

Stanisław KOROLUK\*

## Centum Obsługi Administracji Rządowej: administrowanie przez gospodarowanie

### Wprowadzenie

Temat konferencji naukowej „Wielopostaciowość współczesnej administracji publicznej” można odnosić zarówno do podmiotowego, jak i przedmiotowego rozumienia pojęcia administracji. Jednak to ostatnie ujęcie otwiera szerszą perspektywę poznawczą. Zgodnie z nim wielopostaciowość można odnosić do bogactwa form czynności prawnych i faktycznych, w jakich działalność taka jest realizowana.

Badając uprzednio instytucję prawną instytucji gospodarki budżetowej<sup>1</sup>, postawiono tezę, iż instytucja ta łączy w sobie trzy podstawowe cechy: jest jednostką finansów publicznych, jest przedsiębiorcą, a nadto – podmiotem zamówień publicznych. Instytucja ta jest również częścią aparatu administracyjnego. Każda ze sfer, w jakiej omawiana instytucja prawna zostanie umieszczona, niesie właściwe sobie konsekwencje badawcze, lecz przede wszystkim konsekwencje normatywne, które mogą się uzupełniać, lecz także mogą ze sobą konkurować (choć może lepiej byłoby w tym miejscu wskazać na uzupełnianie). Sformułowanie „administrowanie przez gospodarowanie” ma wskazywać na zamiar postawienia pytania o znaczenie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez instytucję gospodarki budżetowej jako jednej z emanacji realizowania podstawowego celu działania tej jednostki organizacyjno-prawnej, jakim jest wykonywanie zadań publicznych. Podstawowe pytanie brzmi: czy prowadzenie działalności gospodarczej przez jednostkę gospodarki

---

\* Gdańska Szkoła Wyższa, e-mail: sk.kancelaria@gmail.com.

<sup>1</sup> S. Koroluk, *Dobro wspólne a działalność instytucji gospodarki budżetowej*, [w:] *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, Warszawa 2016, s. 45–61.

budżetowej można uznać za postać administrowania (administracji w znaczeniu przedmiotowym)?

Badania przedstawione w referacie prowadzono w oparciu o analizę przypadku Centrum Obsługi Administracji Rządowej w Warszawie (COAR). Jednostka ta, mająca formę prawną instytucji gospodarki budżetowej, powstała 31 grudnia 2010 r.<sup>2</sup> i pierwotnie nosiła nazwę Centrum Usług Wspólnych<sup>3</sup>. Za uznaniem Centrum jako modelowy przykład wykorzystania formy prawnej instytucji gospodarki budżetowej przemawia przede wszystkim jego wyjątkowe usytuowanie jako jednostki podległej Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także znaczny majątek<sup>4</sup>. Centrum powstało w wyniku przekształcenia Centrum Obsługi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jednostka ta została powołana do życia na mocy Zarządzenia Nr 16 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 października 2010 r. w sprawie utworzenia instytucji gospodarki budżetowej Centrum Usług Wspólnych przez przekształcenie gospodarstwa pomocniczego oraz nadania statutu<sup>5</sup>. W dniu 12 grudnia 2016 r. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zmienił nazwę instytucji na Centrum Obsługi Administracji Rządowej, nadając jednostce jednocześnie nowy statut<sup>6</sup>.

## **Instytucja gospodarki budżetowej jako przedsiębiorca**

W świetle ustawy o finansach publicznych<sup>7</sup> instytucja gospodarki budżetowej tworzona jest w celu realizacji zadań publicznych (art. 23,

<sup>2</sup> Data rejestracji w Rejestrze Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego.

<sup>3</sup> Obecna nazwa została jednostce nadana z dniem 1 stycznia 2017 r. Zmiana nie była jednak czysto kosmetyczna, albowiem łączyła się z nadaniem nowego statutu, a w istocie miała mieć nadto znaczenie symboliczne – chęć postawienia „grubej kreski” w związku ze zmianami w administracji rządowej po 2015 r.

<sup>4</sup> W szczególności – liczne przekazane jednostce nieruchomości.

<sup>5</sup> Przekształcona jednostka istniała od 1960 r., początkowo jako Baza Techniczna przy Urzędzie Rady Ministrów, a od 1 stycznia 1994 r. jako Gospodarstwo Pomocnicze Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

<sup>6</sup> Zarządzenie Nr 20 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie zmiany nazwy instytucji gospodarki budżetowej Centrum Usług Wspólnych na Centrum Obsługi Administracji Rządowej oraz nadania statutu. Zmiana nazwy podyktowana była wolą odróżnienia się od jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego tworzonych w celu zapewnienia wspólnej obsługi – w szczególności administracyjnej, finansowej i organizacyjnej – jednostek organizacyjnych gminy, powiatu lub województwa, które z reguły przyjmowały nazwę „Centrum Usług Wspólnych” (tworzenie tego typu jednostek umożliwiła, modyfikując odpowiednie ustawy samorządowe, ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r., poz. 1045 z późn. zm.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.

ust. 1). Rodzi się zatem uzasadnione pytanie, czy jednostka zdeterminowana powyższym celem może jednocześnie zostać uznana za przedsiębiorcę. Ustawa nie rozstrzyga powyższej kwestii jednoznacznie, choć daje kilka wskazówek. Pierwszą z nich jest wskazanie, iż omawiana instytucja ma na celu prowadzenie działalności w sposób odpłatny w taki sposób, aby uzyskiwane przychody pokrywały koszty działalności oraz zobowiązania<sup>8</sup>. Drugim argumentem jest wskazanie, iż – o ile instytucja gospodarki budżetowej jest tworzona na wniosek odpowiedniego organu, a może nim być minister lub Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM) – wniosek ten zawiera m.in. określenie przedmiotu działalności podstawowej, źródeł przychodów, a także przeznaczenie zysku (art. 23 ust. 4). Wskazać wreszcie należy, iż instytucja gospodarki budżetowej jest wpisywana do Rejestru Przedsiębiorców<sup>9</sup>.

## Zasada priorytetu działalności podstawowej

W pierwszej wersji statutu, zakreślając przedmiot działalności COAR, oparto je na dwóch filarach. Pierwszym z nich była działalność podstawowa. W ten sposób określono działalność wykonywaną na rzecz KPRM<sup>10</sup>. Obok działalności podstawowej Centrum zostało upoważnione do prowadzenia tzw. działalności dodatkowej. Statut określił granice przedmiotowe oraz podmiotowe tej działalności. Mogła być prowadzona jedynie na rzecz podmiotów innych niż KPRM, lecz pod względem przedmiotowym miała się mieścić w zakresie usług świadczonych na rzecz tego podmiotu<sup>11</sup>. Chodziło zatem o oddawanie – mówiąc kolokwialnie – „nadwyżek mocy” na zewnątrz.

Opisując zatem pierwotne postanowienia statutu Centrum w zakresie wskazania przedmiotu działalności, wskazać nadto należy, iż można było mówić o zasadzie pierwszeństwa działalności podstawowej wobec działalności dodatkowej (wyrażała ją postanowienie statutu, zgodnie z którym

<sup>8</sup> Zgodnie z przyjętym poglądem prowadzenie działalności odpłatnej oznacza uzyskiwanie opłat za produkcję towarów lub świadczenie usług. Por. A. Powałowski, *Komentarz do art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, red. A. Powałowski, Warszawa 2007.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 700 z późn. zm.

<sup>10</sup> W jego pierwotnej wersji wyróżniono w obszarze podstawowym trzy sfery działalności (§ 6).

<sup>11</sup> § 8 statutu, stanowiący o zakresie przedmiotowym działalności dodatkowej, wprost odsyłał do § 6 pkt 1 statutu. Zauważyć należy, iż w pierwotnej wersji statutu przedmiot działalności dodatkowej został wskazany poprzez odesłanie do przedmiotu działalności podstawowej – a w szczególności (jak już wskazano, do pierwszej z trzech wymienionych grup zadań).

wykonywanie działalności dodatkowej nie mogło pociągać uszczerbku w zakresie terminowości wykonywania działalności podstawowej<sup>12</sup>.

## Prorynkowa ewolucja i jej podstawy statutowe

Historyczna analiza nowelizacji statutu daje asumpt do nakreślenia znamiennej ewolucji celów działania COAR, jednak poprzedzić ją należy opisem postępowania rejestrowego, mającego na celu zarejestrowanie nowo utworzonego Centrum<sup>13</sup>. Mimo dość skromnego zakreszenia przedmiotu działalności w statucie w załączonych do wniosku załącznikach przedmiot działalności opisano, odwołując się do aż 76 pozycji, określonych zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności<sup>14</sup>. Nie przytaczając dokładnej treści wniosku, należy zauważyć, iż wskazany tam zakres rażąco odbiegał od treści statutu, nie tylko ilościowo, ale i jakościowo. Zamiar wnioskodawcy był jednoznaczny: starano się ujawnić w rejestrze przedsiębiorców zakres przedmiotu działalności nie tylko niezgodny z treścią statutu, lecz nadto w istotny sposób od tego ostatniego szerszy.

Akta rejestrowe podmiotu nie dają informacji świadczących o reakcji sądu rejestrowego na tę oczywistą rozbieżność, niemniej już w dniu 9 grudnia 2010 r. doszło do swoistej autokorekty wniosku. Tym razem przedmiot ten ujęto w 9 pozycjach, w istocie odpowiadających temu zakresowi działalności, jaki ujęto w statucie. W takim też kształcie doszło do zarejestrowania COAR w Rejestrze Przedsiębiorców<sup>15</sup>.

Istotne znaczenie miała nowelizacja statutu dokonana na mocy zarządzenia z dnia 16 maja 2011 r.<sup>16</sup>, albowiem na jej mocy zmieniono postanowienia określające przedmiot działalności Centrum, a w szczególności – działalności dodatkowej<sup>17</sup>. Formalnie utrzymano mechanizm określający przedmiot działalności dodatkowej poprzez odesłanie do działalności podstawowej. Nadto jednak sprecyzowano przedmiot działalności dodatko-

<sup>12</sup> Zgodnie z § 8 ust. 2 statutu prowadzenie działalności dodatkowej nie może stanowić przyczyny odmowy realizacji zadań na rzecz KPRM w określonych przez KPRM terminach.

<sup>13</sup> Wniosek o wpisanie Centrum Usług Wspólnych do Rejestru Przedsiębiorców został złożony 22 listopada 2010 r., co zainicjowało postępowanie rejestrowe toczące się pod sygnaturą XIII Ns Rej KRS 38747/10 przed właściwym miejscowo Sądem Rejonowym dla Miasta Stołecznego Warszawy.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), Dz.U. z 2007 r. Nr 251, poz. 1885 z późn. zm.

<sup>15</sup> Datą wpisu jest 31 grudnia 2010 r.

<sup>16</sup> Por. Zarządzenie Nr 8 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2011 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia instytucji gospodarki budżetowej Centrum Usług Wspólnych przez przekształcenie gospodarstwa pomocniczego oraz nadania statutu.

<sup>17</sup> Mowa o § 8 ust. 1 statutu.

wej poprzez ujęcie jej w 78 kategorii działalności zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności<sup>18</sup>. W efekcie mimo pozorów, iż przedmiot działalności dodatkowej był refleksem przedmiotu działalności podstawowej, w istocie uzyskiwał on samodzielny zakres, znacznie przekraczający zakres działalności podstawowej. Zarządzenie nowelizujące statut w omawianym zakresie stało się podstawą wniosku o zmianę danych w treści wpisu, w efekcie czego od 7 lipca 2011 r. doszło do ujawnienia w Rejestrze Przedsiębiorców znacznie rozszerzonego przedmiotu działalności Centrum w stosunku do stanu poprzedniego. Kolejna zmiana przedmiotu działalności dodatkowej miała miejsce na mocy Zarządzenia Nr 3 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2012 r., w którym nieznacznie zmodyfikowano przedmiot działalności dodatkowej<sup>19</sup>.

Omawiana zmiana narzuca następującą interpretację: O ile w pierwotnej treści statutu przeprowadzono podział działalności Centrum na działalność podstawową (wykonywaną na rzecz KPRM) i działalność dodatkową (przedmiotowo odpowiadającą tej pierwszej, lecz świadczoną na rzecz podmiotów trzecich), przy czym zachowywano zasadę, iż wykonywanie działalności podstawowej jest priorytetem działalności COAR, o tyle nowelizacja statutu z maja 2011 r. spowodowała oczywiście zaburzenie dotychczasowej relacji między dwoma wyróżnionymi sferami działalności. Jej motywem było skierowanie ciężaru działalności Centrum na działalność dodatkową, a zatem świadczoną na rzecz podmiotów innych niż KPRM, nadto świadczoną na zasadach wolnych od tych ograniczeń, jakie narzucało realizowanie zadań na rzecz organu założycielskiego<sup>20</sup>. Niewątpliwie chodziło tu o działalność zarobkową, a zatem nastawioną na zysk i spełniającą elementy definicji działalności gospodarczej. Można przyjąć, iż w istocie zamiarem organu założycielskiego było takie ukształtowanie relacji pomiędzy obydwoimi rodzajami działalności Centrum od samego początku powstania tej instytucji. Świadczy o tym zakończona niepowodzeniem próba szerokiego określenia przedmiotu działalności COAR już przy wniosku o rejestrację tego podmiotu. Majowa nowela statutu była z pewnością reakcją organu założycielskiego na niepowodzenie szerokiego określenia przedmiotu działalności Centrum przy wniosku o rejestrację.

<sup>18</sup> Przepis § 8 ust. 1 w nowym brzmieniu z jednej strony literalnie zachowywał odesłanie do paragrafu 6 pkt 1, z drugiej strony – wskazywał precyzyjnie na przedmiot działalności dodatkowej, ujmując ją w 78 kategorii zaczerpniętych z Polskiej Klasyfikacji Działalności.

<sup>19</sup> Zmiana ta została zarejestrowana postanowieniem z dnia 19 czerwca 2012 r.

<sup>20</sup> Działalność podstawowa mogła się opierać na cenach w istocie narzuconych przez KPRM na dany rok. Działalność dodatkowa była wolna od tego ograniczenia.

## Zmiana z 2016 roku jako próba przywrócenia *status quo*

Reforma związana ze zmianą nazwy jednostki i nadaniem jej nowego statutu pociągnęła za sobą istotne zmiany w zakresie przedmiotu jej działalności. Jakkolwiek utrzymano co do zasady zakres działalności podstawowej, a nadto dopuszczono do prowadzenia działalności dodatkowej, to jednocześnie ta ostatnia doznała istotnego ograniczenia przedmiotowego. Nowy statut przewidywał jej prowadzenie jedynie w 8 kategoriach jednostek Polskiej Klasyfikacji Działalności<sup>21</sup>. Przewidziano jednak prowadzenie działalności dodatkowej w zakresie przekraczającym zakres statutowy, lecz jedynie za uprzednią zgodą organu nadzorczego (§ 8 ust. 3). Istotny jest jednak także przepis przejściowy, zawarty w § 3 zarządzenia o utworzeniu COAR. Wynika z niego, iż nie jest wymagana zgoda organu nadzorczego na prowadzenie działalności dodatkowej w zakresie przedmiotowym wykraczającym poza zakres statutu, o ile chodzi o działalność rozpoczętą przed zmianą statutu. Można zatem przyjąć pogląd, iż zamiarem organu nadzorczego nie jest „wygaszanie” działalności już faktycznie prowadzonej, lecz jej dalsze prowadzenie.

## Podsumowanie

Jeszcze przed zmianą nazwy i przyjęciem nowego statutu COAR we wrześniu 2016 r. przyjęto Strategię Centrum Usług Wspólnych IGB 2.2. Dokument ten został zatwierdzony przez Szefa KPRM. Omawiany dokument nie został opublikowany, aczkolwiek jest obszernie cytowany w dokumentach złożonych przez Centrum wraz ze sprawozdaniem finansowym za 2016 r. do akt rejestrowych tego podmiotu<sup>22</sup>. Wynika z niego, iż działalność Centrum w toku kolejnych lat opiera się w większym niż dotychczas stopniu na prowadzeniu działalności zarobkowej świadczonej na rzecz podmiotów innych niż główny – w zamierzeniu – odbiorca działalności Centrum (KPRM). To zaś wymaga wprowadzenia w działalności Centrum specyfiki „klasycznego” przedsiębiorcy w stopniu większym niż dotychczas. Można tu dostrzec następujące rodzące się problemy: problem zachowania uczciwej konkurencji i ewentualnego naruszenia reguł pomocy publicznej (skoro mowa o podmiocie, który otrzymuje lub

<sup>21</sup> Por. § 8 ust. 1.

<sup>22</sup> Z cytatów tych można powziąć pogląd, iż jest to dokument programowy i stanowi z jednej strony raczej negatywną ocenę dotychczasowej (tj. prowadzonej przez poprzednie kierownictwo) działalności Centrum, z drugiej strony – raczej pozytywną prognozę co do dalszej (tj. pod rządą nowego kierownictwa) działalności COAR.

choćby może otrzymywać dotacje z budżetu państwa)<sup>23</sup>, nadto dostrzegalny jest potencjalny konflikt pomiędzy usytuowaniem COAR jako jednostki w istocie podlegającej hierarchicznemu podporządkowaniu Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a zatem niesamodzielnej, a wymaganiami stosunków rynkowych. Kwestie te wymagają jednak dalszych rozważań.

Instytucja gospodarki budżetowej jako jednostka organizacyjno-prawna może być postrzegana jako jednostka łącząca w swojej działalności cel polegający na administrowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej. Gospodarowanie zatem jest funkcją administrowania, a zatem można je postrzegać jako jedną z form tego ostatniego. Jakkolwiek ten drugi cel ma mieć charakter podrzędny i służebny wobec celu pierwszego, praktyka może odbiegać od tego założenia. Świadczy o tym przypadek COAR. Ewolucja podstaw prawnych działalności tego podmiotu świadczy o tym, iż może dochodzić do naruszania założonych proporcji w kierunku „rynkowego” nachylenia jednostki. Zjawisko to, jak można przyjąć, może mieć konsekwencje pozytywne, wyrażające się w pozyskiwaniu środków finansowych na działalność. Jednak mogą się także rodzić zagrożenia dla rynku, sygnalizowane wcześniej. Zagrożeniem jest tendencja do zaburzenia równowagi pomiędzy dwoma głównymi celami działalności, a ściślej – tendencja do przerzucania ciężaru uwagi na działalność przynoszącą zysk (dodatkową) kosztem działalności podstawowej (zaspokajania potrzeb KPRM). Tu jednak rodzi się wyzwanie dla organu założycielskiego. Zmiany organizacyjno-prawne, jakie zaszły w omawianej jednostce w ostatnich latach, mające charakter przywracania zagrożonej równowagi, zdają się potwierdzać to spostrzeżenie.

## Bibliografia

### Akty prawne

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. z 2016 r., poz.1047 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 700 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2016 r., poz. 1764 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2017 r., poz. 1579 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 z późn. zm.

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r., poz. 1045 z późn. zm.

<sup>23</sup> Wyrażnie to przewiduje art. 24 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), Dz.U. z 2007 r. Nr 251, poz. 1885 z późn. zm.

### Orzecznictwo

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lutego 2015 r., I OSK 631/14, Lex nr 1991839.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 listopada 2013 r. II SAB/Wa 413/13, Lex nr 1729617.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 sierpnia 2015 r., II SAB/Wa 761/15, Lex nr 1802006.

### Opracowania

Koroluk S., *Dobro wspólne a działalność instytucji gospodarki budżetowej*, [w:] *W służbie dobra wspólnego – ludzie, postawy i kompetencje w administracji publicznej*, red. B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, Warszawa 2016.

Kosek-Wojnar M., *Efektywność a formy organizacyjno-prawne finansowania zadań publicznych w sektorze rządowym*, [w:] *Zarządzanie finansami publicznymi a efektywność*, red. T. Lubińska, M. Będzieszak, N. Marska-Dzioba, Warszawa 2015.

Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011.

Powałowski A., *Komentarz do art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, red. A. Powałowski, Warszawa 2007.

### Inne źródła

Akta rejestrowe Centrum Obsługi Administracji Rządowej (KRS 0000373135) w Sądzie Rejonowym dla Miasta Stołecznego Warszawy.

Zarządzenie Nr 8 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 maja 2011 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia instytucji gospodarki budżetowej Centrum Usług Wspólnych przez przekształcenie gospodarstwa pomocniczego oraz nadania statutu.

Zarządzenie Nr 20 Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 grudnia 2016 r. w sprawie zmiany nazwy instytucji gospodarki budżetowej Centrum Usług Wspólnych na Centrum Obsługi Administracji Rządowej oraz nadania statutu.

<http://www.nik.gov.pl/> (1.12.2017).

### THE GOVERNMENT ADMINISTRATION SERVICE CENTER: ADMINISTRATION THROUGH MANAGEMENT

**Abstract:** The Government Administration Service Center in Warsaw is the leading example of application of a legal institution – an institution of the budget economy. This entity is part of the administrative apparatus and performs public tasks. At the same time, this entity conducts business activity, which allows it to be considered an entrepreneur. The basic question discussed in the article is the mutual relationship between the two roles of the subject. The practice indicates that combining them is not a simple matter, because there is a tendency in the activity of this institution to increase the role of the entity as an entrepreneur. Consequently, it may pose a threat to the basic role which the entity is designed to perform, that is implementation of public tasks.

**Keywords:** INSTITUTION OF THE BUDGET ECONOMY, PUBLIC TASK, ECONOMIC ACTIVITY, GOVERNMENT ADMINISTRATION SERVICE CENTER