

Magdalena Mikołajczyk

Uniwersytet Wrocławski, Polska

e-mail: magdalena.mikolajczyk@uwr.edu.pl

ORCID: 0000-0002-3779-8250

Piotr Ziółkowski

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Polska

e-mail: p.ziolkowski@interia.pl

ORCID: 0000-0003-2034-8621

FUNKCJONALNOŚĆ PRAWNYCH I STRUKTURALNYCH PRZEKSZTAŁCEŃ GŁÓWNEGO URZĘDU MIAR W LATACH 2021–2022

THE FUNCTIONALITY OF THE LEGAL AND STRUCTURAL TRANSFORMATION OF THE CENTRAL OFFICE OF MEASURING IN 2021–2022

Abstract

The subject of this article is the Central Office of Measures (COM) and the structural and functional changes it underwent in 2022. This institution dates back more than 100 years. It is worth studying because it is an important element of public administration and civil service. The standard tasks of the COM are related to different units of measurement and their definitions, as well as the international measurement standards. The structural and functional changes analyzed in this article occurred in response to current technological advances. They involve expanding the COM scope, tasks, and funding

opportunities for the Ph.D. research focused on implementation. The article also touches on future plans for 2022–2025, including investing in a modern laboratory.

KEYWORDS

public administration, civil service, National Metrology Institute, Central Office of Measures in Poland

SŁOWA KLUCZOWE

administracja publiczna, służba cywilna, krajowe instytucje metrologiczne, Główny Urząd Miar

WPROWADZENIE

Instytucja, której działalność, prawne podstawy tej działalności oraz zmiany polegające na dostosowywaniu struktur i sposobów pozyskiwania finansowania do reguł państwa członkowskiego Unii Europejskiej są przedmiotem prezentowanej analizy, jubileusz 100-lecia istnienia obchodziła w 2019 r. Główny Urząd Miar (GUM) powstał bowiem niedługo po odzyskaniu przez Polskę niepodległości. W 1925 r. sygnowano Konwencję Metryczną, a trzy dekady później zaangażowano polskie służby w proces tworzenia Międzynarodowej Organizacji Metrologii Prawnej¹. Wspomniana rocznica była inspiracją do przygotowania opracowań zawierających retrospekcję i bilans osiągnięć oraz do podjęcia działań na rzecz konstrukcji takiej strategii, która uwzględniałaby dynamikę zmian zachodzących w świecie nauki, możliwość implementacji nowych technologii, konieczność modernizowania posiadanych zasobów oraz uzupełniania efektywnych źródeł finansowania badań².

Nie przeceniając znaczenia jubileuszy, także innego, związanego ze 100-leciem polskiej służby cywilnej, można przedstawione poniżej przyczyny zmian pozycjonować.

Po pierwsze, podjęcie prób modernizacji jest odpowiedzią na zmiany zachodzące w otoczeniu. Wyzwaniem dla metrologii, nie tylko w Polsce, jest rozwój nauki, osiągnięcia w nanotechnologii, biotechnologii, farmacji i medycynie, technologiach związanych z przetwarzaniem zarówno informacji, jak i żywności,

¹ Szerzej o prekursorach i historii polskiej metrologii w: P. Kotowicz (red.), *Zeszyt historyczny Głównego Urzędu Miar*, Warszawa 2019.

² A. Barański, *Dzieje polskiej administracji miar*, (w:) K. Markiewicz et al. (red.), *Polska administracja miar. Vademecum*, Warszawa 2015, s. 11–42.

związane dalej z produkcją energii i ochroną środowiska (wraz z przeciwdziałaniem zmianom klimatu) oraz wynalazkami rewolucjonizującymi wykorzystywanie i przetwarzanie wszelkich zasobów.

Po drugie, zmiany dokonywane w administracji publicznej, zwłaszcza dotyczące służby cywilnej, intencjonalnie zawsze są legitymizowane argumentacją projakościową, dotyczącą państwa. Nie znaczy to, że działania nie bywają przeciwnie skuteczne, szczególnie gdy rzecz dotyczy kwestii apolityczności i profesjonalizmu urzędników. GUM jako jeden z urzędów administracji rządowej jest objęty przepisami ustawy o służbie cywilnej i jako jeden z nich ma realizować określone prawem zadania, kierować się określonego rodzaju normami, wartościami i procedurami, służyć społeczeństwu i utrzymywać istotne funkcje państwa³. Można nawet przyjąć, że ma wyjątkowe szanse, by realizować zasadę „państwa dla wszystkich”, zakres właściwości jest w tym przypadku na tyle specyficzny, że stanowi ochronę przeciw dysfunkcjom wymienianym przez badaczy⁴. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy mogą być wymogi kompetencyjne sformułowane w ogłoszeniach o wolnych stanowiskach pracy⁵.

Po trzecie przekształcenia strukturalne oraz zmiany o funkcjonalnym charakterze, kurczące lub poszerzające zakres zadań bądź uprawnień, mogą być pochodną doświadczeń raportowanych przez samych zainteresowanych. Niebagatelną rolę w tym względzie odgrywają czynniki ekonomiczne, postrzeganie adekwatności budżetu instytucji do zadań oraz uposażeń urzędniczych jako niewystarczających lub niemających walorów motywacyjnych.

Dociekając, jakie przyczyny rzutowały na korekty w systemie prawnym, strukturze i zadaniach GUM-u, autorzy stosowali analizę źródeł dokumentarnych, aktów normatywnych *in statu nascendi*, materiałów zastanych o charakterze informacyjnym (doniesień prasowych, raportów, informacji udostępnianych przez GUM w biuletynach oraz na stronie domowej), sprawozdań Szefa Służby Cywilnej, strategii GUM-u i in.

GUM – ZADANIA

Metrologia odgrywa istotną rolę w funkcjonowaniu gospodarki, społeczeństwa, w życiu codziennym obywateli, którzy są nieustannie stronami licznych

³ Elementy definicji za: J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Warszawa 2012, s. 25.

⁴ Zob. podsumowanie i wnioski obrazujące progresję dysfunkcji w: K. Gadowska, *Dysfunkcje administracji. Służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*, Kraków 2015, s. 297–319.

⁵ Zob. GUM, *Ogłoszenia o wolnych stanowiskach pracy*, <https://bip.gum.gov.pl/bip/klient-w-urzedzie/praca-w-gum/ogloszenia-o-wolnych-st/39,Ogloszenia-o-wolnych-stanowiskach-pracy.html> (dostęp: 11.07.2022).

transakcji wymagających dokładnych pomiarów czasu, masy, objętości, energii elektrycznej, wody, gazu, paliw płynnych czy energii cieplnej, a te podlegają (bezpośrednio lub pośrednio) prawnej kontroli metrologicznej. Wykorzystuje się Międzynarodowy Układ Jednostek Miar, a w jego ramach zdefiniowane jednostki, takie jak kilogram, amper, kelwin, mol i wywodzące się z nich dżul, wolt czy om i in. Jak zaznaczono na stronie internetowej GUM-u, nie tylko detaliczny konsument nieustannie wykorzystuje możliwość i standardy pomiaru. Opracowanie i wprowadzenie na rynek nowych produktów, usług i procesów wymaga od przedsiębiorców wykonywania pomiarów ilości, jakości i wydajności na wszystkich etapach otrzymywania produktu. Innowacje są związane z pomiarem, podobnie jak standardowe, codzienne transakcje. Dla handlu hurtowego jest to rzecz podstawowa. Gdy mówi się o energii, obroty sięgają „milionów ton ropy naftowej, miliardów metrów sześciennych gazu naturalnego czy terawatogodzin energii elektrycznej”⁶. Metrologia stanowi ponadto ważne narzędzie w badaniach naukowych oraz w nowatorskich pracach nad zaawansowanymi technologiami. Cywilizacja dostarcza nowych wyzwań, ale i możliwości oznaczania wartości, badamy jakość powietrza, zawartość produktów żywnościowych, określamy położenie za pomocą GPS-u.

GUM jest przedstawicielem szerszej kategorii instytucji, tzn. krajowych instytucji metrologicznych (*National Metrology Institute*, NMI). Ich zadania nie ograniczają się tylko do budowy, utrzymania i rozwoju wzorców pomiarowych w państwie, ale dotyczą także dbania o ich rozwój. Dla obywateli i przedsiębiorców istotną kwestią jest rzetelność pomiarów i jakość przyrządów pomiarowych, takich jak np. wodomierze, liczniki energii elektrycznej, gazomierze, odmierzacze paliw, wagi, przyrządy do pomiaru prędkości pojazdów w ruchu drogowym, taksometry, tachografy samochodowe. Innowacje są pochodną pojawiania się nowych technologii, dających się wykorzystać także w działaniach właściwych dla instytucji metrologicznych.

W ramach państwa działania instytucji metrologicznych mają niebagatelne znaczenie dla funkcjonowania gospodarki. Mogą one wspierać rozwój wynalazków i konkurencyjności podmiotów gospodarczych poprzez dostarczanie im nowoczesnej wiedzy o pomiarach, udostępnianie infrastruktury pomiarowej, wykonywanie usług metrologicznych, a przede wszystkim nadzór nad przyrządami pomiarowymi. Z urządzeń i prac metrologicznych korzystają przedsiębiorstwa produkcyjne i handlowe, inne podmioty administracji jak administracja skarbowa czy organy działające dla ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zadania Prezesa GUM-u odnoszą się do powyższego i można je podzielić na związane z funkcjonowaniem państwowego systemu miar (budową, utrzymaniem, modernizacją państwowych wzorców jednostek miary, przekazywaniem

⁶ Zob. GUM, *O nas*, <https://www.gum.gov.pl/pl/o-nas/422,O-nas.html> (dostęp: 11.07.2022).

wartości legalnych jednostek miar od państwowych wzorów do przyrządów pomiarowych, zatwierdzaniem typów przyrządów pomiarowych, wykonywaniem prawnej kontroli metrologicznej itp.), utrzymywaniem kompatybilności państwowego systemu miar z międzynarodowymi standardami (powiązaniem państwowych wzorców jednostek miar z międzynarodowymi wzorcami jednostek miar, wydawaniem certyfikatów zgodności), z funkcjonowaniem administracji (procesy wydawania lub cofania przedmiotowych decyzji, nadzór nad jednostkami, prowadzenie rejestrów, wydawanie Dziennika Urzędowego Głównego Urzędu Miar, przygotowywanie lub opiniowanie projektów aktów prawnych, szkolenia).

GUM – ADMINISTRACJA RZĄDOWA, SŁUŻBA CYWILNA

GUM jest urzędem administracji rządowej właściwym w sprawach miar i probiernictwa. Prezes GUM-u jako centralny organ administracji rządowej, zgodnie z ustawą z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach, podlega ministrowi właściwemu do spraw gospodarki⁷. Także w art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 20 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw znajduje się zapis wymieniający Prezesa GUM-u wśród innych podmiotów nadzorowanych przez ww. ministra o brzmieniu „Minister właściwy do spraw gospodarki sprawuje nadzór nad Prezesem Głównego Urzędu Miar i Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych oraz nad działalnością Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej i Polskiego Komitetu Normalizacyjnego”⁸. Aktualnie jest to Minister Rozwoju i Technologii. W art. 9 wspomnianej ustawy, określając właściwości działu gospodarka, wymieniono kwestie miar i probiernictwa wśród innych, takich jak np. kwestie konkurencyjności gospodarki, współpracy gospodarczej z zagranicą, promocji gospodarki polskiej w kraju i za granicą, dalej – własności przemysłowej, innowacyjności, działalności gospodarczej, polityki zakupowej państwa czy współpracy z organizacjami samorządu gospodarczego⁹.

Innymi aktami normatywnymi o randze ustawy, mającymi zastosowanie w pracy GUM-u, są prawo probiercze, ustawa o towarach paczkowanych, ustawa o czasie urzędowym na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku, ustawa o tachografach, ustawa o podatku od

⁷ Art. 10 i 10 a ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (Dz.U. z 2001 r. nr 63, poz. 636; zob. także nowelizacje Dz.U. z 2021 r., poz. 2068; z 2022 r., poz. 1117) oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju (Dz.U. z 2019 r., poz. 2261).

⁸ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1220, 2327; z 2021 r. poz. 255, 464).

⁹ *Ibidem*.

towarów i usług ze zmianami¹⁰. Szereg aktów wykonawczych dopełniających prawny status GUM-u reguluje kwestie obszarów działania okręgowych urzędów miar, opłat, legalizacji i kontroli metrologicznej przyrządów pomiarowych (tachometrów, wag i in.), zgodności wyrobów, nawet liczbowych proporcji mieszanin alkoholu etylowego i wody¹¹.

Istotną zmienną współdecydującą o charakterze instytucji, funkcjonowaniu urzędu, zatrudnianiu i organizowaniu pracy każdej z wyodrębnionych jednostek jest rama tworzona przez ustawę o służbie cywilnej, także ze zmianami następującymi po 2016 r., w tym po zniesieniu obowiązku naboru na stanowiska kierownicze w drodze otwartego i konkurencyjnego postępowania i powoływania urzędników według przepisu Kodeksu pracy¹². Przypadek GUM-u jest jednak szczególny, o czym świadczą wymagania formułowane w ofertach pracy dotyczące bardzo specyficznych kwalifikacji. Poszukiwani są np. eksperci w dziedzinach takich jak badania środowiskowo-klimatyczne, pomiary temperatury i wilgotności, gęstości i lepkości, twardości, geometrii powierzchni i nanometrologii, specjaliści zajmujący się certyfikowaniem określonego rodzaju przyrządów itp. Poszukiwane kompetencje są odzwierciedleniem zmian zachodzących w gospodarce i jej innowacyjności (gdy poszukiwaną osobą jest np. specjalista w zakresie rozwiązań metrologicznych opartych na sztucznej inteligencji) lub zmian związanych z koniecznością aktywniejszej polityki poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania poprzez projekty.

Prawne podstawy funkcjonowania kadr zatrudnionych w GUM-ie są pochodną ustawy o służbie cywilnej, a o efektywności prowadzonych prac współdecydują czynniki związane z organizacją pracy, jej finansowaniem, przygotowaniem technicznego zaplecza złożonego z budynków i urządzeń itp. Wśród czynników sprzyjających realizacji zadań o charakterze urzędniczym (służby cywilnej) będą wymieniane zasoby modernizujące wykonywanie pracy (technologie ICT), pozwalające na stabilne zatrudnienie i realizację zadań na podstawie

¹⁰ Ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 r. – Prawo probiercze (Dz.U. z 2020 r., poz. 1365; z 2022 r., poz. 974); ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o towarach paczkowanych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1442; z 2022 r., poz. 974); ustawa z dnia 10 grudnia 2003 r. o czasie urzędowym na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2004 r. nr 16, poz. 144); ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (Dz.U. z 2022 r., poz. 5 oraz 974); ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o tachografach (Dz.U. z 2020 r., poz. 900; z 2022 r., poz. 209); ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2022 r., poz. 931, 974 oraz 1137); ustawa z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach (Dz.U. poz. 675); ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 1233, 2447 oraz 2448; z 2022 r., poz. 655).

¹¹ Właściwe akty wykonawcze wymienione są na stronie GUM-u; zob. GUM, *Wykaz aktów prawnych*, <https://bip.gum.gov.pl/bip/prawo/wykaz-aktow-prawnych/8,Wykaz-aktow-prawnych.html> (dostęp: 12.07.2022).

¹² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 1233, 2447 i 2448; z 2022 r., poz. 655).

wysokich standardów prawnych, ergonomicznych czy etycznych¹³. Wśród bolączek dotyczących polską służbę cywilną, poniekąd także zatrudnionych w interesującej tu instytucji, są wymieniane (poza polityzacją): dobór i utrzymanie profesjonalnej kadry, spadająca atrakcyjność miejsc pracy, częste zmiany personalu kierowniczego, niewydolność zarządzania zasobami, niski poziom zaufania społecznego¹⁴.

Strukturę organizacyjną GUM-u określa statut. Jego aktualny kształt nadany został poprzez zarządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. oraz regulamin organizacyjny stanowiący załącznik do zarządzenia Prezesa GUM-u¹⁵.

PRZESŁANKI I SPOSOBY ARGUMENTACJI NA RZECZ POSZERZENIA ZADAŃ REALIZOWANYCH PRZEZ GUM ORAZ ZMIANY STRUKTURY

Najprościej rzecz ujmując, istotą analizowanego procesu zmiany jest prawnie legitymowane uzupełnienie (dodanie i podkreślenie) nowych funkcji GUM-u. Ustawodawca wskazał, że obok podstawowej, prowadzonej urzędowo działalności administracji miarami i obszarem probiernictwa drugi obszar aktywności urzędu będzie związany z działalnością naukową. Poszerzenie kompetencji powoduje, że GUM może być postrzegany, podobnie jak instytucje metrologiczne z innych państw, jako podmiot i administracyjny, i naukowy. Zmiana ta daje możliwość inicjowania i prowadzenia badań naukowych oraz prac rozwojowych w dyscyplinach naukowych dotyczących metrologii, w szczególności w zakresie technologii pomiarowych, w sposób samodzielny i ciągły. Umożliwia to aplikacje projektowe nie tylko o charakterze inwestycyjnym. Korešponduje to z już realizowanymi działaniami priorytetowymi, w tym budową Świętokrzyskiego Kampusu Laboratoriów GUM w ramach projektu realizowanego przez

¹³ J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna...*, s. 185 i n.

¹⁴ Szerzej przedstawiają stan rzeczy twórcy raportów o stanie służby cywilnej. Zob. G. Makowski, *Dla państwa i obywateli. Diagnoza i propozycje reformy służby cywilnej*, Warszawa 2019; J. Kozłowski, R. Sobiech, *Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań*, Warszawa 2020.

¹⁵ Zarządzenie nr 7 Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Urzędowi Miar (M.P. poz. 1184); regulamin organizacyjny Głównego Urzędu Miar stanowiący załącznik do zarządzenia nr 19 Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Urzędowi Miar (Dz.Urz. GUM, poz. 30) wraz z jego późniejszą zmianą.

GUM wspólnie z Politechniką Świętokrzyską¹⁶ (nawiasem mówiąc, projektu stanowiącego część strategii deglomeracyjnej Prawa i Sprawiedliwości oraz rządów tworzonych z udziałem tej partii, tzn. planu rozproszenia i przenoszenia urzędów centralnych poza Warszawę). Sam Kampus ma być złożony z nowych, wyposażonych w nowoczesną infrastrukturę, laboratoriów, budowanych z intencją minimalizowania wpływów środowiskowych i zakłóceń oraz maksymalizowania możliwości technicznych dokonywania zaawansowanych pomiarów i prowadzenia badań.

Poszerzenie zakresu uprawnień GUM-u jest pokłosiem analiz dotyczących możliwości wykorzystania osiągnięć nauki w badaniach i ich zastosowaniu do celów właściwych dla instytucji, możliwości korzystania, na wzór analogicznych podmiotów innych państw, z funduszy zdobywanych w drodze projektów oraz jest skutkiem krytyki strategii zachowawczej, tzn. inercji dotyczącej transferu wiedzy i technologii. Przesłanki do dokonywania zmian strukturalnych i funkcjonalnych mają charakter egzogeny i endogeny, wiążą się ze zmianami zachodzącymi w otoczeniu oraz niedomogami czy deficytami konstatowanymi wewnątrz struktur urzędu lub w efekcie prowadzonych kontroli. W pierwszym przypadku liczył się ogólny kontekst związany z rozwojem nauki, promocją innowacyjności, impulsami mającymi źródło w reorganizacji administracji rządowej, w ramach której powołano Ministerstwo Rozwoju (2015 r.) przekształcone następnie w Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (2020 r.).

Z kolei treści wskazujące na słaby transfer nowych technologii i słabe ich wykorzystanie w samej administracji zawierał raport Najwyższej Izby Kontroli z przełomu 2016 i 2017 r.¹⁷ Jego przedmiotem była ocena Realizacji Strategii Głównego Urzędu Miar na lata 2010–2015 (P/16/020). W dokumencie pokontrolnym wymieniono m.in. brak źródeł finansowania dla niektórych przedsięwzięć istotnych z punktu widzenia zadań instytucji wyznaczonych ustawą i konkretyzowanych w strategii. Kontestowano możliwości zapewnienia usług wysokiej jakości, efektywność i rozliczalność administracji miar. Wskazywano, że nie został skrócony czas trwania postępowań administracyjnych oraz realizacji

¹⁶ Tytuł projektu: „Świętokrzyski Kampus Laboratoryjny Głównego Urzędu Miar – Etap 1 (KAMPUS)”, nr projektu: RPSW.01.01.00-26-0001/20. Czas trwania projektu: 1.01.2019–31.12.2023. Wartość projektu: 188 821 329,05 zł. Wysokość dofinansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego: 165 286 784,64 zł. Projekt realizowany jest w ramach Osi Priorytetowej I – Innowacje i nauka, Działanie 1.1 Wsparcie infrastruktury B+R Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego na lata 2014–2020.

¹⁷ Skontrolowano 15 podmiotów, w tym GUM, cztery okręgowe urzędy miar i 11 obwodowych urzędów miar. Wybór podmiotów zależał od ich angażowania się w proces realizacji Strategii GUM. Kontrola realizowana była w okresie od 6 grudnia 2016 r. do 13 kwietnia 2017 r. i obejmowała lata 2010–2016 (do czasu zakończenia kontroli) z uwzględnieniem zdarzeń zaistniałych przed 2010 r., o ile miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności. Zob. NIK, *Realizacja strategii Głównego Urzędu Miar na lata 2010–2015*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14899,vp,17368.pdf> (dostęp: 12.07.2022).

usług na rzecz przedsiębiorców. Kolejny zarzut dotyczył finansowania, a konkretnie – braku nakładów inwestycyjnych na zapewnienie nowoczesnego wyposażenia metrologicznego. Wskazano także niską aktywność GUM-u, jeśli chodzi o uczestnictwo w projektach finansowanych w ramach EMPR i EMPIR na tle analogicznych instytucji państw sąsiednich¹⁸. Sformułowane argumenty dotyczące kwestii organizacyjnych (zarządczych), finansowych lub związanych z partycypacją w projektach, przyczyniły się do akcentowania wymienionych spraw w kolejnych strategiach i lobbowania na rzecz zmian prawnych i strukturalnych uruchamiających potencjał aktywności kadr zatrudnionych w laboratoriach oraz tworzących szanse na nowe strumienie finansowania nowej, potrzebnej aktywności naukowo-badawczej. Inne jeszcze argumenty kojarzyć można ze wspomnianą niską konkurencyjnością zatrudnienia w służbie cywilnej wobec zatrudnienia w sektorze gospodarczym lub instytucjach naukowych. Według sprawozdania Szefa Służby Cywilnej zawierającego dane o zarobkach z 2011 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie w GUM-ie w 2011 r. wynosiło brutto 4929 zł (bez DWR) i 5258 zł (z DWR), a w 2021 r. miesięczne wynagrodzenie zasadnicze wynosiło 5863 zł oraz po zastosowaniu mnożnika kwoty bazowej wynagrodzenie całkowite – 9019 zł. Trudno bagatelizować przesłanki związane z motywacją do indywidualnej kariery wysokiej klasy specjalistów zatrudnianych jeszcze w 2021 r. w laboratoriach takich jak: Samodzielne Laboratorium Akustyki, Ultradźwięków i Drgań (L1); Samodzielne Laboratorium Czasu i Częstotliwości (L2); Samodzielne Laboratorium Chemii (L3); Samodzielne Laboratorium Długości (L4); Samodzielne Laboratorium Elektryczności i Magnetyzmu (L5); Samodzielne Laboratorium Fotometrii i Radiometrii (L6); Samodzielne Laboratorium Masy (L7); Samodzielne Laboratorium Promieniowania Jonizującego (L8); Samodzielne Laboratorium Przepływów (L9); Samodzielne Laboratorium Termometrii (L10); Samodzielne Laboratorium Wsparcia Przemysłu (L11). Warto jednak dodać, że naukowcy zatrudnieni w laboratoriach GUM-u mogą, w ramach prowadzonych badań, starać się o awans naukowy, czyli realizować tzw. doktoryraty wdrożeniowe. Od 1 stycznia 2022 r. struktura laboratoryjna została rozbudowana i zarządczo włączona w nowe komórki organizacyjne urzędu – zakłady. Aktualnie w strukturze GUM-u funkcjonuje sześć zakładów: Zakład Badań Certyfikacyjnych, Zakład Chemii Fizycznej i Środowiska, Zakład Czasu i Długości, Zakład Elektryczności i Promieniowania, Zakład Mechaniki i Akustyki, Zakład Technologii Cyfrowych¹⁹.

¹⁸ *Ibidem*, s. 44.

¹⁹ Zarządzenie nr 7 Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Urzędowi Miar.

NORMATYWNY KSZTAŁT ZMIANY ZADAŃ REALIZOWANYCH PRZEZ GUM I ZMIANY STRUKTURY

Podstawowym i deklarowanym celem zmian funkcji, a co za tym idzie – struktury GUM-u, było zwiększenie efektywności funkcjonowania urzędu, tak w zakresie obowiązków nałożonych przez ustawodawcę, tzn. realizacji kompetencji Prezesa GUM-u, jak i rozwoju potencjału GUM-u w zakresie prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej. Jak wspomniano, ze względu na specyfikę działalności w skład urzędu wchodzi obok pracowników administracyjnych, odpowiedzialnych za standardowe procesy związane z funkcjonowaniem urzędu, także metrology – eksperci, specjaliści, prowadzący badania.

Projekt zmian legislacyjnych został dołączony do projektu nowelizacji ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. W dniu 27 maja 2022 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Andrzej Duda, podpisał ustawę z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw, w tym ustawy z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach, na mocy której podstawowe zadania Prezesa GUM-u rozszerzono o prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych.

Na zmianę legislacyjną składają się zapisy ustawowe wprowadzające w ustawie Prawo o miarach zapis o następujących zadaniach:

- budowa, utrzymywanie i modernizacja państwowych wzorców jednostek miar i układów pomiarowych służących do przekazywania jednostek miar przechowywanych i stosowanych w urzędzie;
- prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych w tym zakresie oraz możliwości prowadzenia działalności naukowej (w rozumieniu ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce) obejmującej prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych w dyscyplinach naukowych dotyczących metrologii, w szczególności w zakresie technologii pomiarowych, w sposób samodzielny i ciągły²⁰.

Kolejnymi „dodanymi” kompetencjami są:

- podejmowanie działalności na rzecz umiędzynarodowienia nauki w dyscyplinach naukowych dotyczących metrologii;

²⁰ Zob. ustawa z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1117). Ustawa zmieniała następujące akty prawne: ustawa z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (Dz.U. z 2001 r. nr 63, poz. 636); ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r., poz. 1669); ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r., poz. 1668); ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 266); ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz.U. z 2010 r. nr 96, poz. 616); ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki (Dz.U. z 2010 r. nr 96, poz. 617).

- inicjowanie i prowadzenie badań naukowych, prac rozwojowych i innych przedsięwzięć w dyscyplinach naukowych dotyczących metrologii, również we współpracy z podmiotami krajowymi i zagranicznymi zajmującymi się taką działalnością, w tym także w zakresie prowadzonej przez nie działalności gospodarczej.

W ustawie o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz w ustawie o Narodowym Centrum Nauki wśród podmiotów mogących brać udział w konkursie na wykonanie projektów pojawił się nowy – Prezes GUM-u²¹. W konsekwencji będzie on mógł występować jako wnioskodawca, również w konsorcjum z innymi podmiotami, w konkursach na realizację projektów badawczych ogłaszanych przez Narodowe Centrum Nauki i Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Będzie także mógł prowadzić działalność związaną z umiędzynarodowieniem przy udziale Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej. Zmiana ma znaczenie dla realizowanego projektu „Kampus”, redukuje wątpliwości co do udziału urzędu w projektach naukowych z innymi podmiotami systemu szkolnictwa wyższego i nauki.

Równolegle do procesu legislacyjnego przeprowadzano reorganizację GUM-u. Zmiana statutu nastąpiła poprzez zarządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie nadania statutu Głównemu Urzędowi Miar. Zarządzenie zastąpiło obowiązujące wcześniej zarządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 grudnia 2019 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Urzędowi Miar²². Kolejne decyzje dotyczyły regulaminu organizacyjnego²³.

Zmiany strukturalne to przekształcenie dotychczasowych jednostek organizacyjnych GUM-u – biur realizujących zadania w zakresie obsługi Prezesa GUM-u w departamenty (przekształcenie nie dotyczy Biura Dyrektora Generalnego) – oraz utworzenie na bazie dotychczasowego Biura Strategii oraz Biura Zarządzania Finansami dwóch nowych komórek organizacyjnych. Pierwsza z nich to Departament Innowacji i Rozwoju (przejmujący kompleksową koordynację realizacji wszystkich projektów realizowanych w GUM-ie, odpowiadać będzie m.in. za monitorowanie projektów, dostarczanie informacji zarządczej, zarządzanie projektami realizowanymi przez GUM, w szczególności zarządzanie projektem „Świętokrzyski Kampus Laboratoryjny Głównego Urzędu Miar – Etap I”), druga zaś to Departament Współpracy Międzynarodowej i Analiz (z zadaniem koordynacji zagadnień międzynarodowych, budowania w tym obszarze relacji partnerskich, przygotowywania analizy wybranych obszarów społeczno-gospodarczych i in.). Kolejna zmiana wiąże się z likwidacją Biura Zarządzania Finansami oraz włączeniem części zadań realizowanych przez tę jednostkę do Biura

²¹ Ustawa Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, ustawa o Narodowym Centrum Nauki.

²² Zarządzenie nr 7 Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Urzędowi Miar.

²³ Zarządzenie nr 19 Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Urzędowi Miar (Dz.Urz. GUM z 2021 r., poz. 30).

Dyrektora Generalnego. Intencją jest rozdzielenie kluczowych odpowiedzialności pomiędzy zastępców dyrektora Biura Dyrektora Generalnego²⁴.

PODSUMOWANIE

Badania administracji publicznej prowadzone są obecnie nie tylko w naukach prawnych, włączane są coraz to nowe dyscypliny (skądinąd ulegające zmianie w związku z administracyjnymi decyzjami)²⁵. Podejścia stosowane na gruncie teorii organizacji i zarządzania, w socjologii czy naukach o polityce i administracji, są właściwe do prowadzenia analiz instytucjonalnych, których przedmiotem jest służba cywilna jako pewien specyficzny subsystem, poszczególne jego elementy, impulsy płynące z otoczenia, decyzje rzutujące na jej kształt i odwrotnie, czerpiące źródło z jej istnienia. Dla sprawnego funkcjonowania administracji potrzebna jest jej ciągłość. Zmiana jest najczęściej efektem różnego typu zjawisk, procesów zachodzących w społeczeństwie, państwie i jego gospodarce. Autorzy klasyfikujący przyczyny zmiany wymieniają czynniki makroekonomiczne, demograficzne, ideologiczne, społeczno-polityczne oraz międzynarodowe²⁶. Jeśli rozważyć czynniki rzutujące na omówione powyżej zmiany, nie wszystkie powyższe determinowały podjęte decyzje. Zadania związane z kształtowaniem, definiowaniem jednostek miar, tworzeniem zaawansowanych wzorców pomiarowych, udostępnianiem infrastruktury pomiarowej, wykonywaniem usług metrologicznych lub sprawowaniem nadzoru nad stosowanymi przyrządami pomiarowymi to bezsprzecznie zadania istotne dla gospodarki, bezpieczeństwa gospodarczego i technicznego państwa. Są to zadania pozornie jednak indyferentne ideologicznie. Na jakość ich wykonywania wpływać będą decyzje finansowe, przesądzające o kształcie budżetu, tym samym związane z kondycją gospodarczą państwa i dotowaniem usług publicznych. Nie sposób kwestionować ambicji naukowców i zespołów GUM-u do tworzenia projektów badawczych i konkurencji z innymi podmiotami w nauce polskiej lub na rynku międzynarodowym. Są już realizowane równie ambitne projekty lub formułowana jest strategia na lata 2022–2025. Trudno ignorować jednak czynniki o charakterze politycznym i ekonomicznym, które mogą się okazać jeśli nie kontrproduktywne, to przynajmniej hamujące badania i ich wdrożenia. Ograniczenia mogą

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ O interdyscyplinarnej refleksji nad administracją zob. A. Ferens, *Wprowadzenie do nauki administracji publicznej*, (w:) A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka*, Wrocław 1999, s. 16 i n.

²⁶ A. Pawłowska, *Czynniki i trajektorie zmian administracji i polityk publicznych*, (w:) M. Pietraś, I. Hofman, S. Michałowski (red.), *Państwo w czasach zmiany*, Lublin 2018, s. 39 i n.

się wiązać ze stagnacją czy wręcz recesją gospodarczą, deficytem kadr czy konkurencją ośrodków naukowych.

Warto przywołać jednak lekturę uzupełniającą znaczenie lub *nomen omen* wagę badań nie tylko metrologicznych, ale nad miarami, prowadzonych w ramach studiów nad nauką i techniką. Ich prekursorem był polski historyk gospodarczy, Witold Kula, autor książki pod znamienym tytułem *Miary i ludzie*²⁷. Ten typ badań, przekrojowych i syntezujących, unaoczniał zmagania ludzkości w wytwarzaniu niezawodnego, adekwatnego do obserwowalnych przedmiotów i zjawisk, systemu miar. Nie ma jednak w polskiej nauce ich kontynuacji, z podobnych przyczyn jak dotykające laboratoria i zespoły badawcze GUM-u deficyty ekonomiczne, jakkolwiek ponad stuletnie doświadczenia i konteksty geopolityczne oraz kulturowe są zmiennymi wskazującymi, że praca nad miarami może wiązać się z... miarą zaufania do państwa²⁸. Paralela neutralności miar i służby cywilnej, może fantazyjna, byłaby odpowiednia w tym osobliwym przypadku. Inicjowanie strukturalnych zmian w GUM-ie, tworzenie potencjału badawczego przez powołanie Polskiej Unii Metrologicznej, konstrukcję nowych programów ministerialnych i kształtowanie kompetencji w zakresie efektywnego tworzenia dokumentów o charakterze strategicznym kierownictwo urzędu traktuje jako remedium na postrzegane wcześniej dysfunkcje.

REFERENCES

- Barański A., *Dzieje polskiej administracji miar*, (w:) K. Markiewicz *et al.* (red.), *Polska administracja miar. Vademecum*, Warszawa 2015
- Barański A., *100 lat Głównego Urzędu Miar*, Warszawa 2019
- Ferens A., *Wprowadzenie do nauki administracji publicznej*, (w:) A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka*, Wrocław 1999
- Gadowska K., *Dysfunkcje administracji. Służba cywilna w perspektywie neoinstytucjonalnej*, Kraków 2015
- Itrich-Drabarek J., *Służba cywilna w Polsce – koncepcje i praktyka*, Warszawa 2012
- Itrich-Drabarek J., Mazur S., Wiśniewska-Grzelak J., *The Transformations of the Civil Service in Poland in Comparison with International Experience*, Berno 2018
- Kotowicz P. (red.), *Zeszyt historyczny Głównego Urzędu Miar*, Warszawa 2019
- Kozłowski J., Sobiech R., *Służba cywilna dziś i jutro. Kluczowe problemy i propozycje rozwiązań*, Warszawa 2020
- Kula W., *Miary i ludzie*, Warszawa 1970
- Makowski G., *Dla państwa i obywateli. Diagnoza i propozycje reformy służby cywilnej*, Warszawa 2019

²⁷ W. Kula, *Miary i ludzie*, Warszawa 1970.

²⁸ A.W. Nowak, *Czy możliwa jest metrologiczna suwerenność? Metrologia i ekonomia polityczna miary*, „Przegląd Humanistyczny” 2014, nr 5, s. 21.

- Markiewicz K. *et al.* (red.), *Polska administracja miar. Vademecum*, Warszawa 2015
- NIK, *Realizacja Strategii Głównego Urzędu Miar na lata 2010–2015*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14899,vp,17368.pdf> (dostęp: 14.07.2022)
- Nowak A.W., *Czy możliwa jest metrologiczna suwerenność? Metrologia i ekonomia polityczna miary*, „Przegląd Humanistyczny” 2014, nr 5
- Pawłowska A., *Czynniki i trajektorie zmian administracji i polityk publicznych*, (w:) M. Pietraś, I. Hofman, S. Michałowski (red.), *Państwo w czasach zmiany*, Lublin 2018
- Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2011 r.*, <https://www.gov.pl/web/sluzbacywilna/sprawozdaniessc> (dostęp: 14.07.2022)
- Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (Dz.U. z 2001 r. nr 63, poz. 636)
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2021 r., poz. 1233, 2447, 2448; z 2022 r., poz. 655)
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki (Dz.U. z 2010 r. nr 96, poz. 617)
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (Dz.U. z 2010 r. nr 96, poz. 616)
- Ustawa z dnia 1 kwietnia 2011 r. – Prawo probiercze (Dz.U. z 2020 r., poz. 1365; z 2022 r., poz. 974)
- Ustawa z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r., poz. 1669)
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o tachografach (Dz.U. z 2020 r., poz. 900; z 2022 r., poz. 209)
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r., poz. 1668)
- Ustawa z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach (Dz.U. poz. 675)
- Ustawa z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1117)
- Zarządzenie nr 19 Prezesa Głównego Urzędu Miar z dnia 30 grudnia 2021 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Głównemu Urzędowi Miar (Dz.Urz. GUM z 2021 r., poz. 30)
- Zarządzenie nr 7 Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Urzędowi Miar (M.P. z 2021 r., poz. 1184)