



CONSILIUL PENTRU PREVENIREA ȘI ELIMINAREA DISCRIMINĂRII ȘI ASIGURAREA EGALITĂȚII

СОВЕТ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ЛИКВИДАЦИИ ДИСКРИМИНАЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЮ РАВЕНСТВА
COUNCIL ON THE PREVENTION AND ELIMINATION OF DISCRIMINATION AND ENSURING EQUALITY

Adresa: Republica Moldova, Chișinău, MD-2004
bd. Ștefan cel Mare și Sfânt nr.180, bir.405
tel.: +373 (0) 22 21-28-17

Адрес: Республика Молдова, Кишинёв, MD-2004
бул. Стефан чел Маре, 180, каб. 405
тел.: +373 (0) 22 21-28-17

DECIZIE din 23 martie 2021 cauza nr. 296/20

Membrii Consiliului participanți la ședința de deliberare:

Ian FELDMAN – președinte
Svetlana DOLTU – membră
Andrei BRIGHIDIN – membru
Victorina LUCA – membră
Evghenii Alexandrovici GOLOȘCEAPOV – membru

au examinat, în ședință online, susținerile scrise și verbale ale
petiționarei: Asociația Obștească „Media Alternativă”
reclamaților: Ministerul Finanțelor, Serviciul Fiscal de Stat și
au deliberat, în ședință închisă, cu privire la următoarele.

I. Obiectul plângerii

Discriminare pe criteriul formei juridice de organizare și pe criteriul activității economice în contextul eligibilității pentru subvenționarea dobânzilor la creditele bancare contractate în perioada 01 mai 2020 - 31 decembrie 2020.

II. Admisibilitatea obiectului plângerii

Plângerea corespunde cerințelor art. 13 din Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121/2012 și nu ridică excepțiile de inadmisibilitate prevăzute de pct. 42 din Regulamentul de activitate al Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității aprobat prin Legea nr. 298/2012.

III. Susținerile părților

Alegațiile petiționarei

- 3.1 Petiționara susține că asociațiile obștești sunt în drept să desfășoare activitate economică. Prin urmare, pentru a activa în domeniul media, în care își desfășoară activitatea, petiționara gestionează resurse impunătoare de personal, achită impozite la bugetul public, atât din activitatea economică, cât și în calitate de angajator.
- 3.2 Petiționara informează că, în data de 25 aprilie 2020, a fost publicată Legea privind instituirea unor măsuri de susținere a activității de întreprinzător și modificarea unor acte normative nr. 60/2020. Conform art. I din Legea sus menționată se instituie Programul de subvenționare a dobânzilor și programul de rambursare a TVA în vederea susținerii angajaților și a angajatorilor în condițiile efectelor economice ale situației epidemiologice, COVID-19. Totodată, Ministerul Finanțelor a emis ordinul nr. 66 din 20 mai 2020 prin care a aprobat Regulamentul privind modul de subvenționare a dobânzilor la creditele contractate în perioada 01 mai 2020 – 31 decembrie 2020.
- 3.3 Petiționara menționează că, în perioada stării de urgență, a depus eforturi și a întreprins toate măsurile necesare, astfel încât, să nu existe împrejurări care ar determina suspendarea sau încetarea contractelor individuale de muncă încheiate cu un număr de peste 90 persoane. Aceasta specifică că nu a disponibilizat personalul și nu a introdus șomajul tehnic în unitate, a respectat condițiile de activitate la distanță a echipei, a achitat salariile și impozitele cuvenite. Ulterior a aplicat la un credit care să întrunească condițiile programului de subvenții, iar în

acest sens a depus mai multe cereri de acordare a subvenției pentru dobânzile la creditele contractate în perioada 01 mai 2020 – 31 decembrie 2020. Conform celor afirmate de petiționară, toate cererile depuse au fost respinse de Direcția Generală Administrare Fiscală mun. Chișinău din cadrul Serviciului Fiscal de Stat pe motiv că asociațiile obștești și organizațiile necomerciale nu sunt subiecți ai Programului de subvenționare a dobânzilor, reglementat prin Legea nr. 60/2020.

- 3.4 În viziunea petiționarei, limitarea categoriei beneficiarilor programului de subvenționare și excluderea asociației obștești din rândul lor constituie o discriminare directă, deoarece interdicții similare nu se aplică altor persoane juridice. Conform celor declarate, Comisia de la Veneția a statuat că există o aparență de discriminare atunci când ONG-urile care se află într-o situație similară cu persoanele juridice sunt tratate diferit cu privire la reglementarea finanțării lor, fără o justificare obiectivă și rezonabilă.
- 3.5 Petiționara notează că, organizațiile comerciale participă în circuitul economic în condiții de egalitate alături de organizațiile comerciale și, din acest motiv, trebuie tratate egal. Este just de constatat că organizațiile necomerciale și cele comerciale au, *prima facie*, statut diferit, având în vedere scopul pentru care au fost constituite. Totuși, organizațiile necomerciale ca și organizațiile comerciale, pot desfășura activități economice și pot utiliza venitul obținut din această activitate pentru realizarea scopurilor statutare ale organizației. În viziunea petiționarei, deși organizațiile necomerciale și cele comerciale se află în situații asemănătoare, acestea sunt tratate în mod diferit prin interdicția de a beneficia de Programul de subvenționare a dobânzilor în vederea susținerii angajaților și a angajatorilor în condițiile efectelor economice ale situației epidemiologice, ori criza economică a afectat atât organizațiile necomerciale cât și pe cele comerciale. Suplimentar, petiționara menționează că, art. 23 Cod administrativ impune cu titlu de principiu, pentru toate autoritățile publice, inclusiv Serviciul Fiscal de Stat, egalitatea de tratament în activitatea administrativă.
- 3.6 Petiționara notează că, problema pusă în discuție, este aplicarea unui tratament diferențiat între organizațiile necomerciale și organizațiile comerciale în privința excluderii directe a asociațiilor obștești din categoria subiecților care pot să beneficieze de subvenționare a dobânzilor la creditele bancare contractate în perioada 01 mai 2020 - 31 decembrie 2020, conform condițiilor stipulate de Regulamentul privind modul de subvenționare a dobânzilor la creditele bancare. În viziunea petiționarei, responsabilitatea de implementare a legislației în sensul neadmiterii discriminării, pe criteriul formei organizatorico-juridică și pe criteriul activității economice revine Ministerului Finanțelor, precum și Serviciului Fiscal de Stat, or aceste două autorități întocmesc și avizează proiectele de legi în domeniu, precum și asigură implementarea lor ulterioară.

Susținerile reclamațiilor

- 3.7 **Serviciul Fiscal de Stat** menționează că, în conformitate cu prevederile art. 2 din Legea privind instituirea unor măsuri de susținere a activității de întreprinzător și modificarea unor acte normative nr. 60/2020, beneficiari ai Programului de subvenționare a dobânzilor sunt întreprinderile ce au contractat/contractează credite în perioada 1 mai 2020 - 31 decembrie 2020. Potrivit prevederilor art. 3 pct. 1 din Legea cu privire la antreprenariat și întreprinderi nr. 845/1992, forma organizatorico-juridică a activității de antreprenariat este întreprinderea, iar pct. 2 din același articol prevede că, întreprinderea constituie un agent economic cu firmă (titlatură) proprie înființată de antreprenor în modul stabilit de legislația în vigoare. Totodată, art. 13 alin. (1) din Legea nr. 845/1992, stipulează că, activitatea de antreprenariat poate fi practică sub următoarele forme organizatorico-juridice: întreprindere individuală, societate în nume colectiv, societate în comandită, societate pe acțiuni, societate cu răspundere limitată, cooperativă de producție, cooperativă de întreprinzător, întreprindere de arendă, întreprindere de stat și întreprindere municipală. Subsecvent, se constată că asociația obștească nu se regăsește printre formele organizatorico-juridice, care au dreptul să practice activitate de antreprenariat. Prin

urmare, asociațiile obștești și organizațiile necomerciale nu sunt subiecți ai Programului de subvenționare a dobânzilor, în condițiile Legii privind instituirea unor măsuri de susținere a activității de întreprinzător și modificarea unor acte normative nr. 60/2020.

- 3.8 Reclamatul susține că, în calitate de autoritate publică, împuternicită să administreze impozitele, taxele și alte plăți în interesul statului, să asigure aplicarea unitară, corectă și nediscriminatorie a reglementărilor fiscale, s-a preocupat de elucidarea acestui aspect, fiind publicată pe pagina oficială a Serviciului Fiscal de Stat, informația referitoare la subvenționarea dobânzilor la creditele bancare contractate în perioada 1 mai 2020 - 31 decembrie 2020, la compartimentul „Baza generalizată a practicii fiscale” la subcompartimentul "Regulile speciale de aplicare a legislației fiscale urmare a situației epidemiologice (COVID-19)", unde a fost specificat faptul că asociațiile obștești și organizațiile necomerciale nu întrunesc condițiile Programului de subvenționare.
- 3.9 Referitor la cererea petiționarei se precizează că aceasta a fost înregistrată la 13.07.2017 cu forma organizatorico-juridică "Asociație obștească, activitatea căreia era reglementată de prevederile Legii cu privire la asociațiile obștești, nr. 837/1996, iar începând cu 27.08.2020 este reglementată de prevederile Legii nr. 86/2020 cu privire la organizațiile necomerciale respective. Astfel, nu a întrunit condițiile legale și cererea de acordare a subvenției a fost refuzată.
- 3.10 În ceea ce privește pretinsa discriminare, reclamatul menționează că, în raport cu petiționara s-a acționat în același mod precum s-a acționat cu persoane aflate în aceleași condiții, respectiv nu a admis acțiuni discriminatorii.
- 3.11 **Ministerul Finanțelor** menționează că, în conformitate cu prevederile art. I, art. 1 din Legea nr. 60/2020, subiecți ai programului de subvenționare a dobânzilor sunt întreprinderile care îndeplinesc criteriile stabilite și care obțin credite bancare și/sau nebancale. Ministerul menționează că, potrivit art. 3 alin. (1) și alin. (2) din Legea nr. 845/1992, întreprindere este o formă organizatorico-juridică a activității de antreprenoriat care constituie un agent economic. Formele sub care se practică activitatea de antreprenoriat sunt indicate în art. 13 alin. (1) din Legea sus menționată.
- 3.12 Ministerul notează că, la exercitarea sarcinii de acordare a subvenției, Serviciul Fiscal de Stat execută prevederile legale, unde este indicat că beneficiari ai subvenției sunt întreprinderile, iar acțiunea sau inacțiunea care ar constitui faptă discriminatorie lipsește în acest caz. În acest sens, Ministerul accentuează că subiecții Programului de subvenționare a dobânzilor au fost stabiliți de către Parlamentul Republicii Moldova, care se regăsesc în art. 1 din Legea nr. 60/2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a activității de întreprinzător și modificarea unor acte normative.
- 3.13 Ministerul notează că, în conformitate cu art. 60 din Constituția RM, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului, și respectiv conform art. 8 alin. (1) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, Legea este un act normativ adoptat de Parlament în temeiul normelor constituționale, conform procedurii stabilite de Constituția Republicii Moldova, de Regulamentul Parlamentului, aprobat prin Legea nr. 797/1996.
- 3.14 Ministerul menționează că, suportul bugetar la general, dar și în special în condițiile de criză și de sursele limitate, este alocat în dependență de prioritățile economice, având la bază diverse criterii, cum ar fi spre exemplu: în dependență de natura acestora (facilități fiscale și vamale sau subvenții directe); în dependență de sectoarele economice (subvenții în agricultură, subvenții acordate micul business, etc.); în dependență de forma organizatorico-juridică (gospodării țărănești – cota impozitului pe venit 7%, organizații necomerciale – scutirea de impozitul pe venit, deținătorii de patentă – suport direct în perioada stării de urgență, etc.); în dependență de amplasarea agenților economici și genul de activitate (agenții economici din ZEL – scutirea de impozitul pe venit, rezidenții parcurilor IT – regim preferențial cota unică de 7%), etc.

- 3.15 Astfel, alegerea criteriilor și a priorităților de stimulare prin intermediul resurselor bugetare ține de oportunitatea și de mărimea surselor bugetare disponibile. Or, în cazul în care s-ar admite prezența unei discriminări, s-ar impune necesar acordarea unui suport tuturor sectoarelor, agenților economici și persoanelor, ceea ce este imposibil nu doar în cazul Republicii Moldova, dar și în cazul altor țări dezvoltate. Astfel, prin prisma speței descrise în solicitare, ar urma să admitem că agenții economici care participă la formarea bugetului public național prin achitarea impozitelor și taxelor, la fel sunt îndreptățiți să beneficieze de scutirea la impozitul pe venit asemenea organizațiilor necomerciale, sau cetățenii care achită impozite și taxe tot ar avea dreptul să solicite compensarea cheltuielilor aferente dobânzilor creditelor contractate.
- 3.16 Ministerul explică că, scopul principal a Programului de subvenționare a dobânzilor a constat în acordarea suportului întreprinderilor care desfășoară activitate de întreprinzător și care au contractat credite în perioada 1 mai 2020 – 31 decembrie 2020. Totodată, regimul fiscal aferent veniturilor organizațiilor necomerciale este stabilit de art. 52 din Codul fiscal. Astfel, potrivit art. 52 alin. (2) din Codul fiscal, organizațiile necomerciale sunt scutite de plata impozitului pe venit în cazul în care corespund următoarelor cerințe: sunt înregistrate sau create în conformitate cu legislația și desfășoară activitate în corespundere cu obiectivele prevăzute în statut, în regulament sau într-un alt document de constituire; activitatea economică prevăzută în statut, în regulament sau într-un alt document de constituire corespunde obiectivelor și scopurilor prevăzute în statut, în regulament sau într-un alt document de constituire și rezultă nemijlocit din acestea; în statut, în regulament sau într-un alt document de constituire este indicată interdicția privind distribuirea mijloacelor cu destinație specială, a altor mijloace și venituri rezultate din activitatea statutară sau a proprietății între fondatori și membri ai organizației sau între angajații ei, inclusiv în procesul reorganizării și lichidării organizației necomerciale; mijloacele cu destinație specială, alte mijloace și venituri rezultate din activitatea statutară, proprietatea organizației sunt utilizate în scopurile prevăzute de statut, de regulament sau de alt document de constituire; nu folosesc mijloacele cu destinație specială, alte mijloace și venituri rezultate din activitatea statutară sau proprietatea în interesul unui fondator sau membru al organizației ori în interesul unui angajat, cu excepția plăților salariale sau a altor plăți reglementate de legislația muncii, îndreptate în favoarea acestuia; nu susțin partidele politice, blocurile electorale sau candidații la funcții în cadrul autorităților publice și nu folosesc mijloacele cu destinație specială, alte mijloace și venituri rezultate din activitatea statutară sau din proprietate pentru finanțarea acestora.
- 3.17 Ministerul menționează că potrivit prevederilor art. 152 din Codul fiscal, organizațiile necomerciale au drept să beneficieze de desemnarea procentuală de 2%. Procedura de desemnarea procentuală și utilizarea sumelor desemnate procentual se realizează în conformitate cu prevederile Regulamentului cu privire la mecanismul desemnării procentuale aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1286/2016. La aceasta, se remarcă că veniturile obținute de către organizațiile necomerciale, cultele religioase și părțile componente ale acestora conform legii în urma desemnării procentuale nu sunt supuse impozitării, conform Codul fiscal. Suplimentar, ministerul susține că potrivit art. 283 alin. (1) lit. s) din Codul fiscal, sunt scutite de impozitul pe bunurile imobiliare organizațiile necomerciale care corespund cerințelor art. 52, în cadrul cărora funcționează instituțiile de asistență socială. Astfel, în viziunea ministerului, organizațiile necomerciale beneficiază de un spectru de facilități fiscale care nu sunt aplicate întreprinderilor.
- 3.18 Potrivit ministerului, măsurile de suport propuse de Guvern pe perioada crizei pandemice au avut drept scop relansarea economică prin susținerea activității de întreprinzător, dar și susținerea organizațiilor necomerciale în vederea menținerii salariaților.

Amicus curiae

- 3.19 Centrul de Resurse Juridice din Moldova consideră că aplicarea prevederilor Legii nr. 60/2020 în practică plasează în condiții de inegalitate și inechitate persoanele juridice cu scop nelucrative, în speță – organizațiile necomerciale (asociații obștești, fundații, instituții private), față de persoanele juridice cu scop lucrativ – organizațiile comerciale (societăți cu răspundere limitată, societăți pe acțiuni, cooperative de producție, etc.). Interdicția organizațiilor necomerciale (asociațiilor obștești) de a accesa mecanismul de subvenții nu pare să fie justificată, odată ce obiectivul legitim urmărit al măsurilor prin care are loc restrângerea drepturilor organizațiilor necomerciale se referă exclusiv la implementarea unor forme de susținere a întreprinderilor în contextul situației epidemiologice (COVID-19).

IV. Dreptul național și internațional relevant

- 4.1 **Constituția Republicii Moldova prin art. 16 alin. (2)** prevede că toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.
- 4.2 **Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121/2012 la art. 1 alin. (1)** stabilește că scopul legii este prevenirea și combaterea discriminării, precum și asigurarea egalității tuturor persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova în sferile politică, economică, socială, culturală și alte sfere ale vieții, fără deosebire de rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar; **art. 2** oferă definiția discriminării ca fiind orice deosebire, excludere, restricție ori preferință în drepturi și libertăți a persoanei sau a unui grup de persoane, precum și susținerea comportamentului discriminatoriu bazat pe criteriile reale, stipulate de prezenta lege sau pe criterii presupuse; discriminare directă – tratarea unei persoane în baza oricărui dintre criteriile prohibitive în manieră mai puțin favorabilă decât tratarea altei persoane într-o situație comparabilă; **art. 3** stabilește că subiecți în domeniul discriminării sunt persoanele fizice și juridice din domeniul public și privat; **art. 8 lit. a)** prevede că este interzisă orice formă de discriminare privind accesul persoanelor la serviciile oferite de autoritățile publice.
- 4.3 **Codul fiscal nr. 1163/1997 la art. 52 alin. (2)** prevede că organizațiile necomerciale sânt scutite de plata impozitului pe venit în cazul în care corespund următoarelor cerințe: a) sunt înregistrate sau create în conformitate cu legislația și desfășoară activitate în corespundere cu obiectivele prevăzute în statut, în regulament sau într-un alt document de constituire; a¹) activitatea economică prevăzută în statut, în regulament sau într-un alt document de constituire corespunde obiectivelor și scopurilor prevăzute în statut, în regulament sau într-un alt document de constituire și rezultă nemijlocit din acestea; b) în statut, în regulament sau într-un alt document de constituire este indicată interdicția privind distribuirea mijloacelor cu destinație specială, a altor mijloace și venituri rezultate din activitatea statutară sau a proprietății între fondatori și membri ai organizației sau între angajații ei, inclusiv în procesul reorganizării și lichidării organizației necomerciale; c) mijloacele cu destinație specială, alte mijloace și venituri rezultate din activitatea statutară, proprietatea organizației sunt utilizate în scopurile prevăzute de statut, de regulament sau de alt document de constituire; d) nu folosesc mijloacele cu destinație specială, alte mijloace și venituri rezultate din activitatea statutară sau proprietatea în interesul unui fondator sau membru al organizației ori în interesul unui angajat, cu excepția plăților salariale sau a altor plăți reglementate de legislația muncii, îndreptate în favoarea acestuia; e) nu susțin partidele politice, blocurile electorale sau candidații la funcții în cadrul autorităților publice și nu folosesc mijloacele cu destinație specială, alte mijloace și venituri rezultate din activitatea statutară sau din proprietate pentru finanțarea acestora; **art. 283 alin. (1) lit. s)** stabilește că de impozitul pe bunurile imobiliare sunt scutiți

organizațiile necomerciale care corespund cerințelor art. 52, în cadrul cărora funcționează instituțiile de asistență socială.

- 4.4 **Legea privind instituirea unor măsuri de susținere a activității de întreprinzător și modificarea unor acte normative nr. 60/2020 la art. 1** stipulează că, în vederea susținerii angajaților și a angajatorilor în condițiile efectelor economice ale situației epidemiologice (COVID-19), precum și a producătorilor agricoli afectați de calamitățile naturale, se instituie Programul de subvenționare a dobânzilor și Programul de rambursare a TVA; **art. 2** prevede că beneficiarii ai Programului de subvenționare a dobânzilor sunt a) întreprinderile ce au contractat credite în perioada 1 mai 2020–31 decembrie 2020; b) producătorii agricoli afectați de calamitățile naturale care au contractat credite bancare, indiferent de data contractării acestora; **art. 4 alin. (1)** stabilește că mărimea subvenției lunare acordate beneficiarilor constituie suma dobânzii lunare achitate pentru creditele contractate în cadrul Programului de subvenționare a dobânzilor; **art. 4 alin. (2)** prevede că, valoarea maximă a creditului/a creditelor pentru care se acordă subvenția constituie suma cumulativă a plăților salariale declarate de beneficiari la Serviciul Fiscal de Stat pentru lunile septembrie 2019 – februarie 2020.
- 4.5 **Regulamentul privind modul de subvenționare a dobânzilor la creditele bancare și/sau nebancale contractate în perioada 1 mai 2020 – 31 decembrie 2020 aprobat prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 66 din 20 mai 2020 la pct. 7** stabilește că valoarea maximă a creditului/creditelor, în raport cu care poate fi realizat dreptul la subvenționare conform prezentului Regulament, constituie suma cumulativă a plăților salariale declarate de beneficiari la Serviciul Fiscal de Stat: – în cazul solicitării subvenționării pentru perioadele de până la luna iulie 2020 - pentru lunile decembrie 2019, ianuarie 2020 și februarie 2020; – în cazul solicitării subvenționării pentru perioadele începând cu luna iulie 2020 - pentru lunile septembrie 2019 – februarie 2020; **art. 15** prevede că pentru confirmarea subvenției, se prezintă următoarele documente în copie: a) Contractul de acordare a creditului cu anexarea graficului de rambursare. În cazul în care contractul a fost prezentat anterior, în cadrul examinării cererii de subvenționare pentru perioadele fiscale precedente, prezentarea acestuia nu este obligatoriu; b) Documentul, eliberat de instituția bancară și/sau nebancale creditoare, ce confirmă achitarea dobânzii; c) În cazul solicitării subvenționării de către întreprinderi ce activează în domeniul transportului rutier de persoane în regim taxi, specificate în art.88¹ din Codul fiscal, și rezidenții parcurilor pentru tehnologia informației, specificați în art.368 din Codul fiscal, suplimentar se prezintă Declarația pe proprie răspundere a solicitantului conform modelului prezentat în Anexa nr.3 la prezentul Regulament; d) în cazul solicitării subvenționării de către producătorii agricoli afectați de calamitățile naturale, suplimentar prezintă actele de constatare aprobate de către comisiile pentru situații excepționale.
- 4.6 **Legea cu privire la antreprenariat și întreprinderi nr. 845/1992 la art. 3 alin. (1)** prevede că forma organizatorico-juridică a activității de antreprenariat este întreprinderea; **art. 3 alin. (2)** stipulează că întreprinderea constituie un agent economic cu firmă (titlatură) proprie înființată de antreprenor în modul stabilit de legislație.
- 4.7 **Legea cu privire la organizațiile necomerciale nr. 86/2020 la art. 5 alin. (2)** prevede că autoritățile publice tratează în mod egal și nu discriminează organizațiile necomerciale; **art. 5 alin. (4)** stabilește că statul acordă organizațiilor necomerciale sprijin financiar și material pentru dezvoltarea organizațională a acestora și implementarea proiectelor conform priorităților stabilite pentru fiecare domeniu de dezvoltare. Resurse alocate în acest scop sunt prevăzute în bugetul de stat și în bugetele unităților administrativ-teritoriale; **art. 6 alin. (2)** stabilește că în vederea realizării scopurilor sale statutare, organizația necomercială poate desfășura orice gen de activitate neinterzisă de lege. Organizația necomercială este în drept să desfășoare activitate economică, inclusiv de antreprenariat social. Activitatea economică poate fi exercitată fie nemijlocit de către organizația necomercială, fie prin constituirea persoanelor juridice cu scop lucrativ. Activitatea organizației

necomerciale care, conform legii, este supusă licențierii poate fi practică doar după obținerea licenței.

- 4.8 **Hotărârea Curții Constituționale nr. 19/2019 la paragraful 31** a stabilit că respectarea principiului egalității presupune acordarea aceluiași avantaj tuturor persoanelor, cu excepția cazului în care se demonstrează că tratamentul diferențiat este justificat în mod obiectiv și rezonabil. Această condiție demonstrează că principiul egalității, garantat de articolul 16 din Constituția Republicii Moldova, nu are în vedere interzicerea oricărui tratament diferențiat, ci doar a tratamentelor diferențiate nejustificate.
- 4.9 **Hotărârea Curții Constituționale nr. 24 din 8 octombrie 2020 la paragraful 39** s-a expus cu privire la legalitatea prevederilor legislației naționale care stabilesc că atât organizațiile necomerciale, cât și organizațiile comerciale pot desfășura activități economice.
- 4.10 **Pactul Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale la art. 2 alin. (2)** stabilește că statele părți la prezentul Pact se angajează să garanteze că drepturile enunțate în el vor fi exercitate fără nici o discriminare întemeiată pe rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau pe orice altă împrejurare.
- 4.11 **Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale la art. 14** prevede că exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute de prezenta convenție trebuie să fie asigurată fără nici o deosebire bazată, în special, pe sex, rasă, culoare, limbă, religie, opinii politice sau orice alte opinii, origine națională și socială, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere sau orice altă situație.
- 4.12 **Protocolul nr. 1 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale la art. 1** stabilește că orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru o cauză de utilitate publică în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional. Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau amenzilor.
- 4.13 **Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, cauza Kopecky c. Slovaciei (Cererea nr. 44912/98), în § 35 pct. (c)** stabilește că un solicitant poate pretinde o violare a articolului 1 din Protocolul nr. 1 numai în măsura în care contestă deciziile referitor la "bunurile" sale în sensul acestei dispoziții. "Proprietatea" poate fi fie "bunuri existente" sau active, inclusiv pretenții, pentru care solicitantul poate argumenta că avea cel puțin o "speranță legitimă" de a obține beneficiile efective a unui drept de proprietate.(...).
- 4.14 **Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, cauza Burden c. Regatului Unit (Cererea nr.13378/05)**, Curtea a statuat că tratamentul diferențiat al persoanelor aflate în situații similare [...] este discriminatoriu dacă nu are o justificare obiectivă și rezonabilă; cu alte cuvinte, dacă nu urmărește un obiectiv legitim sau dacă nu există o relație rezonabilă de proporționalitate între mijloacele întrebuintate și obiectivul avut în vedere.
- 4.15 **Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, cauza Carson și alții c. Regatului Unit (Cererea nr. 42184/05)**, hotărârea se dă interpretare noțiunii "orice altă situație", statuând că, deși doar diferențele de tratament fondate pe una din caracteristicile personale („situație”) sunt susceptibile de a avea un caracter discriminatoriu în sensul articolului 14, lista caracteristicilor prevăzute de această dispoziție are un caracter indicativ și nu limitativ și expresia „orice altă situație” are o interpretare largă în jurisprudența de la Strasbourg.
- 4.16 **Consiliul pentru Drepturile Omului din cadrul ONU în rezoluția nr. 22/6 și 22/L.13 (2013) la para. 9** stabilește că dreptul de a fi protejat de discriminare implică, printre altele, obligația negativă a statului de a nu impune restricții discriminatorii organizațiilor necomerciale în funcție de potențialele surse de finanțare.

- 4.17 **Comisia de la Veneția, Raport privind finanțarea asociațiilor, CDL-AD(2019)002, la para. 125** prevede că potrivit standardelor internaționale cu privire la libertatea de asociere, autoritățile ar trebui să demonstreze în mod convingător obiectivul legitim urmărit al măsurilor prin care are loc restrângerea drepturilor organizațiilor necomerciale. Comisia de la Veneția a constatat că un tratament inegal între sectorul necomercial și alte persoane juridice / entități non-statale, de exemplu, organizațiile comerciale, poate constitui un tratament discriminator atunci când statul nu furnizează o justificare specifică pentru aceasta și nu demonstrează că există motive legitime pentru a impune anumite obligații suplimentare numai asociațiilor; la **para. 136** prevede că dreptul de proprietate al organizațiilor necomerciale implică, printre altele, posibilitatea accesării fondurilor din orice surse legale, care se formează din surse publice sau private, locale sau străine. Accesarea liberă a fondurilor este o precondiție pentru ca organizațiile necomerciale să-și poată exercita independent funcțiile.

V. În concluzie, Consiliul reține următoarele

- 5.1 Din materialele dosarului, Consiliul reține că urmează să se pronunțe asupra existenței faptei de discriminare pe criteriul formei juridice de organizare și pe criteriul activității economice în contextul eligibilității pentru subvenționarea dobânzilor la creditele bancare contractate în perioada 01 mai 2020 - 31 decembrie 2020.
- 5.2 Consiliul reamintește că atât legislația națională (art. 15 alin. (1) și art. 19 din Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121/2012), cât și practica Curții Europene a Drepturilor Omului (printre multe altele, a se vedea cauza D. H. și alții c. Republicii Cehe par. 82-84, par. 177, cauza Chassagnou și alții c. Franței par. 91-92, cauza Timishev c. Rusiei par. 57) prevede o regulă specială referitor la sarcina probei în litigiile privind discriminarea, și anume: sarcina probei trece la reclamat atunci când petiționarul/petiționara prezintă dovezi din care se poate prezuma că a existat un tratament discriminatoriu.
- 5.3 Reieșind din natura specifică a alegațiilor, Consiliul le-a calificat ca raportându-se la elementele discriminării directe. Astfel, pentru a institui prezumția discriminării directe faptele invocate trebuie să caracterizeze cumulativ următoarele elemente:
- a) existența unui tratament mai puțin favorabil (excludere, deosebire, restricție etc.) în exercitarea unui drept/beneficiu
 - b) aplicat în comparație cu altă persoană/ grup de persoane
 - c) aflate în situație analogică sau comparabilă
 - d) în baza unui criteriu protejat.
- 5.4 Analizând alegațiile petiționarei, Consiliul stabilește că prezumția discriminării directe a fost instituită. Consiliul a prezumat că asociația obștească care desfășoară activitate economică, inclusiv petiționara, ar fi în situație comparabilă cu organizația care practică activitate de antreprenoriat, din perspectiva impozitelor achitate la bugetul public. Astfel, a reținut că tratamentul diferențiat aplicat față de aceste două entități (întreprinderile care practică activitatea de antreprenoriat și asociațiile obștești care desfășoară activitate economică) s-a manifestat prin restricționarea organizațiilor necomerciale de a beneficia de subvenția acordată în condițiile stipulate de Legea nr. 60/2020. Referitor la atingerea unui drept, Consiliul, pornind de la faptul că principiul egalității are o întindere mult mai mare și nu trebuie privit doar din perspectiva unui drept încălcat, stabilește un interes legitim atât al petiționarei, cât și al altor entități aflate în aceeași situație, de a pretinde să fie eligibili programului sus indicat. Când privește criteriul protejat, Consiliul observă că diferența de tratament ar fi fost determinată de forma juridică de organizare și pe criteriul activității economice (în sensul organizațiilor necomerciale care desfășoară activitate economică). Consiliul, conducându-se de jurisprudența CEDO, care a specificat că diferențele de tratament pot fi fondate nu doar pe una din caracteristicile personale, ci lista caracteristicilor poate fi interpretată mai larg prin expresia „orice altă situație”. Totodată, art. 1 alin. (1) din Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121/2012 prevede o listă deschisă a criteriilor protejate.

Reieșind din argumentele sus menționate, Consiliul reține forma juridică de organizare drept criteriu protejat.

- 5.5 În conformitate cu art.15 alin. (1) din Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121/2012, sarcina de a proba că faptele în cauză nu constituie discriminare revine persoanei/instituției despre care se presupune că a comis fapta discriminatorie. În situația respectivă, Consiliul urmează să aprecieze existența unei justificări obiective și rezonabile a tratamentului diferențiat instituit și legătura de cauzalitate dintre acesta și criteriul invocat.
- 5.6 În susținerea poziției sale reclamații au menționat că scopul beneficiului disputat a fost relansarea economică prin susținerea activității de întreprinzător. Reclamații au notat că, deși organizațiile necomerciale, chiar dacă desfășoară activitate economică, nu au statut de agent economic, respectiv, nu se încadrează în noțiunea de întreprindere și nu pot să beneficieze de subvențiile acordate la creditele bancare și nebankare. De asemenea, au susținut că atât la general, cât și în special, în condițiile de criză, suportul bugetar se alocă în dependență de prioritățile economice, de natura acestora, de sectoarele economice, în dependență de forma organizatorico-juridică, de amplasarea agenților economici și genul de activitate. Totodată, au specificat că organizațiile necomerciale beneficiază de alte facilități fiscale, care nu sunt aplicate întreprinderilor, exemplificând desemnarea procentuală de 2% și scutirea de plata impozitului pe venit.
- 5.7 Consiliul, examinând în contradictoriu pozițiile părților și materialele acumulate la dosar, raportându-le la prevederile legale care guvernează speța, notează următoarele. Consiliul stabilește că, deși printre criteriile de selecție a beneficiarilor programului de subvenționare se invocă mai multe aspecte, precum prioritățile economice și genul de activitate, cererea de acordare a subvenției solicitate de petiționară a fost refuzată doar din considerentul formei juridice de organizare a acesteia. Respectiv, argumentele reclamațiilor privind prioritizarea sectoarelor și acordarea subvențiilor doar persoanelor juridice cele mai afectate se resping ca fiind nefondate prin raportare la circumstanțele speței constatate.
- 5.8 De asemenea, Consiliul respinge argumentul reclamațiilor referitor la interpretarea *stricto sensu* a ceea ce cuprinde sintagma întreprindere, reglementată la art. 2 lit. a) din Legea nr. 60/2020. Consiliul reține că potrivit art. 1 din Legea nr. 60/2020, programul de subvenționare a dobânzilor a fost instituit „în vederea susținerii **angajaților și a angajatorilor** în condițiile efectelor economice ale situației epidemiologice (COVID-19)”. Prin urmare, Consiliul notează că anume aceste aspecte ar trebuie să constituie limitele interpretării a noțiunii întreprinderii. Cu alte cuvinte, toate persoanele juridice care au obligații în calitate lor de angajatori, de pe urma cărora ar putea să sufere angajații, trebuie să fie eligibili de a beneficia de Programul de subvenționare a dobânzilor.
- 5.9 Consiliul punctează că mecanismul de subvenționare a fost instituit cu scopul de a atenua efectele negative generate de situația epidemiologică (COVID-19) asupra economiei. În mod cert, aceste efecte negative au fost resimțite în egală măsură atât de către toate entitățile care au obligația de achitare a impozitului pe venit, a contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii datorate de angajator, a contribuțiilor individuale de asigurări sociale de stat obligatorii și a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală în formă de contribuție procentuală datorate de angajator, etc. Astfel, în măsura în care atât organizațiile comerciale, cât și de cele necomerciale au obligații similare pe aceste aspecte, ierarhizarea efectelor nu poate fi pusă în discuție. Or, nu există date obiective care ar susține că organizațiile necomerciale ar fi afectate mai puțin de efectele pandemiei COVID-19 decât organizațiile comerciale. O diferență și/sau o ierarhizare a efectelor generate de situația epidemiologică (COVID-19) ar putea fi sesizate în funcție de domeniul concret de activitate, nu în funcție de forma juridică de organizare.
- 5.10 În consecință, pornind de la comparabilitatea situațiilor constatate în materia obligațiilor inerente calității de angajator și reținând obligația autorităților publice de a trata în mod egal și de a nu discrimina organizațiile necomerciale, Consiliul conchide

că neinclusiunea organizațiilor necomerciale care desfășoară activitate economică în Programul de subvenționare a dobânzilor constituie discriminare directă.

Astfel, conducându-se de prevederile art. 1, 2, 3, 8 lit. a), art. 15 alin. (4) din Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121/2012, coroborat cu pct. 61 din Regulamentul cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității aprobat prin Legea nr. 298/2012,

CONSILIUL DECIDE

1. Faptele examinate constituie discriminare directă pe criteriul formei juridice de organizare în contextul eligibilității pentru subvenționarea dobânzilor la creditele bancare contractate în perioada 01 mai 2020 - 31 decembrie 2020.
2. În vederea repunerii în drepturi a petiționarei, Consiliul recomandă reclamațiilor să asigure neîntârziat egalitatea de tratament în accesarea Programului de subvenționare a dobânzilor în vederea susținerii angajaților și a angajatorilor în condițiile efectelor economice ale situației epidemiologice, prevăzut prin Legea nr. 60/2020, fără discriminare pe criteriul de formei juridice de organizare.
3. În vederea neadmiterii situațiilor similare pe viitor, Consiliul recomandă reclamațiilor ca, la examinarea cererilor privind acordarea subvențiilor pentru dobânzile la creditele bancare contractate în perioada 1 mai 2020 - 31 decembrie 2020, să ia în considerație constatările prezentei decizii.
4. Reclamații:
 - 4.1. în termen de 30 zile din momentul recepției prezentei decizii, vor informa Consiliul despre măsurile întreprinse în vederea implementării recomandării formulate la pct. 2;
 - 4.2. către 01 decembrie 2021 vor prezenta Consiliului o notă informativă privind implementarea recomandării formulate la pct. 3, în care vor reflecta numărul cererilor de subvenționare recepționate, dezagregată în funcție de forma juridică de organizare a solicitantului, rata cererilor acceptate, de asemenea dezagregată în funcție de forma juridică de organizare.
5. Decizia se comunică părților și va fi făcută publică pe adresa www.egalitate.md.
6. Decizia poate fi contestată, în decurs de 30 de zile de la data comunicării, la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, situată pe adresa: mun. Chișinău, str. Kiev, 3.

Membrii Consiliului care au votat decizia:

Ian FELDMAN – președinte

Svetlana DOLTU – membră

Andrei BRIGHIDIN – membru

Victorina LUCA – membră

Evghenii Alexandrovici GOLOȘCEAPOV – membru