<sup>11</sup> Neki od imenovanih ugovora koje propisuje ZOO su: ugovor o kreditu, ugovor o novčanom depozitu, ugovor o ulogu na štednju, ugovor o bankarskom tekućem računu, ugovor o sefu, ugovor o bankarskoj garanciji itd.

<sup>12</sup> Npr. naknada štete za nepotpuno ispunjenje obveze.

Međutim, praksa pokazuje da obvezno pravo ipak ne pruža adekvatnu zaštitu korisnicima finansijskih usluga. Razlog leži u činjenici da su odredbe ZOO FBiH ipak većinom apstraktne pravne norme dispozitivnog karaktera koje se ne mogu primijeniti na konkretnu situaciju. Njima se ne uspostavljaju konkretni mehanizmi zaštite koji bi, snagom kogentne pravne norme, preventivno utjecali na ponašanje finansijskih institucija, odnosno koji bi pružili brzu i efikasnu upravnu i sudsku zaštitu korisniku finansijske usluge. Ipak, važnost obveznog prava kod zaštite korisnika finansijskih usluga ogleda se u propisivanju osnovnih načela zaštite koja trebaju poslužiti kao temelj za donošenje pravnih normi primjenjivih na konkretne životne situacije. ZOO FBiH je pravi primjer okvirnog zakona u odnosu na pravo zaštite potrošača. Posebni zakoni poput Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga se, prema ZOO FBiH, odnose kao *lex specialis* zakoni sa shodnom primjenom ZOO FBiH.<sup>13</sup> Glavni razlog za donošenje zakona koji štiti potrošače je potreba da se uspostavi narušena ravnoteža u odnosu pružatelja usluge kao neosporno jače ugovorne strane i korisnika finansijske usluge kao neosporno slabije ugovorne strane.<sup>14</sup> Oslanjanje samo na ZOO i dobru volju finansijskih institucija dovelo je do stvaranja loših poslovnih običaja, odnosno tzv. nepoštenih praksi finansijskih institucija.

### 3.1. Nepoštene prakse finansijskih institucija

Pitanje nepoštenih praksi finansijskih institucija<sup>15</sup> je prvenstveno pitanje odnosa jače (financijska institucija) i slabije ugovorne strane (korisnik finansijske usluge). Nepoštene prakse omogućuju finansijskoj instituciji da, koristeći finansijsku (ne)pismenost<sup>16</sup> ili materijalni položaj korisnika finansijske usluge, za sebe ugovori povoljne uvjete ugovora i time sve rizike povezane sa kreditnim poslom prenese na korisnika finansijskih usluga.<sup>17</sup> Najpoznatiji primjeri nepoštenih praksi u postupanju finansijskih institucija su: oglašavanje neistinitog sadržaja sa ciljem obmanjivanja potrošača, davanje pogrešnih ili nepotpunih informacija potrošaču, sačinjavanje

<sup>13</sup> Čl. 4 Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga FBiH (bilj. 3) propisuje shodnu primjenu Zakona o obveznim odnosima.

<sup>14</sup> D. Radić/R. Jotanović, Zaštita žiranata u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Međunarodna naučno-stručna konferencija „Usklađivanje zakonodavstva sa acquis-em“*, Sarajevo 2015, s. (345 i dalje) 352.

<sup>15</sup> U prilogu Direktive Vijeća 93/13/EEZ od 05. 04. 1993. o nepoštenim uvjetima u potrošačkim ugovorima, *Sl. l. EZ L 95/29*, navedena je lista nepoštenih ugovornih odredaba. Direktiva i prilog dostupni na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993L0013&from=HR>, očitavanje: 21. 02. 2018. Ovakav pristup BiH zakonodavca bi znatno olakšao posao sudskoj vlasti i regulatoru u tumačenju i primjeni propisa koji uređuju oblast zaštite korisnika finansijskih usluga.

<sup>16</sup> Prema Studiji o primjeni i učinkovitosti građanskopravne zaštite potrošača kod finansijskih, javnih i telekomunikacijskih usluga Pravnog fakulteta u Zagrebu, više od dvije trećine ispitanika je izjavilo da ne zna što znači pojam „efektivna kamatna stopa“. Više o tome T. Josipović, *Studija o primjeni i učinkovitosti građanskopravne zaštite potrošača kod finansijskih, javnih i telekomunikacijskih usluga*, Zagreb 2018, s. 43.

<sup>17</sup> Visoki trgovački sud Republike Hrvatske u presudi 43. Pž – 7129/13-4 od 13. 06. 2014. navodi: „Iz obrazloženja pobijane presude vidljivo je da je prvostupanjski sud sukladno citiranim odredbama Zakona o zaštiti potrošača na temelju iskaza niza svjedoka u smislu odredbe članka 83. ZZP-a 03 i članka 98. ZZP-a 09 utvrdio da su ugovori o kreditu koji sadrže odredbe čijim korištenjem se vrijeđaju kolektivni interesi i prava potrošača zaključeni radi kupnje stana, koji je osnovna potreba svakog čovjeka, i to većinom u trenutku kad su radi potrage adekvatnog stana po prihvatljivoj cijeni bili iscrpljeni i nestrpljivi, nastojeći posljednji korak-traženje kredita, obaviti što prije. Uglavnom su u banku došli s velikim povjerenjem ne očekujući ponudu oneroznih klauzula u općim uvjetima za koje se banke nisu niti trudile objasniti, a koje sadrže komplicirane i brojne faktore koji samo daju privid da postoje objektivni kriteriji za promjenu kamatne stope, a koji bankama omogućuju promjene kamatnih stopa po više kriterija.“

nejasnih i nerazumljivih ugovora i općih uvjeta poslovanja, ugovaranje promjenjive kamatne stope sa nepošteno definiranim faktorima koji utječu na izmjenu kamatne stope, ugovaranje valutne klauzule sa stranom valutom, manipulativni pristup definiranju kamatne stope, naplaćivanje dodatnih nerazmjernih troškova, itd. S obzirom na očiglednost i samorazumljivost nekih od gore navedenih nepoštenih praksi, u ovom dijelu ćemo se nešto detaljnije baviti ugovaranjem promjenjive kamatne stope i valutne klauzule, odnosno njihovim istovremenim ugovaranjem, što je također bio čest slučaj. Upravo ugovaranje promjenjive kamatne stope i valutne klauzule na najbolji način dočarava koliko je tanka linija između valjanog ugovora sklopljenog u okvirima slobodno izražene volje ugovornih strana i nepoštene prakse u kreditnom poslu.

### 3.2. Ugovaranje valutne klauzule u švicarskom franku

Ponajbolji primjer nepoštene ugovorne odredbe kod ugovora o financijskim uslugama je tzv. valutna klauzula kojom se ugovara podizanje i vraćanje kredita u pouzdanoj stranoj valuti. Kod nas i u okruženju, to je najčešće bio švicarski franak. Gledano sa aspekta dozvoljenosti ugovaranja ove klauzule, ona nije protivna pravnom poretku i nema zakonske smetnje da se ugovori po slobodnoj volji stranaka. Da bi se bolje shvatila problematika tzv. švicarca, važno je poznavati kontekst tržišnih okolnosti u vrijeme kada su se ovi ugovori sklapali. Sklapanje ugovora sa valutnom klauzulom u švicarskom franku korisnicima je bilo atraktivno iz više razloga. Prvi od njih su niske kamatne stope na ove kredite koje su nudile banke. Korisnici su se, dakle, odlučivali za kredite u švicarskim francima iz ekonomskih razloga uglavnom nesvjesni realnog tečajnog rizika ukoliko vrijednost franka poraste, što se upravo i dogodilo. Uz privlačne ekonomske razloga, u obzir treba uzeti i redovne prilike korisnika prilikom sklapanja ugovora o kreditu koje podrazumijevaju izraženu želju (uz koju obično ide doza nepromišljenosti) za dobijanje kreditnih sredstava koja će omogućiti rješenje nekog životnog pitanja. Na sve to treba dodati i vrlo upitnu mogućnost prosječnog korisnika kredita da u potpunosti (ili barem djelimično) shvati sve odredbe ugovora o kreditu, a posebno tečajni rizik koji za njega proizlazi iz valutne klauzule. Kada se uzmu u obzir sve ove okolnosti na strani potrošača kao nesporno slabije ugovorne strane, postaje upitno da li jedan takav ugovor uopće može proizvesti pravni učinak?<sup>18</sup> Čak i ako se naizgled radi o valjanom ugovoru, on je ogledni primjer odnosa jače ugovorne strane – financijske institucije koja je zaštićena od svih rizika kreditnog posla, i slabije ugovorne strane - korisnika financijske usluge koji je izložen svim rizicima kreditnog posla. Jurisprudencija u EU se okreće shvaćanju da su ugovori sa valutnim klauzulama vezanim za švicarski franak ništavni. Presuda Suda pravde EU u predmetu C-186/16<sup>19</sup> konačno je utrla put

<sup>18</sup> M. Blagojević, *Nezakonitosti ugovora o kreditu sa valutnom klauzulom u švajcarskom franku, Domaća i strana sudska praksa*, Sarajevo 2016, s. (16 i dalje) 25.

<sup>19</sup> U izreci presude, između ostalog, stoji: “Članak 4. stavak 2. Direktive 93/13 treba tumačiti na način da zahtjev prema kojem ugovorna odredba mora biti jasno i razumljivo sastavljena podrazumijeva da, u slučajevima ugovora o kreditu, financijske institucije moraju korisnicima kredita pružiti dovoljno informacija kako bi mogli donositi razborite i informirane odluke. U tom pogledu taj zahtjev znači da ugovornu odredbu prema kojoj se zajam mora vratiti u istoj valuti kao u onoj u kojoj je ugovor o zajmu sklopljen potrošač mora razumjeti na formalnoj i gramatičkoj razini, ali također u pogledu njezina konkretnog dosega, u smislu da prosječan potrošač, koji je uredno obaviješten i postupa s dužnom pažnjom i razboritošću, može ne samo znati za mogućnosti aprecijacije ili deprecijacije strane valute u kojoj je ugovor o zajmu sklopljen, već može i procijeniti potencijalno znatne ekonomske posljedice koje bi takva odredba mogla imati za njegove financijske obveze. Na nacionalnom sudu je da

nacionalnim sudovima unutar EU da ugovore sa valutnom klauzulom (npr. u CHF), pod određenim uvjetima, oglase ništavnim.<sup>20</sup> Sudovi u državama članicama uglavnom usvajaju pravno shvaćanje da je ugovor sa valutnom klauzulom nevažeći ako je potrošač s pravom mislio da tečajni rizik nije realan ili ga tereti samo u ograničenoj mjeri, na temelju manjkavih informacija koje je dobio ili izostanka informacija od strane financijske ustanove.<sup>21</sup>

### 3.3. Nepošteno ugovaranje promjenjive kamatne stope

Nepoštene prakse financijskih institucija u odnosu na kamatne stope vežu se uz problematiku prikazivanja stvarne kamatne stope, odnosno promjenu kamatne stope za vrijeme trajanja ugovora na osnovu jednostrane odluke financijske institucije.<sup>22</sup> U sudskoj praksi je prepoznata nepoštena praksa ugovaranja promjenjive kamatne stope pri čemu ugovorom nije jasno definirano na koji način se mijenja kamatna stopa, u kojim rokovima, i od kojih okolnosti uopće ovisi promjena kamatne stope. Financijske institucije su u vrijeme prije financijske krize imale običaj kao nesporno jača ugovorna strana ugovarati da su ovlaštene mijenjati visinu i način obračuna kamatne stope sukladno jednostranoj odluci financijske institucije ili njenim drugim aktima.<sup>23</sup> Ugovaranje jednostrane promjene visine i načina obračuna kamatne stope nije značilo i apsolutnu samovolju financijske institucije, pošto je financijska institucija promjenu visine i načina obračuna kamatne stope stvarno vezivala uz referentne kamatne stope (LIBOR, EURIBOR, itd). Međutim, iz odredbe o promjenjivoj kamatnoj stopi druga ugovorna strana nije

---

s tim u vezi izvrši potrebne provjere.“ Presuda dostupna putem poveznice: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130dea743f319b6c4497c83c1e4fe15a8cdeb.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaNySe0?text=&docid=194645&pageIndex=0&doclang=HR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=634473>, očitavanje: 21. 02. 2018.

<sup>20</sup> Prema navodima Udruge Franak (Udruženje registrirano u Republici Hrvatskoj radi zaštite kolektivnih interesa korisnika kredita sa valutnom klauzulom vezanom za švicarski franak) Rumunjska je već sedma zemlja EU u kojoj je donesena pravomoćna presuda kojom se utvrđuje ništavnost ugovora o kreditu sa valutnom klauzulom vezanom za švicarski franak. Usp: <http://udrugafanak.hr/chf-nistetan-u-rumunjskoj-to-je-sedma-zemlja-eu-s-takvom-presudom-na-redu-je-visoki-trgovacki-sud/>, očitavanje: 21. 02. 2018.

<sup>21</sup> Rješenje Mađarske Kurije br. GPJ 2/2014 od 16. 06. 2014.

<sup>22</sup> Presudom Suda časti Hrvatske gospodarske komore br. P-I-50/10 od 25. 03. 2011. utvrđeno je da je PBZ d.d. odgovorna što je sa potrošačem A.D. zaključila nejasan i nepotpun ugovor o stambenom kreditu na način da u vrijeme zaključenja ugovora ugovorne strane nisu pojedinačno pregovarale i ugovorom utvrdile egzaktnne parametre i metodu izračuna tih parametara koji utječu na Odluku banke o promjeni stope ugovorene kamatne stope, a što je imalo posljedicu u neravnoteži u pravima i obvezama utemeljenoj na jednostranom povećanju ugovorene kamatne stope. U presudi se navodi kako odredbe o promjenjivosti kamatne stope, kao i odredbe o upozorenju na eventualne rizike promjene tečaja ranije pripremljenog formularnog obrasca predstavljaju nepošteno ugovorne odredbe. Zanimljive pravne stavove o (ne)pošteno ugovorenoj kamatnoj stopi iznosi Visoki trgovački sud Republike Hrvatske u presudi 43. Pž – 7129/13-4 od 13. 06. 2014: „Stoga, po ocjeni ovog suda, ugovorna odredba koja promjenu ugovorne kamate čini ovisnom isključivo o odluci jednog ugovaratelja, banke, bez da istovremeno precizno odredi uvjete promjenjivosti i referentnu stopu za koju se veže promjena, uzrokuje neravnotežu u pravima i obvezama ugovornih strana na štetu potrošača, jer dolazi do situacije da vjerovnik jednostrano određuje obvezu dužnika, koji promjenu ne može predvidjeti, a pravilnost promjene ne može niti provjeriti jer nema nikakvih egzaktnih kriterija. Radi se o znatnoj neravnoteži u pravima i obvezama između stranaka i to na štetu potrošača jer su predmet i cijena bitni sastojci ugovora, a putem ove ugovorne odredbe tuženici su potpuno izbjegli utjecaj druge ugovorne strane na cijenu, što je suprotno odredbi članka 26. ZOO-a 91 odnosno članka 247. ZOO-a 05 koje propisuju da je ugovor sklopljen kad su se ugovorne strane suglasile o bitnim sastojcima ugovora. Bitni sastojci ugovora o kreditu svakako su predmet i cijena, a kamate su cijena.“

<sup>23</sup> S. 13 obrazloženja presude Trgovačkog suda u Zagrebu br. 26.P-1401/2012 od 04. 07. 2013.

bila u stanju zaključiti na osnovu kojih parametara, okolnosti i u kojim rokovima može biti promijenjena visina i način obračuna kamatne stope. Takva ugovorna klauzula je nepoštena jer se njome krše načela ravnopravnosti stranaka, savjesnosti i poštenja, zabrane zloupotrebe prava i korištenja monopolističkog položaja.<sup>24</sup>

Posebno raširena nepoštena praksa finansijskih institucija bilo je ugovaranje valutne klauzule u odnosu na glavnice i promjenjive kamatne stope u odnosu na kamatu. Dakle, radi se o ugovaranju dva promjenjiva elementa koja utječu na obvezu korisnika finansijske usluge u odnosu na iznos kredita - glavnice i cijenu kredita - kamatu. U takvim ugovorima se više ne radi samo o prijenosu kreditnog rizika sa finansijske institucije na korisnika finansijske usluge. Tu se radi o pokušaju maksimiziranja profita iz kreditnog posla tako što se na plasirani iznos kredita očekuje veći povrat glavnice od isplaćenog iznosa kredita, te povrat većeg iznosa kamate nego što je planirano otplatnim planom u trenutku sklapanja ugovora. Ako i postoji pravna dilema oko valjanosti pravnog posla sa jednim fluktuirajućim elementom (valutna klauzula ili promjenjiva kamatna stopa), nema nikakvog opravdanja da pravni sustav tolerira ugovore sa dva ili više fluktuirajućih elemenata na štetu korisnika.

#### 4. Zaštita korisnika finansijskih usluga u BiH

Korisnik finansijskih usluga je potrošač usluga koje pružaju finansijske institucije. Pitanje da li će se zaštita korisnika finansijskih usluga tretirati zajedno sa ostalim potrošačima ili u okviru posebnog zakona<sup>25</sup>, nije od presudnog značaja za rezultate koji se njome žele postići. Ipak, zbog svojih specifičnosti, zaštita korisnika finansijskih usluga zahtijeva poseban normativni pristup. Izdvajanje korisnika finansijskih usluga od ostalih potrošača ne mijenja činjenicu da je korisnik finansijskih usluga potrošač određene vrste usluge<sup>26</sup>. Na zaštitu korisnika finansijskih usluga se stoga shodno primjenjuju temeljni principi prava potrošača poput lepeze potrošačkih prava ili zabrane korištenja nepravičnih ugovornih odredaba i nepoštenih trgovačkih praksi.

Pravo zaštite potrošača, odnosno korisnika finansijskih usluga, svoje izvorište nalazi u principima i institutima obveznog prava. Ono, zapravo, predstavlja legislativnu korekciju obveznog prava u smislu uspostavljanja ravnoteže između finansijske institucije kao jače ugovorne strane i korisnika finansijske usluge kao slabije ugovorne strane.<sup>27</sup> Do donošenja

<sup>24</sup> U Izvještaju Ombudsmena za bankarski sustav FBiH za 2015. u t. 7.3 navodi se: „Pojedinih bankama je također preporučeno da preispitaju svoje poslovanje kod zaključenih ugovora sa administrativno promjenljivom kamatnom stopom, neodređenom i neodredivom, a koja upućuje na interne akte finansijskih institucija. Finansijskim institucijama je preporučeno da svoje poslovanje, kod ovako ugovorenih kreditnih aranžmana, usklade sa odredbama Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga, da kamatna stopa ukoliko je promjenljiva mora zavisiti od nekog objektivnog elementa, transparentno objavljenog i dostupnog korisnicima, a ne od neke buduće neizvjesne situacije (finansijske pozicije jedne ugovorne strane-banke), što korisnika dovodi u neravnotežan položaj i ne može se smatrati saglasnom voljom korisnika.”

<sup>25</sup> Prema istraživanju Svjetske banke pod nazivom „Global Financial Inclusion and Consumer Protection Survey“ iz 2017. 21% ispitanih zemalja ima usvojen lex specialis propis o zaštiti korisnika finansijskih usluga, dok 76% ispitanih zemalja zaštitu korisnika finansijskih usluga tretira u okviru zakona o bankama.

<sup>26</sup> Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga (bilj. 3) u čl. 4 propisuje da će se Zakon o zaštiti potrošača BiH shodno primjenjivati na pitanja zaštite korisnika finansijskih usluga koja nisu uređena tim Zakonom.

<sup>27</sup> Više o položaju korisnika finansijske usluge kao slabije ugovorne strane P. Cartwright, *Understanding and protection vulnerable financial consumers*, Nottingham 2015. Znanstveni rad dostupan na <https://pdfs.semanticscholar.org/2e12/d5b1ed08a9e896acf8608dbcd5ea24c5b422.pdf>, očitavanje: 21. 02. 2018.



Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga u FBiH i Zakona o bankama RS, korisnici finansijskih usluga u BiH bili su zaštićeni Zakonom o zaštiti potrošača BiH<sup>28</sup>, ali samo u dijelu potrošačkih kredita i elektronskih instrumenata plaćanja poput debitnih i kreditnih kartica. Sa svojim općim principima i institutima ugovornog prava, ZOO na zaštitu potrošača djeluje kao *lex generalis* propis. Međutim, suštinski, do donošenja novog pravnog okvira zaštita korisnika je bila u rukama pružatelja finansijske usluge kao jače ugovorne strane.<sup>29</sup> Zakonodavac je propustio na vrijeme urediti zaštitu korisnika finansijskih usluga unatoč činjenici da su ove usluge složene vrste usluga koje zahtijevaju značajnu razinu finansijske pismenosti. Takav propust rezultirao je eksploatacijom položaja jače ugovorne strane od strane finansijskih institucija, izostankom blagovremenog prepoznavanja rizika od strane regulatora (za saniranje posljedica nemaju odgovarajuće mehanizme), te ograničenim djelovanjem sudskih odluka u konkretnim slučajevima (*inter partes*). Praksa ugovaranja nepoštenih ugovornih klauzula poput promjenjivih kamatnih stopa bila je vrlo raširena, a jedini rizik za finansijsku instituciju predstavljao je eventualni gubitak sudskog spora i oglašavanje nepoštene ugovorne klauzule ništavnom u tom konkretnom slučaju. Na koncu, jamci su od sredstva osiguranja nenaplativog kredita postali dužnici u punom smislu te riječi i gorući društveni problem.<sup>30</sup> Iako je velika šteta već učinjena, bilo je krajnje vrijeme da se posebnim zakonom regulira pitanje zaštite korisnika finansijskih usluga.

#### 4.1. Novi pravni okvir zaštite korisnika finansijskih usluga u Bosni i Hercegovini

Zaštita korisnika finansijskih usluga u BiH uređena je na nivou njenih entiteta u skladu sa člankom III/3 Ustava Bosne i Hercegovine. Donošenje propisa o financijama propisano je kao nadležnost Federacije Bosne i Hercegovine u njenom Ustavu u članku III. 1. točka c. koji je izmijenjen amandmanima VIII, LXXXIX i CVI i članku IV. A 20. (1) d)<sup>31</sup>. Općenita zaštita potrošača uređena je na nivou Bosne i Hercegovine. Međutim, imamo li u vidu da je pravo zaštite korisnika finansijskih usluga samo jedna grana prava zaštite potrošača, onda se samo po sebi nameće pitanje nadležnosti za reguliranje ove oblasti. Još veća konfuzija u pogledu tumačenja nadležnosti za reguliranje oblasti zaštite potrošača nastaje donošenjem Zakona o zaštiti potrošača na razini Republike Srpske 2011. godine.<sup>32</sup> Tako se danas u FBiH primjenjuje Zakon o zaštiti potrošača donesen na državnoj razini, dok se u Republici Srpskoj primjenjuje zakon sa državne razine (koji uzgred rečeno nije okvirni zakon), te zakon sa razine entiteta. Političke strukture iz FBiH nisu ostale dosljedne regulirajući zaštitu korisnika finansijskih usluga na razini entiteta FBiH. U Republici Srpskoj ova materija je dio Zakona o bankama RS.<sup>33</sup> Iako

<sup>28</sup> Sl. gl. BiH 25/06 i 88/15.

<sup>29</sup> Više o tome A. Petrović, Novo pravno uređenje finansijskih usluga u BiH – koliko su korisnici stvarno zaštićeni, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, Niš 70/2015, s. (801 i dalje) 804.

<sup>30</sup> U BiH ne postoji jedinstveni registar jamaca koji vraćaju tuđe kredite. U nacrtu Zakona o zaštiti Jamaca FBiH koji je kasnije i usvojen, u razlozima za njegovo donošenje govori se o „200 000 prevarenih žiranata“ i „desetinama umrlih žiranata širom BiH“. Nacrt Zakona dostupan na: <http://www.upfbih.ba/uimages/ESVsjednice/DR204.pdf>, očitavanje: 21. 02. 2018.

<sup>31</sup> Nacrt Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga iz 2012. Dostupno putem poveznice: [http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom\\_naroda/bos/parlament/propisi/El\\_materijali/Zakon%20o%20zastiti%20korisnika%20finansijskih%20usluga.pdf](http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/El_materijali/Zakon%20o%20zastiti%20korisnika%20finansijskih%20usluga.pdf), očitavanje: 21. 02. 2018.

<sup>32</sup> Sl. gl. RS 6/12.

<sup>33</sup> Čl. 133-163 Zakona o bankama Republike Srpske, Sl. gl. RS 4/17.

su finansijski ugrožene kategorije stanovništva očekivale da će se novim propisom poništiti nepovoljni efekti iz razdoblja dereguliranosti, to ipak nije učinjeno. Novi propisi djeluju *pro futuro*, a prevarenim i obespravljen građanima ostaje da svoja prava dokazuju i ostvaruju putem dugotrajnih i skupih sudskih postupaka. Ne treba imati iluzije da se adekvatan nivo zaštite može ostvariti samo donošenjem zakona, ali novi okvir u svakom slučaju predstavlja značajan iskorak BiH u kontekstu zaštite ove vrste potrošača. Posao, međutim, nije završen. Zakonodavac je na potezu kada je u pitanju položaj velike skupine jamaca koji vraćaju tuđe kredite, dužnika koji vraćaju kredite u švicarskim francima<sup>34</sup>, te prezaduženih građana kojima je ugrožena osnovna egzistencija.<sup>35</sup>

#### 4.2. Najvažniji mehanizmi zaštite korisnika finansijskih usluga koje donosi Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga FBiH

Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga FBiH<sup>36</sup> pruža zaštitu fizičkim licima kao korisnicima finansijskih usluga prije, za vrijeme trajanja i po okončanju ugovornog odnosa.<sup>37</sup> Kako bi ostvario željenu razinu zaštite korisnika, zakon se finansijskim institucijama obraća sa vrlo strogim i konkretnim odredbama koje konstituiraju značajne obveze na njihovoj strani. Sa druge strane, korisniku se pruža širok spektar prava u odnosu na pružene usluge. Nadzorni mehanizam je povjeren Ombudsmenu za bankarski sustav kao središnjoj figuri zaštite korisnika finansijskih usluga. U narednim točkama ćemo obraditi neke od najvažnijih mehanizama zaštite iz novog Zakona radi boljeg razumijevanja razine zaštite koju pruža ovaj propis.

#### 4.3. Informiranost korisnika

Za period prije sklapanja ugovora o korištenju finansijske usluge Zakon inzistira na punoj informiranosti o finansijskim proizvodima koji se nude na tržištu. Možda i najbolje pojašnjenje zahtjeva pune informiranosti potrošača dao je Sud pravde EU u predmetu C-186/16<sup>38</sup>. Sud pravde EU smatra da puna informiranost potrošača implicira razumijevanje određene ugovorne odredbe na formalnoj i gramatičkoj razini, ali također i u pogledu njezina konkretnog dosega, odnosno da potrošač može i procijeniti potencijalne ekonomske posljedice koje bi takva odredba mogla imati za njegove finansijske obveze. Za davatelja finansijske usluge to znači ne samo zabranu davanja netočnih ili nepotpunih informacija, već i obvezu da, kao stručno lice, upozna

<sup>34</sup> Pored brojnih europskih zemalja koje su to učinile, u RH i Crnoj Gori su nedavno doneseni zakoni kojima se vrši konverzija kredita u švicarskim francima u kredite vezane uz euro, čime su se suzbili negativni učinci fluktuirajućeg tečaja švicarskog franka.

<sup>35</sup> Jedno od rješenja usporednog prava je procedura tzv. osobnog bankrota. Ovo rješenje je poznato u zemljama razvijenog svijeta poput SAD-a, Kanade, Australije i Europske Unije.

<sup>36</sup> Zakon o zaštiti korisnika finansijskih usluga FBiH (bilj. 3) svoje izvorište nalazi u Direktivi EU o ugovorima o potrošačkim kreditima br. 2008/48/EZ. Kompletan sadržaj direktive dostupan na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0048&from=EN>, očitavanje: 21. 02. 2018.

<sup>37</sup> Ovo proizlazi iz zakonske definicije korisnika finansijske usluge koja glasi: „korisnik finansijske usluge je fizičko lice koje koristi ili je koristilo finansijske usluge, ili se davatelju finansijske usluge obratilo radi korištenja tih usluga.“

<sup>38</sup> Kompletan sadržaj presude dostupan na: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130dea743f319b6c4497c83c1e4fe15a8cdcb.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PaNySe0?text=&docid=194645&pageIndex=0&doclang=HR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=634473>, očitavanje: 21. 02. 2018.

korisnika sa svim aspektima budućeg ugovornog odnosa.<sup>39</sup> Kada je u pitanju informiranost korisnika, Zakon pravi razliku između predugovorne i pregovaračke faze. Predugovorna faza vezuje se za općenito informiranje (oglašavanje) od strane finansijskih institucija prema neodređenom broju potencijalnih klijenata. Određenje informiranosti korisnika u pregovaračkoj fazi u vidu ima konkretni odnos između davatelja i korisnika finansijske usluge. Bez obzira da li se radi o postupanju finansijske institucije prema neodređenom broju ljudi, ili u konkretnom odnosu sa klijentom, vidljiva je namjera zakonodavca da prevenira ponašanje finansijske institucije kojom se korisnik dovodi u zabludu radi zaključenja ugovora koji ne bi zaključio u uvjetima potpune informiranosti. Pojedine analize ponašanja finansijskih institucija u smislu informiranja korisnika pokazuju vrlo negativne trendove. Finansijske institucije često posežu za formalnim ispunjenjem zahtjeva informiranosti na način da korisnike informiraju putem pismenih obrazaca, dok samo manji dio stanovništva može potvrditi da su informacije o kreditu bile jasne i razumljive u potpunosti.<sup>40</sup>

#### 4.4. Preventivno djelovanje finansijske institucije

Jedan od važnijih elemenata zaštite korisnika finansijskih usluga u novom okviru je preventivno djelovanje same finansijske institucije. Ono je izraženo kroz transparentnost i obveznost potpunog informiranja korisnika. Međutim, još je više izraženo kroz obvezno procjenjivanje kreditne sposobnosti korisnika.<sup>41</sup> Zakonodavac je pitanje procjene kreditne sposobnosti izuzeo iz domene vlastitog promišljanja korisnika finansijske usluga i propisao je kao obvezu finansijske institucije kao stručnog lica. Propisani su jasni parametri kojih se finansijska institucija mora držati prilikom odobravanja kredita kako ne bi došlo do odobravanja kredita osobi koja, s obzirom na svoje objektivne finansijske kapacitete, ne bi mogla izvršavati svoje ugovorne obveze. Ova vrsta preventivnog djelovanja ide za tim da spriječi masovniju pojavu nemogućnosti vraćanja kredita koja za posljedicu može imati kontaminiranje aktive banaka, i kroz to, urušavanje finansijskog krvotoka države. Praksa, međutim, pokazuje nešto drugačije ponašanje finansijskih institucija. Naime, kada utvrde odgovarajuću kreditnu sposobnost na strani korisnika, finansijske institucije nude i dodatne finansijske usluge koje inicijalno ne dovode do kreditnog zaduženja, ali mogu dovesti do prezaduženosti građana (npr. minus na tekućem računu).<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Čl. 12 Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga FBiH (bilj. 3) propisuje uvjete minimalne profesionalne osposobljenosti zaposlenika finansijskih institucija angažiranih na prodaji finansijskih usluga.

<sup>40</sup> Josipović (bilj. 16), s. 38.

<sup>41</sup> Web stranica [www.moj-bankar.hr](http://www.moj-bankar.hr) prenosi definiciju kreditne sposobnosti koju daje Mala enciklopedija financija, Privredni vjesnik. Definicija glasi: „Kreditna sposobnost je formalna ocjena sposobnosti vraćanja kredita zajmotražitelja, poduzeća ili čitave zemlje, u skladu s uvjetima iz ugovora o kreditu u pogledu iznosa i rokova. Prodavač ili kreditor koji prvi put posluju s novim klijentom obično će provjeriti njegovu kreditnu sposobnost.“ Dostupno preko poveznice: <http://www.moj-bankar.hr/Kazalo/K/Kreditna-sposobnost>, očitavanje: 21. 02. 2018.

<sup>42</sup> Prema Studiji o primjeni i učinkovitosti građanskopravne zaštite potrošača kod finansijskih, javnih i telekomunikacijskih usluga Pravnog fakulteta u Zagrebu, čak 72,3% kreditno zaduženih ispitanika je odgovorilo da su im se prilikom sklapanja ugovora o kreditu nudile dodatne finansijske usluge kao što su korištenje kreditom karticom, dopušteni minus po tekućem računu, korištenje još jednim kreditom i sl. Usp. Josipović (bilj. 16), s. 21.

#### 4.5. Ravnopravnost stranaka prilikom zaključivanja ugovora – povrat izgubljene ravnoteže

U uvjetima opće slobode ugovaranja (ne i apsolutne), financijska institucija uglavnom ima bolji položaj od korisnika usluge. Financijska institucija je razvijena struktura sa stručnim zaposlenicima čiji je osnovni zadatak financijsku instituciju zaštititi od svih vrsta rizika. Jači položaj financijske institucije ogleda se i u tome što financijska institucija prema svojim potrebama razrađuje ugovornu strukturu koja se sastoji od općih uvjeta poslovanja i standardiziranih tipskih ugovora. Konačno, financijska institucija posuđuje vlastiti novac korisniku, pa je prirodno da su obveze onoga koji je primio novac puno veće jer se vezuju uz vraćanje primljenog novca. Slabiji položaj korisnika izražen je kroz njegovu potrebu da dođe do određenih novčanih sredstava kako bi zadovoljio svoje životne potrebe.<sup>43</sup> Korisnik je fizičko lice koje uglavnom nije u stanju u potpunosti razumjeti sve aspekte financijske usluge, pa čak i ako se radi o osobi sa visokim stupnjem formalnog obrazovanja. Zakon o zaštiti korisnika financijskih usluga FBiH kao mehanizam povrata narušene ravnoteže propisuje obvezu pružanja nacrtu ugovora na uvid korisniku. Kada je u pitanju ugovorna struktura, Zakon propisuje obvezni sadržaj pojedinih vrsta ugovora, dok se za opće uvjete poslovanja propisuje da moraju ispuniti određene kriterije transparentnosti i razumljivosti.<sup>44</sup> Puna ravnoteža (barem na normativnoj razini) ugovornih stranaka postiže se propisanom mogućnošću korisnika da odustane od potpisanog ugovora (tzv. period hlađenja),<sup>45</sup> zabranom jednostranih promjena ugovora, te pravom korisnika da u svakom trenutku izvrši prijevremenu otplatu kredita.

#### 4.6. Eliminacija nepoštenih praksi financijskih institucija

Brojnim svojim odredbama Zakon o zaštiti korisnika financijskih usluga FBiH i ide za tim da eliminira uočene nepoštene prakse na financijskom tržištu, poput naplate opomena zbog kašnjenja u plaćanju od strane korisnika, neosnovane naplate naknada (primjerice naknada za gašenje računa) ili ugovaranja promjenjive kamatne stope bez jasnih parametara koji utječu na njenu promjenu.<sup>46</sup> Na taj način su po prvi puta jasno propisane nepoštene prakse čije bi ugovaranje značilo uočljivu ništavnost ugovora bez potrebe da sud utvrđuje ništavnost pojedine odredbe izvođenjem tumačenja iz apstraktnih odredaba obveznog prava. Praksa je pokazala da kodeksi obveznog prava poput ZOO FBiH nisu adekvatna normativna brana za nepoštene prakse

<sup>43</sup> Prema Informaciji o bankarskom sustavu Agencije za bankarstvo FBiH od 30. 09. 2017, struktura kredita stanovništvu po namjeni je sljedeća: učešće kredita za financiranje potrošnih dobara iznosi 81%, učešće stambenih kredita iznosi 17%, a sa preostalih 2% kreditirani su mali zanati, mali biznis i poljoprivreda. Dostupno preko poveznice: [http://fba.ba/images/Publikacije\\_Banke/informacija\\_o\\_bankarskom\\_sistemu\\_30092017\\_bos.pdf](http://fba.ba/images/Publikacije_Banke/informacija_o_bankarskom_sistemu_30092017_bos.pdf), očitavanje: 21. 02. 2018.

<sup>44</sup> Transparentnost i razumljivost općih uvjeta poslovanja je korak dalje u odnosu na zahtjev za njihovom usklađenošću sa prinudnim propisima koji propisuje iz ZOO. Jasni kriteriji ispunjenja zahtjeva transparentnosti i razumljivosti sadržani su u važećoj Odluci o minimalnim zahtjevima u pogledu sadržaja, razumljivosti i dostupnosti općih i posebnih uvjeta poslovanja davatelja financijskih usluga, *Sl. nov. FBiH* 62/14. Poveznica na odluku: [http://fba.ba/images/banke\\_podzakonski\\_2/Banke\\_Minimalni\\_zahjevni\\_bos.pdf](http://fba.ba/images/banke_podzakonski_2/Banke_Minimalni_zahjevni_bos.pdf), očitavanje: 21. 02. 2018.

<sup>45</sup> Važno je napomenuti da se ne radi o institutu „odustanice“ iz obveznog prava, pošto čl. 26 st. 8 Zakona o zaštiti korisnika financijskih usluga propisuje da davatelj financijske usluge nema pravo na naknadu zbog odustanka od ugovora od strane korisnika usluge. Odustanica, pak, predstavlja novčani iznos koji će vjerovnik primiti u slučaju da dužnik odustane od ugovora.

<sup>46</sup> Čl. 24 Zakona o zaštiti korisnika financijskih usluga FBiH (bilj. 3) propisuje da ugovaranje promjenjive kamatne stope mora biti dvosmjernog karaktera, te da visina promjenjive kamatne stope ovisi od jasnih promjenjivih i fiksnih elemenata.

financijskih institucija. Eliminacija nepoštenih praksi se najbolje postiže njihovim zakonskim normiranjem.

## 5. Ombudsmen za bankarski sustav<sup>47</sup>

Ombudsmeni za bankarski sustav, kao specijalizirana vrsta Ombudsmena za zaštitu potrošača, novina su u pravnom sustavu BiH.<sup>48</sup> Nažalost, razlog za njihovo uvođenje nije bio katastrofalan materijalni i društveni položaj prezaduženih građana, prevarenih jamaca, ili građani sa CHF valutnom klauzulom. Prema riječima predlagača (Vlada Federacije BiH), osnovni razlog uvođenja Ombudsmena za bankarski sustav bilo je usklađivanje sa pravnom stečevinom EU.<sup>49</sup> Za razliku od Ombudsmena za ljudska prava BiH, ili Ombudsmena za zaštitu potrošača BiH, koji su zakonima određeni kao neovisna tijela, Ombudsmen za bankarski sustav FBiH djeluje kao samostalna organizacijska jedinica u sastavu Agencije za bankarstvo kao regulatornog tijela u finansijskom sektoru. Unatoč propisanoj samostalnosti, Pravila postupanja Ombudsmena za bankarski sustav FBiH<sup>50</sup> donosi Upravni odbor Agencije za bankarstvo FBiH kojemu Ombudsmen odgovara za izvršavanje svojih zadataka. Ovakvo uređenje položaja Ombudsmena za bankarski sustav ne može se smatrati adekvatnim s obzirom da Ombudsmeni trebaju u svakom pogledu biti neovisni i samostalni u svom radu.<sup>51</sup>

Nemoguće je stvoriti javnu instituciju koja će biti u potpunosti samostalna i neovisna u svom radu<sup>52</sup>, ali smatramo da je propisivanje neovisnosti bilo kojeg ombudsmena minimum razumijevanja njegove društvene uloge. Za razliku od institucije Ombudsmena za ljudska prava BiH, koja nije polučila uspjeh zbog faktičke ovisnosti o političkim strukturama, neadekvatne organizacije, ili nekorištenja raspoloživih zakonskih ovlaštenja, Ombudsmen za bankarski sustav je institucija sa značajnim ovlaštenjima koja, čini se, ima ozbiljnu namjeru koristiti svoja široka ovlaštenja. Naime, njegova ovlaštenja ne staju na preporukama, nego ozbiljno utječu na donošenje odluka regulatora. Ombudsmeni za bankarski sustav u Bosni i Hercegovini postoje kratko vrijeme tako da će se tek po proteku određenog vremenskog perioda moći dati konkretnije ocjene o njihovom radu.<sup>53</sup> Iako postoje određene dvojbe o tome da li su ovlaštenja Ombudsmena preširoko postavljena (o tome detaljnije u nastavku), činjenica je da Ombudsmen postaje vrlo

<sup>47</sup> Pravilniji naziv bio bi Ombudsmen za finansijski sustav, pošto njegove nadležnosti pokrivaju rad i mikrokreditnih organizacija, leasing i faktoring kompanija.

<sup>48</sup> U Republici Srpskoj Ombudsmen je počeo sa radom 2011, dok je u FBiH sa radom počeo 2014. Kako bi se izbjegao komparativni pristup analizi, a imajući u vidu približno jednako zakonsko uređenje, analiza će se fokusirati na uređenje institucije Ombudsmena u FBiH.

<sup>49</sup> U obrazloženju pojedinih odredbi iz Prednacrta Zakona o Agenciji za bankarstvo FBiH navodi se da se institucija Ombudsmena za bankarski sustav osniva u skladu sa Preporukama Europske komisije 98/257/ES i 2001/310/ES. Prednacrt Zakona o Agenciji za bankarstvo FBiH dostupan na: [http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom\\_naroda/bos/parlament/propisi/El\\_materijali\\_2016/Zakon%20o%20Agenciji%20za%20bankarstvo\\_bos.pdf](http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/El_materijali_2016/Zakon%20o%20Agenciji%20za%20bankarstvo_bos.pdf), očitavanje: 21. 02. 2018.

<sup>50</sup> Sl. nov. FBiH 62/14 i 93/15.

<sup>51</sup> O neovisnosti Ombudsmena v. E. Šarčević, Institucija ombudsmena u pravnom sistemu BiH: bilans nedostataka, u: E. Šarčević (ur), *Ombudsmeni za ljudska prava BiH, bilans jednog neuspjeha*, Sarajevo 2017, s. (7 i dalje) 16.

<sup>52</sup> G. Bosanac, Osvrt na ulogu institucije pučkog pravobranitelja u zaštiti i promociji ljudskih prava u Hrvatskoj, u: Šarčević (bilj. 51), s. (183 i dalje) 188.

<sup>53</sup> Na web stranici Agencije za bankarstvo FBiH dostupni su Izvještaji Ombudsmena za bankarski sustav FBiH za 2014. i 2015. Poveznica na izvještaje: <http://fba.ba/index.php?page=56>, očitavanje: 21. 02. 2018.

moćno oružje u rukama korisnika finansijskih usluga, o čemu svjedoči rast broja obraćanja ovoj instituciji.<sup>54</sup>

### 5.1. Djelokrug rada i nadležnosti

Osnovne odredbe o položaju i djelokrugu rada Ombudsmena propisani su Zakonom o Agenciji za bankarstvo FBiH<sup>55</sup>. Detaljnija razrada djelovanja Ombudsmena propisana je Pravilima postupanja Ombudsmena za bankarski sustav FBiH. Radi ostvarenja *zaštite prava korisnika i promoviranja njihovih prava i interesa*, Ombudsmen za bankarski sustav provodi sljedeće aktivnosti: savjetovanje korisnika finansijskih usluga o njihovim pravima i obvezama, koordinacija odnosa između korisnika i finansijskih institucija, razmatranje prigovora korisnika, davanje odgovora, preporuka i mišljenja te predlaganje mjera za rješavanje prigovora, posredovanje u mirnom rješavanju spornih odnosa između korisnika i finansijskih institucija, izdavanje smjernica ili preporuka o posebnim standardnim uvjetima ili aktivnostima za primjenu dobrih poslovnih običaja u poslovanju finansijskih institucija, te predlaganje Upravnom odboru Agencije za bankarstvo donošenje akata iz njegove nadležnosti u oblasti zaštite prava korisnika.<sup>56</sup>

Neovisno od navedenih propisa kojima se regulira djelokrug rada i nadležnosti Ombudsmena, ZZKFU i Zakon o zaštiti žiranta u FBiH, u postupcima ostvarivanja prava i interesa korisnika finansijskih usluga i jamaca, propisuje dodatna značajna ovlaštenja za Ombudsmena. To je ovlaštenje Ombudsmena da uputi predmet nadležnom organizacijskom tijelu ako ocijeni da su u pitanju povrede odredaba zakona kojima se uređuje zaštita korisnika, za koje su određene prekršajne kazne.<sup>57</sup> Ne treba zanemariti ni ulogu Ombudsmena u kvazisudskom postupku koji Agencija za bankarstvo provodi na temelju čl. 30. st. 2. Zakona o zaštiti žiranta u FBiH (*Sl. nov. FBiH 100/13*).<sup>58</sup> Smatramo da su upravo snažna uloga Ombudsmena u ostvarivanju prava korisnika finansijskih usluga i jamaca, te naglašena, ali ipak u praksi nekorištena medijatorska uloga, teme koje su najinteresantnije za analiziranje dometa ove institucije.

### 5.2. Medijatorska uloga Ombudsmena

Ombudsmen, korisnik finansijske usluge ili finansijska institucija ovlašteni su da bilo koji sporni odnos riješe putem medijacije.<sup>59</sup> Zakon o Agenciji za bankarstvo FBiH u čl. 33. izričito propisuje da, u postupku posredovanja u mirnom rješavanju spornih odnosa, Ombudsmen primjenjuje propise kojima se uređuje postupak medijacije čime se Ombudsmenu dodjeljuje uloga *medijatora*. Postupak posredovanja se pokreće potpisivanjem ugovora između sukobljenih stranaka. Sporazum o nagodbi koji sudionici u mirnom rješavanju spornog odnosa postignu uz posredovanje Ombudsmena i sačine u pisanoj formi, ima snagu ovršne isprave. Time se

<sup>54</sup> Prema dostupnim izvještajima, Ombudsmen za bankarski sustav FBiH je zaprimio 200 zahtjeva/prigovora u 2014. godini. Taj broj je povećan na 529 u 2015.

<sup>55</sup> *Sl. nov. FBiH 75/17*.

<sup>56</sup> Detaljnije o nadležnostima Ombudsmena za bankarski sustav u čl. 32 Zakona o Agenciji za bankarstvo FBiH (bilj. 55).

<sup>57</sup> Čl. 41 Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga (bilj. 3).

<sup>58</sup> Navedeni članak propisuje da jamstvo može prestati odlukom suda ili rješenjem Agencije za bankarstvo FBiH.

<sup>59</sup> Institut medijacije uređen je Zakonom o postupku medijacije, *Sl. gl. BiH 37/04*.

ostvaruje osnovni cilj alternativnog rješavanja spora – pronalazak rješenja bez angažiranja suda. Obični postupak medijacije podrazumijeva plaćanje nagrade i naknada za rad medijatora, dok je medijacija pred Ombudsmenom besplatna za stranke. Inače, obična medijacija se pokreće na inicijativu suprotstavljenih stranaka koje se obraćaju medijatoru radi rješavanja spora izvansudskim putem. Međutim, Ombudsmen za bankarski sustav je također ovlašten pokrenuti postupak posredovanja. Medijacijski kapacitet Ombudsmena za bankarski sustav je tim veći što Ombudsmen ima puni uvid u činjenice i okolnosti predmeta i može ocijeniti da je strankama u konkretnom slučaju potrebno posredovanje. U tom slučaju Ombudsmen samoinicijativno strankama podnosi prijedlog za posredovanje i ujedno traži njihovu suglasnost.

Iz dostupnih Izvještaja Ombudsmena za bankarski sustav FBiH proizlazi da institut medijacije do sada uopće nije korišten. Osim što nema postupaka riješenih u medijaciji, u izvještajima Ombudsmena nisu spomenute bilo kakve aktivnosti na polju medijacije, pa čak ni navođenje eventualnih pokušaja rješavanja sporova putem medijacije. Kao što je to u Bosni i Hercegovini čest slučaj sa donošenjem zakona koji iz različitih razloga (financijskih, organizacijskih, političkih i drugih) ne mogu biti provedeni, medijacija putem Ombudsmena za bankarski sustav je tako ostala mrtvo slovo na papiru. Svaka ideja o vansudskom, alternativnom rješavanju sporova od strane stručnog lica upućenog u nastali spor, u uvjetima preopterećenosti sudova je za pohvalu. Nije, međutim, pohvalno kada iza jedne takve ideje ne postoji jasna projekcija budućih kretanja u razvoju nove institucije, pa se dogodi da se jedna od ključnih nadležnosti te institucije ne upražnjava.

### 5.3. Ovlasti Ombudsmena u postupku ostvarivanja prava i interesa korisnika financijskih usluga

Uloga Ombudsmena za bankarski sustav u postupku ostvarivanja prava i interesa korisnika financijskih usluga (uključujući jamce) je ključna u toj mjeri da možemo govoriti o njegovim kvazisudskim ovlaštenjima. Prije svega, Ombudsmen je uspostavljen kao dio izvansudskog postupka rješavanja prigovora korisnika financijskih usluga, točnije kao organ drugoga stupnja izvansudskog postupka. Nezadovoljni korisnik, ukoliko se odluči za izvansudsko rješavanje spora, obraća se sa prigovorom financijskoj instituciji. Ukoliko nije zadovoljan odgovorom financijske institucije, nezadovoljni korisnik se može obratiti Ombudsmenu. Ako Ombudsmen na osnovu činjenica iz pisanog obavještenja, odnosno prigovora korisnika, a nakon izjašnjenja financijske institucije o tim činjenicama *ocijeni da su u pitanju povrede odredaba ZZKFU*, uputit će predmet nadležnom organizacijskom dijelu Agencije za bankarstvo na daljnje postupanje.<sup>60</sup> Teško je zamisliti da će nadležni sektor unutar Agencije u daljnjem postupanju zanemariti ocjenu Ombudsmena kao središnje institucije zaštite korisnika, da su u pitanju povrede Zakona. Praktično, ova ovlast Ombudsmena ima karakter presuđenja i upućivanja na izricanje prekršajne sankcije financijskoj instituciji od strane regulatora. Odredbe iz Zakona o zaštiti korisnika financijskih usluga FBiH o definiranju Ombudsmena kao institucije zadužene za zaštitu korisnika i mirno rješavanje sporova, i kasnije odredbe istog zakona u dijelu propisivanja kvazisudskih ovlaštenja ostavljaju dojam nekonzistentnosti zakonodavca.

<sup>60</sup> Čl. 41 Zakona o zaštiti korisnika financijskih usluga FBiH (bilj. 3).

#### 5.4. Ovlaсти Ombudsmena u postupku zaštite jamaca

Pod pritiskom javnosti, u čl. 30 Zakona o zaštiti žirantata u FBiH ugrađena je izuzetno dvojbena odredba o oslobađanju od obveze jamstva na osnovu presude suda ili *rješenja Agencije za bankarstvo FBiH*. Radi se o nelogičnom zakonskom rješenju (i po sudsku vlast derogirajućem!) koje omogućuje vođenje dva paralelna postupka sa dva potencijalno različita ishoda. Rješenju Agencije o oslobađanju od jamstva prethodi utvrđivanje činjenica i dokaza o nevaljanosti jamčeve ugovorne obveze. Iako još nije dovedena u pitanje pred Ustavnim sudom FBiH, ova odredba u odnosu na finansijske institucije teško može ispuniti zahtjev *prava na utvrđivanje građanskih prava i obveza iz članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* (u daljnjem tekstu: Europska konvencija), odnosno *prava na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom*.<sup>61</sup> Mada ne toliko naglašena kao u postupku ostvarivanja prava i interesa korisnika finansijskih usluga, uloga Ombudsmena u ovom postupku je još značajnija za njegov krajnji ishod. Naime, na temelju podnesenih dokaza iz zahtjeva jamaca i nakon izjašnjenja vjerovnika, Ombudsmen razmatra da li su u pitanju povrede zakona kojima se uređuje zaštita jamca. Nakon provedenog postupka i ocjene činjenica, Ombudsmen dostavlja preporuku Agenciji za bankarstvo kojom predlaže postupanje po zahtjevu za oslobađanje od jamstva. Ako znamo da Agencija za bankarstvo ima ovlaštiti jamca rješenjem osloboditi od ugovorom preuzete obveze, onda proizlazi da je za takvu odluku odlučujući upravo stav Ombudsmena. Radi se, dakle, o pravnom presedanu da jedan Ombudsmen neizravno (ali, ipak, na odlučujući način) utječe na poništenje ugovorom preuzetih prava i obveza. Prema posljednjem dostupnom izvještaju Ombudsmena<sup>62</sup>, u 2015. godini izdato je 7 preporuka po *osnovanim* zahtjevima za oslobađanje od jamstva. Sama ova terminologija govori o tome da Ombudsmen za bankarski sustav *odlučuje* o osnovanosti zahtjeva za utvrđivanje određenih građanskih prava i obveza, a ne samo izdaje preporuke i mišljenja vezano za klasičnu zaštitu potrošačkih prava.

## 6. Zaključak

Poučeni negativnim iskustvima iz proteklog perioda, zakonodavci u bosanskohercegovačkim entitetima su donijeli pravni okvir zaštite korisnika finansijskih usluga usklađen sa europskim standardima. Novi zakonodavni okvir predstavlja značajnu nadogradnju na raniji sustav zaštite koji se uglavnom oslanjao na Zakon o obveznim odnosima i *bona fides* finansijske institucije. Novi zakoni na vrlo jasan način propisuju obveze finansijskih institucija i prava korisnika finansijskih usluga sa ciljem da se povрати narušena ravnoteža između ugovornih stranaka.

Da bi se osiguralo njegovo poštivanje od strane finansijskih institucija, i kako bi se povećala svijest o pravima na strani korisnika, propisane su vrlo široke ovlaštiti instituciji Ombudsmena za bankarski sustav u postupcima ostvarivanja prava i interesa korisnika finansijskih usluga i jamaca. Možemo reći da se radi o kvazisudskim ovlaštima odlučivanja o pravima i obvezama iz

<sup>61</sup> U svom Izvještaju o radu 2015. Ombudsmen navodi: „Nadalje, u postupku Agencije i Ombudsmena nije predviđen postupak saslušanja stranaka, tako da je žirantima koji se obraćaju Agenciji, a ne sudu povrijeđeno pravo na pravično saslušanje, kao jedno od osnovnih Ustavom garantovanih prava“. Ombudsmen s pravom problematizira pitanje uskraćivanja prava na iznošenje činjenica i stavova u sudskom postupku. Međutim, pravo je pitanje davanja sudskih ovlaštiti Agenciji za bankarstvo i stvaranje dva paralelna načina ostvarivanja prava jamaca.

<sup>62</sup> Poveznica na izvještaj: [http://fba.ba/images/Ombudsmen/Izvjestaj\\_o\\_radu\\_2015\\_bos.pdf](http://fba.ba/images/Ombudsmen/Izvjestaj_o_radu_2015_bos.pdf), očitavanje: 21. 02. 2018.



sklopljenih ugovornih odnosa. Donošenje zakona kojim se nominalno tretira određeno područje samo po sebi nije dovoljno da se postigne željeni cilj. Potrebno je sustavno raditi na financijskom opismenjavanju stanovništva još od mladih dana i to kroz uvođenje osnovnih elemenata financijske pismenosti u školske programe. Izuzetno je važno raditi na povećanju svijesti o potrošačkim pravima korisnika financijskih usluga i općenito na upoznavanju sa svim rizicima kreditnih poslova na tržištu. To se može postići osnivanjem stručnih financijsko-pravnih službi na razini lokalnih zajednica koje bi bile zadužene za savjetovanje korisnika financijskih usluga u svim fazama poslovnog odnosa sa financijskom institucijom.

Prezaduženim građanima se mora ponuditi izlaz iz svojevrsnog dužničkog ropstva kroz uvođenje osobnog stečaja. Država je dužna voditi računa o svojim građanima i truditi se da im ponudi financijsko ozdravljenje i povratak u normalne životne tokove. Tek kroz sveobuhvatni interdisciplinarni pristup država Bosna i Hercegovina može obraniti pojedinca i društveni poredak od razornih učinaka prezaduženosti.

#### Summary

##### *Financial consumer protection in Bosnia and Herzegovina – role of the Ombudsman for banking system*

*After negative experiences from previous period, lawmakers in BiH's entities brought up new legal framework for financial consumer protection which is adjusted to *acquis communautaire* in European union. New legal framework significantly upgrades earlier financial consumer protection system, which mostly relied on Law on obligations and good will of financial institutions. New laws prescribe obligations for financial institutions in a clearly manner as well as rights for financial consumers, with purpose of putting more balance on contractual parties relationships. New framework empowered Ombudsman for banking system in order to create disciplined environment for financial institutions and also to promote awareness of financial consumers. It seems that Ombudsman was given broad competences to fulfill his goals, which are actually quite similar to regular court ones. Adopting new laws, which nominally treat specific area, usually do not accomplish wanted results by itself. It is needed to improve financial literacy of consumers from early days, by introducing elementary financial knowledge in school programs. It is extremely important to work on raising awareness of consumer rights and generally of credit risks on the market. That could be accomplished by creating competent financial and legal offices on municipal level, in charged for advising consumers in every phase of business relationship with financial institution. Insolvent people should be given way out from hard financial situation through personal bankruptcy. The state should take care of it's citizens and give them chance for a new start. Only comprehensive interdisciplinary approach could minimize devastating consequences of consumer's insolvency.*