

## PROTECȚIA CONSUMATORILOR DE SERVICII TURISTICE ȘI EVENTUALE PREVEDERI NECONSTITUȚIONALE ÎN ACEASTĂ MATERIE



*Dr. av. Ilie DUMITRU*

### **Abstract**

*The activity of travel agencies and their contractual relationship with tourists are the subject of particular legal provisions, which have benefited relatively recently from developments and details, including as a result of European Union legislation.*

*Some of the legal norms included in this new normative framework applicable to travel packages raise the issue of possible violations of the provisions of the Romanian Constitution. In this article, we want to subject these legal provisions to the analysis of legal practitioners.*

**Keywords:** *tourism law, travel agency, travel services, travel packages, restitutio in integrum, restoration to the previous situation.*

**JEL codes:** K10, K12, K15, K20, K23.

### **I. Contextul istorico-juridic**

Conform programelor și actelor normative ale Uniunii Europene, turismul joacă un rol important în economia acesteia, iar pachetele de servicii de călătorie, pachetele de vacanțe și pachetele de circuite, reprezentând o proporție semnificativă din piața serviciilor de călătorie, a constituit o preocupare aparte a Uniunii și un obiect de reglementare distinct.

Piața acestor servicii turistice a suferit transformări majore încă de la adoptarea Directivei 90/314/CEE. Ulterior, odată cu evoluția tehnologică și a societății în general, s-a constatat că multe dintre combinațiile de servicii de călătorie se încadrează într-o „zonă juridică neclară”, astfel că a fost adoptată o nouă directivă, Directiva (UE) 2015/2302, care și-a propus să adapteze domeniul de aplicare al protecției ținând cont de aceste evoluții, să sporească transparența și să îmbunătățească nivelul de securitate juridică în beneficiul călătorilor și al comercianților.

Această directivă a UE a fost „transpusă” în dreptul național român prin O.G. nr. 2/2018 privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate<sup>1</sup>.

## II. Prevederi legale aplicabile în materia consumatorilor de servicii turistice și care fac obiectul analizei noastre

Potrivit art. 13 alin. (1)-(4) din O.G. nr. 2/2018:

„(1) Călătorul poate înceta contractul privind pachetul de servicii de călătorie în orice moment înainte de începerea executării pachetului. În cazul în care călătorul încetează contractul privind pachetul de servicii de călătorie, acesta poate fi obligat să plătească agenției de turism organizatoare o penalitate de încetare adecvată și justificabilă.

(2) În contractul privind pachetul de servicii de călătorie pot fi prevăzute penalități de încetare standardizate rezonabile, în funcție de momentul încetării contractului înainte de începerea executării pachetului, precum și de economiile de costuri și de veniturile prevăzute, generate de executarea alternativă a serviciilor de călătorie. În absența unor penalități de încetare standardizate, valoarea penalității de încetare corespunde prețului pachetului, din care se scad economiile de costuri și veniturile generate de executarea alternativă a serviciilor de călătorie. La cererea călătorului, agenția de turism organizatoare prezintă o justificare pentru cuantumul penalităților de încetare.

(3) Prin **excepție** de la alin. (1), **călătorul are dreptul să înceteze contractul** privind pachetul de servicii de călătorie înainte de începerea executării pachetului, **fără a plăti vreo penalitate** de încetare în cazul unor **circumstanțe inevitabile și extraordinare care se produc la locul de destinație sau în vecinătatea imediată a acestuia și care afectează în mod semnificativ executarea pachetului** sau care afectează semnificativ transportul pasagerilor la destinație.

(4) **În cazul încetării contractului** privind pachetul de servicii de călătorie, în condițiile alin. (3), **călătorul are dreptul la o rambursare completă a oricărei plăți efectuate pentru pachet**, dar nu are dreptul la vreo despăgubire suplimentară”<sup>2</sup> (s.n.).

---

<sup>1</sup> O.G. nr. 2/2018 privind pachetele de servicii de călătorie și serviciile de călătorie asociate, precum și pentru modificarea unor acte normative, publicată în Monitorul Oficial nr. 728 din 23 august 2018.

<sup>2</sup> Dispozițiile echivalente relevante din Directiva (UE) 2015/2302 sunt cele de la art. 12 alin. (1)-(2):

„(1) Statele membre asigură călătorului posibilitatea de a rezilia contractul privind pachetul de servicii de călătorie în orice moment înainte de începerea executării pachetului. În cazul în care călătorul reziliază contractul privind pachetul de servicii de călătorie în temeiul prezentului alineat, călătorul poate fi obligat să plătească organizatorului un comision de reziliere adecvat și justificabil. În

În mod special, acest ultim alineat al art. 13 din O.G. nr.2/2018 a servit ca temei juridic Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor pentru a sancționa contravențional agențiile de turism care nu au rambursat imediat turiștilor, la simpla lor notificare a rezilierii și solicitării de rambursare, toate sumele plătite. În plus, subsecvent aplicării sancțiunii contravenționale, ANPC aplica și o „măsură complementară”, obligând agenția de turism să restituie „consumatorului”, adică turistului cocontractant, toate sumele plătite de acesta pentru acel pachet de servicii turistice.

### III. Prevederi constituționale posibil încălcate

Supunem atenției cititorilor următoarele prevederi constituționale care este posibil să fi fost încălcate prin redactarea normelor juridice de drept național, prin modul de interpretare și aplicare a dispozițiilor legale anterior menționate, după cum vom explica în cele ce urmează:

#### Art. 16. Egalitatea în drepturi

**(1) Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări.**

#### Art. 44. Dreptul de proprietate privată

(1) Dreptul de proprietate, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate. Conținutul și limitele acestor drepturi sunt stabilite de lege.

**(2) Proprietatea privată este garantată și ocrotită în mod egal de lege, indiferent de titular.**

#### Art. 45. Libertatea economică

Accesul liber al persoanei la o activitate economică, libera inițiativă și **exercitarea acestora** în condițiile legii sunt garantate.

#### Art. 53. Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

---

contractul privind pachetul de servicii de călătorie pot fi prevăzute comisioane de reziliere standardizate rezonabile, în funcție de momentul rezilierii contractului înainte de începerea executării pachetului, precum și de economiile de costuri și de veniturile prevăzute, generate de executarea alternativă a serviciilor de călătorie. În absența unor comisioane de reziliere standardizate, valoarea comisionului de reziliere corespunde prețului pachetului din care se scad economiile de costuri și veniturile generate de executarea alternativă a serviciilor de călătorie. La cererea călătorului, organizatorul prezintă o justificare pentru cuantumul comisiunilor de reziliere.

(2) În pofida alineatului (1), călătorul are dreptul să rezilieze contractul privind pachetul de servicii de călătorie înainte de începerea executării pachetului fără a plăti vreun comision de reziliere în cazul unor circumstanțe inevitabile și extraordinare care se produc la locul de destinație sau în vecinătatea imediată a acestuia și care afectează în mod semnificativ executarea pachetului sau care afectează semnificativ transportul pasagerilor la destinație. În cazul rezilierii contractului privind pachetul de servicii de călătorie în temeiul prezentului alineat, călătorul are dreptul la o rambursare completă a oricărei plăți efectuate pentru pachet, dar nu are dreptul la vreo despăgubire suplimentară”.

(1) **Exercițiul unor drepturi** sau al unor libertăți **poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune**, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

(2) Restrângerea poate fi dispusă **numai dacă este necesară** într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie **proporțională** cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod **nediscriminatoriu** și **fără a aduce atingere existenței dreptului** sau a libertății.

Art. 13 alin. (3) și (4) din O.G. nr. 2/2018, anterior enunțate, stabilesc în mod clar faptul că turistul poate înceta contractul din motive ce nu sunt imputabile agenției de turism, iar aceasta din urmă este obligată să ramburseze orice plată efectuată de către turist în baza contractului.

În sistemul de drept românesc există o serie de principii fundamentale, printre care și **principiul restabilirii situației anterioare** (*restitutio in integrum*) sau al **repunerii în situația anterioară**, principiu care reprezintă **acea regulă de drept** potrivit căreia tot ce s-a executat în baza unui act juridic anulat trebuie restituit, astfel încât **părțile raportului juridic să ajungă în situația în care acel act juridic nu s-ar fi încheiat**.

Acest principiu este consacrat de dispozițiile art. 1.254 alin. (3) C. civ.: „În cazul în care contractul este desființat, fiecare parte trebuie să restituie celeilalte, în natură sau prin echivalent, prestațiile primite, potrivit prevederilor art. 1.639-1.647, chiar dacă acestea au fost executate succesiv sau au avut un caracter continuu”.

Iar potrivit art. 1.554 alin. (1) C. civ.: „Contractul desființat prin rezoluțiune se consideră că nu a fost niciodată încheiat. Dacă prin lege nu se prevede altfel, fiecare parte este ținută, în acest caz, să restituie celeilalte părți prestațiile primite”.

Nu în ultimul rând, este important de reținut și art. 1.640 alin. (1) C. civ.: „Dacă restituirea nu poate avea loc în natură din cauza imposibilității sau a unui impediment serios ori **dacă restituirea privește prestarea unor servicii deja efectuate**, restituirea se face prin echivalent”.

Altfel spus, în baza acestui principiu al restabilirii situației anterioare, toate părțile implicate în cadrul unui raport juridic au dreptul de a fi repuse în situația anterioară, respectiv dreptul de a ajunge în situația în care s-ar fi regăsit dacă acel raport nu s-ar fi născut.

Analizând activitatea de comercializare a pachetelor de servicii turistice, precum și faptul că agențiile de turism sunt, în principiu, organizate sub forma unor societăți cu răspundere limitată care au ca scop obținerea de profit, se poate ușor observa că aceste agenții nu doar că percep un comision pentru asigurarea prestării serviciilor achiziționate, dar **înregistrează și anumite costuri în legătură atât cu încheierea contractului, cât și cu asigurarea prestării serviciilor achiziționate**. Astfel de costuri sunt:

a. cele cu **resursele umane**, fiind evident că pentru încheierea contractului sunt necesare interacțiuni prealabile între salariații agenției de turism și diverși furnizori

de servicii (transportatori, unități de cazare, etc.), iar ulterior o interacțiune între aceștia (salariații agenției) și turiști;

b. cele cu **mijloacele tehnice**, fiind evident că pentru încheierea contractului este necesară utilizarea unor mijloace tehnice, precum calculatorul, imprimanta, telefonul, mijloace care la rândul lor generează alte costuri, precum cele decurgând din consumul de energie electrică, licențe software, acces la internet, mentenanța sistemelor IT, contabilitate etc. Totodată, pentru încheierea contractului este necesară publicarea ofertelor prin diferite metode ori suporturi, precum internet, broșuri, reviste, cataloage etc., operațiuni care, la fel, implică tot atâtea costuri. Nu în ultimul rând, pentru a asigura prestarea serviciilor, agenția de turism utilizează tot felul de programe informatice destinate rezervărilor turistice, utilizare care, la fel, implică costuri, există taxe care se plătesc pentru a avea acces pe diferite platforme și/sau pentru utilizarea diferitelor sisteme de rezervări turistice internaționale;

c. cele privind **spațiile de lucru**, precum chiriile, fiind evident că, pentru comercializarea serviciilor turistice și încheierea contractului, agențiile de turism trebuie să asigure anumite spații de lucru, spații în cadrul cărora să își poată desfășura activitatea salariații și în cadrul cărora să poată fi amplasate mijloacele tehnice (calculatoare, imprimante etc.).

Așadar, nu se poate nega faptul că există **costuri asociate** tuturor contractelor încheiate de către orice agenție de turism, atât în legătură cu executarea propriu-zisă a contractelor, cât și în legătură cu încheierea propriu-zisă a acestora și în legătură cu asigurarea executării lor. Agenția de turism cheltuie sume de bani cu toate demersurile anterioare și necesare pentru încheierea contractului cu turistul, cum ar fi: deplasări, întâlniri și discuții cu furnizorii de servicii turistice (hotelieri, transportatori etc.), negocieri, plăți în avans către aceștia etc.

Cu toate acestea, în situația în care un turist denunță unilateral un contract încheiat cu agenția de turism, pe motiv că există circumstanțe extraordinare și inevitabile la locul de destinație ori în vecinătatea imediată și care afectează semnificativ executarea contractului ori transportul său la destinație<sup>3</sup>, agenția de turism, deși nu are absolut nicio culpă în apariția acestor circumstanțe, nu are posibilitatea nici de a reține comisionul (ori o parte din comision pentru serviciile deja prestate - precum încheierea propriu-zisă a contractului, efectuarea rezervărilor aferente serviciilor achiziționate etc.) și nici posibilitatea de a reține o parte din sumele achitate de către turist pentru a-și acoperi anumite costuri care nu ar fi existat dacă contractul nu s-ar fi încheiat, costuri precum taxele de rezervare ori cele la care am făcut deja referire.

Prin urmare, considerăm că toată această situație este în mod vădit inechitabilă și neconstituțională și se datorează dispozițiilor art. 13 alin. (3) și (4) din O.G. nr. 2/2018, dispoziții care stabilesc că, în caz de încetare a contractului din motive

---

<sup>3</sup> Această circumstanță a fost invocată în contextul pandemiei COVID-19, cu toate restricțiile și blocajele pe care le-a generat și care sunt deja de notorietate.

neimputabile agenției de turism, aceasta are obligația de a rambursa toate sumele achitate de către turist în baza contractului, ajungându-se în situația în care turistul nu pierde practic nicio sumă de bani.

Prin aplicarea acestui articol nu „părțile” sunt repuse în situația anterioară, ci numai una dintre părți, respectiv „turistul”. Este, așadar, **exclus total dreptul agenției de turism de a fi repusă în situația anterioară contractului** (în cazul în care acesta este desființat prin rezoluțiune unilaterală de către turist), **care ajunge a fi prejudiciată cu toate cheltuielile făcute în vederea încheierii contractului** și pe care le-am enunțat mai sus. Iar această excludere încalcă însuși principiul de drept al „repunerii părților în situația anterioară” și care are în vedere **ambele părți ale raportului juridic**.

Din perspectivă sistemică, acest **principiu** consacră un „drept” (inclusiv) al agenției de turism (una dintre părțile raportului juridic/contractului reziliat), iar nu un drept exclusiv al „consumatorului”. Obligarea agenției de turism de a restitui turistului absolut toate sumele de bani plătite de acesta echivalează cu o negare a acestui drept care aparține **ȘI** agenției de turism sau cu o restrângere a exercitării lui. Practic, **aplicarea art. 13 alin. (3) și (4) din O.G. nr. 2/2018 cauzează prejudicii agenției de turism, care suferă o diminuare nejustificată a patrimoniului său. Cu alte cuvinte, aduce atingere „Dreptului de proprietate” al agenției de turism asupra patrimoniului său, drept care este garantat de art. 44 din Constituția României.**

Așa fiind, restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți nu poate fi dispusă prin intermediul unei ordonanțe de guvern, ci, eventual, doar prin intermediul unei legi, și aceasta numai dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute de art. 53 din Constituție, respectiv dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav; și dacă excluderea este necesară într-o societate democratică și proporțională cu situația care a determinat-o.

În plus, **aplicarea art. 13 alin. (3) și (4) din O.G. nr. 2/2018 poate pune problema înfrângerii aplicării și a art. 45 din Constituție**, întrucât prin libertate economică (denumirea articolului) se înțelege atât dreptul de a fi remunerat pentru activitatea economică desfășurată (spre exemplu, în cazul analizat, dreptul agenției de turism de a stabili, încasa **și reține** comisioane pentru activitatea desfășurată în beneficiul turistului), cât și dreptul acesteia de a fi repusă în situația anterioară (dreptul de recuperare a costurilor suportate).

Analiza acestui dezechilibru contractual instituit prin prevederile O.G. nr. 2/2018 menționate deja, inclusiv prin raportare la drepturile consacrate la nivel constituțional, credem că poate servi, pe de o parte, îmbunătățirii cadrului legal național și, pe de altă parte, cel puțin temperării favorizării „consumatorului” în relația sa cu „agentul economic”, mai ales în ipotezele în care o astfel de „favorizare” este nejustificată.