

LKA – 4101-07-03/2013

P/13/151

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## **I. Dane identyfikacyjne kontroli**

Numer i tytuł kontroli	P/13/151 – Zapewnienie prawa do jednakowego wynagradzania kobiet i mężczyzn w sektorze publicznym
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Krzysztof Baron, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85127 z dnia 24.04.2013 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Będzinie, ul. Sączewskiego 6, 42-500 Będzin,
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Malczewski, Starosta Będziński  (dowód: akta kontroli str. 3-4)

### Ocena ogólna

## **II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>**

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła naruszenia prawa do jednakowego wynagradzania kobiet i mężczyzn w przypadku dwóch grup stanowisk. Występujące w tych grupach różnice płacowe były uzasadnione czynnikami obiektywnymi. W trzeciej badanej grupie stanowisk stwierdzono przypadek nierównego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie wynagradzania.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą<sup>2</sup> stwierdzono występowanie różnic<sup>3</sup> w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn w badanych trzech grupach stanowisk. Różnice te wynosiły na korzyść mężczyzn od 6,92 % do 13,55% dla wynagrodzenia zasadniczego i od 7,25 % do 13,82 % dla wynagrodzenia łącznego<sup>4</sup>. Zróżnicowanie wynagrodzeń w grupie naczelników i kierowników spowodowane było przyczynami obiektywnymi, tj. źródła należy upatrywać w zatrudnieniu pracowników na teoretycznie takich samych stanowiskach, w różnych komórkach organizacyjnych Urzędu, co przekłada się na różne zakresy czynności i odpowiedzialności tych osób. W trzeciej badanej grupie różnice te były spowodowane częściowo uznaniowością pracodawcy.

Opis stanu  
faktycznego

## **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

W toku przeprowadzonej kontroli, NIK zbadała następujące grupy stanowisk: naczelnik wydziału (11 osób), kierownik biura lub referatu (7 osób), pomoc administracyjna (15 osób). Kontrolą objęto osoby zatrudnione na umowę o pracę, na pełny etat<sup>5</sup>. Przy badaniu wysokości wynagrodzeń uwzględniono takie czynniki, jak poziom wykształcenia i posiadanych kwalifikacji, staż pracy, zakres obowiązków wykonywanych przez pracownika, zakres przypisanej odpowiedzialności, oceny okresowe. Zbadano również wysokość przyznawanych

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> Lata 2012 – 2013, przy czym wysokość wynagrodzeń (brutto) badano według stanu na 30 kwietnia 2013 r.

<sup>3</sup> Różnica płacowa liczona jako procentowa różnica średniego wynagrodzenia mężczyzn i średniego wynagrodzenia kobiet w stosunku do średniego wynagrodzenia mężczyzn.

<sup>4</sup> Tj. łącznie z dodatkiem za wieloletnią pracę, dodatkiem funkcyjnym, bez dodatku specjalnego.

<sup>5</sup> W kontroli nie uwzględniono osób pełniących obowiązki na danym stanowisku i przebywających na urlopie bezpłatnym.

premier i nagród oraz wzięto pod uwagę przyznawanie przez pracodawcę świadczeń dodatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 189-236, 239-248)

W badanej grupie naczelników były zatrudnione cztery kobiety i siedmiu mężczyzn<sup>6</sup>. Zgodnie z regulaminem wynagradzania obowiązującym w kontrolowanej jednostce, minimalne wynagrodzenie w tej grupie wynosiło 1800 zł a maksymalne 6600 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie wynosiło 4270 zł, tj. 64,70% wynagrodzenia maksymalnego, przy czym średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet (4105 zł), stanowiło 62,88% wynagrodzenia maksymalnego, a mężczyzn (4410 zł) 66,82%. Różnica płacowa na korzyść mężczyzn wynosiła w wynagrodzeniach zasadniczych 6,92 %, a w łącznych 7,25%, w tym różnica w dodatku za wieloletnią pracę wynosiła 1,92%, a w dodatku funkcyjnym 12,23%. Ponadto dwie osoby (kobieta i mężczyzna) w ciągu dwóch miesięcy 2012 r. otrzymywały dodatek specjalny za realizację dodatkowych zadań, przyznany na okres od 9 listopada 2012 r. do 8 listopada 2013 r. Różnica w wysokości dodatku specjalnego wynosiła 76,0% na korzyść kobiety. Uwzględniając dodatek specjalny w wynagrodzeniu łącznym, różnica płacowa na korzyść mężczyzn wynosiła 2,24%.

W badanej grupie wszystkie osoby posiadały wykształcenie wyższe, przy czym jedna kobieta i dwóch mężczyzn ukończyło studia podyplomowe. Staż pracy kobiet wynosił średnio 25 lat, z tego w Starostwie ponad 13 lat, a na obecnie zajmowanym stanowisku ponad 11 lat. Staż pracy mężczyzn wynosił 26 lat z tego ponad 7 lat w Starostwie i na obecnie zajmowanym stanowisku 5 lat. W wydziałach, którymi kierowały kobiety<sup>7</sup> zatrudnionych było od 3 do 30 pracowników (średnio 13 osób), a mężczyźni kierowali zespołami<sup>8</sup> liczącymi od 3 do 26 pracowników (średnio 11 osób).

Wszystkie osoby zatrudnione na stanowisku naczelnika wydziału otrzymały w 2012 r. nagrody pieniężne, przy czym różnica w średniej wysokości nagród przyznanych kobietom (2310 zł), w porównaniu do nagród jakie otrzymali mężczyźni (3590 zł), wynosiła o 35,65% na korzyść mężczyzn. Wysokość nagród była uzasadniona merytorycznie przez kierownika jednostki. Zgodnie z regulaminem wynagradzania przy ustalaniu wysokości nagród uwzględniano: jakość, efektywność i terminowość pracy oraz organizowanie pracy i kształtowanie dyscypliny pracy w podległym wydziale.

(dowód: akta kontroli, str. 23-34, 68-123, 189- 218, 239-242)

W grupie kierowników biur i referatów były zatrudnione cztery kobiety i trzech mężczyzn. Zgodnie z regulaminem wynagradzania, minimalne wynagrodzenie w tej grupie wynosiło 1600 zł a maksymalne 6600 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze wyniosło 3671 zł, tj. 55,63% maksymalnego wynagrodzenia, przy czym średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet (3450 zł) i mężczyzn (3966 zł) stanowiło odpowiednio 52,27% i 60,09%. Różnica płacowa na korzyść mężczyzn w wynagrodzeniach zasadniczych i łącznych wynosiła odpowiednio 13,03% i 10,05%. Różnica w wysokości dodatku za wieloletnią pracę wynosiła 32,77% na korzyść kobiet, a dodatku funkcyjnego 15,38% na korzyść mężczyzn. Dodatek specjalny, przyznano jednemu mężczyźnie na okres od 9 listopada 2012 r. do 8 listopada 2013 r.

Różnica płacowa liczona dla wynagrodzeń łącznych wraz z ww. dodatkiem specjalnym wynosiła 19,73% na korzyść mężczyzn.

W badanej grupie wszystkie osoby posiadały wykształcenie wyższe. Średni staż pracy ogółem kobiet wynosił 13 lat, a na obecnie zajmowanym stanowisku 1,7 lat. W porównaniu do kobiet, średni staż pracy ogółem mężczyzn (9 lat), był krótszy o cztery lata, a na obecnie zajmowanym stanowisku (8 miesięcy) około rok. Również staż pracy w Starostwie mężczyzn był krótszy średnio o 3 lata. Kobietom podlegały komórki organizacyjne<sup>9</sup>, w których zatrudnionych było od 1 do 11

<sup>6</sup> Bez osób pełniących obowiązki.

<sup>7</sup> Biuro Geodety Powiatowego (Geodeta Powiatowy), Wydziały: Budżetu, Środowiska i Leśnictwa.

<sup>8</sup> Wydziały: Oświaty, Architektury, Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego, Promocji Kultury i Sportu.

<sup>9</sup> Biura: Informacji Niejawnych, Zamówień Publicznych, Będzińskiego Inkubatora Przedsiębiorczości oraz Referat Ewidencji Gruntów.

pracowników (średnio cztery osoby), natomiast w komórkach<sup>10</sup>, którymi kierowali mężczyźni zatrudnionych było po dwóch pracowników.

Wszystkim pracownikom z badanej grupy przyznano nagrody uznaniowe, przy czym różnica w ich wysokości wynosiła 25,54% na korzyść kobiet. Dodatek specjalny otrzymywał jeden mężczyzna w okresie czterech miesięcy.

(dowód: akta kontroli str.124-153, 206-218, 233-236, 239-242)

W grupie pomocy administracyjnych było zatrudnionych trzynaście kobiet i dwóch mężczyzn. Zgodnie z regulaminem wynagradzania, minimalne wynagrodzenie w tej grupie wynosiło 1140 zł, maksymalne 2300 zł, a średnie wynagrodzenie zasadnicze wyniosło 1853 zł, przy czym średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet wynosiło 1815 zł, a mężczyzn 2100 zł. Różnica płacowa na korzyść mężczyzn wynosiła w wynagrodzeniach zasadniczych 13,55 %, a w łącznych<sup>11</sup> 13,82%. Poza wynagrodzeniem łącznym pracownikom przyznawano premie uznaniowe. W 2012 r. przyznano je 10 osobom (9 kobietom i jednemu mężczyźnie), przy czym w porównaniu do średniej wysokości premii 1353 zł, premie przyznane kobietom stanowiły 96,8%, a premia przyznana mężczyźnie 128,45%.

Średni staż pracy kobiet wynosił ponad pięć lat (od 1 roku do 25 lat), w tym ponad rok w Urzędzie (0 – 3 lat) i niecały rok na zajmowanym stanowisku (0 do 2 lat).

Jeden

z mężczyzn tej grupy podjął pracę w Urzędzie 4 kwietnia 2013 r., a drugi posiadał sześćioletni staż pracy ogółem, w tym rok w Urzędzie i na zajmowanym stanowisku. Spośród 13 kobiet 8 posiadało wykształcenie wyższe i 5 średnie.

Mężczyzna zatrudniony

w 2013 r. ukończył studia wyższe, a drugi posiadał wykształcenie średnie. Kobiety były zatrudnione w sześciu komórkach organizacyjnych Urzędu<sup>12</sup>, natomiast obydwaj mężczyźni byli pracownikami Wydziału Komunikacji i Transportu.

(dowód: akta kontroli str.154-158, 219-232, 233-236, 246-248)

Dodatkowo przyznane świadczenia, pracownikom zatrudnionym na stanowiskach objętych kontrolą, (służbowe telefony komórkowe, wysokość opłacanego abonamentu, przyznawanie ryczałtu na paliwo i wysokość tego ryczałtu, komputer przenośny, dofinansowanie nauki) wynikały z charakteru świadczonej pracy i ich przyznawanie określonym pracownikom było uzasadnione potrzebami pracodawcy. Służbowy telefon komórkowy w badanych grupach posiadało łącznie 7 osób (1 kobieta i 6 mężczyzn), ryczałt na paliwo przyznano 11 osobom (2 kobietom i 9 mężczyznom), komputer przenośny przyznano 10 osobom (4 kobietom i 6 mężczyznom) naukę dofinansowano 2 kobietom.

(dowód: akta kontroli str.192, 208)

Według wyjaśnienia Starosty, kwestię ustalania wynagrodzenia za pracę, wymagań kwalifikacyjnych oraz zasad zastosowania dla poszczególnych pracowników kategorii zaszerogowania określa obowiązujący w Urzędzie regulamin wynagradzania. Ponadto przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia uwzględnia się posiadane przez pracownika wykształcenie, doświadczenie, posiadane kwalifikacje, zakres powierzonych obowiązków, specyfika wykonywanych zadań, zdolności interpersonalne i w przypadku stanowisk kierowniczych - liczba nadzorowanych pracowników. Starosta podał również, że *dokonyje się monitorowania i weryfikacji systemu wynagrodzeń pod kątem równości płac, a w miarę możliwości finansowych na bieżąco dokonywane są regulacje w poszczególnych grupach stanowisk.*

(dowód: akta kontroli str. 256)

<sup>10</sup> Biuro Radców Prawnych, Biuro Rady i Biuro Informatyki.

<sup>11</sup> Tj. wynagrodzenie zasadnicze z dodatkiem za staż pracy. Pracownicy w tej grupie nie otrzymywali natomiast ani dodatku funkcyjnego ani specjalnego.

<sup>12</sup> W Wydziałach: Komunikacji i Transportu, Administracyjno-Gospodarczym, Architektury, Środowiska i Leśnictwa, Oświaty, oraz w Biurze Geodety Powiatowego, w tym w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej i Referacie Ewidencji Gruntów.

Ustalone  
nieprawidłowości

Jednej z kobiet zatrudnionej w Wydziale Komunikacji i Transportu na stanowisku pomocy administracyjnej ustalono wynagrodzenie zasadnicze w kwocie o 400 zł mniejszej niż przyznano mężczyźnie zatrudnionemu w tym samym Wydziale i na takim samym stanowisku. Obydwie osoby posiadały takie samo wykształcenie (ukończone studia wyższe), miały taki sam zakres odpowiedzialności służbowej i wykonywały taką samą pracę. Kobieta posiadała natomiast dłuższy od mężczyzny trzyletni staż pracy ogółem, w tym dwa lata w Urzędzie i na zajmowanym stanowisku, natomiast staż pracy mężczyzny wynosił niepełne dwa miesiące. Różnica płacowa w omawianym przypadku wynosiła 20,0% na korzyść mężczyzny. W ocenie NIK, zróżnicowanie wynagrodzenia pracowników wypełniających te same obowiązki narusza zasadę określoną w art. 18<sup>3a</sup> § 1 oraz art. 18<sup>3c</sup> § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy<sup>13</sup>. Zgodnie z przywołanymi przepisami pracownicy powinni być równo traktowani m.in. w zakresie warunków zatrudnienia oraz mają prawo do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości. Osobą odpowiedzialną za stwierdzoną nieprawidłowość jest Starosta Będziński Krzysztof Malczewski. W złożonym wyjaśnieniu Starosta nie wyjaśnił przyczyn zróżnicowania wynagrodzeń, a jedynie stwierdził, że *dostrzega potrzebę regulacji w tym zakresie*.

(dowód: akta kontroli str. 182-183, 187-188, 219-236)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w każdej z badanych grup pracowników wystąpiły różnice płacowe (zarówno w wynagrodzeniach zasadniczych, jak i łącznych) na korzyść mężczyzn. Znacząca różnica w wynagrodzeniach zasadniczych, dotyczyła osób zatrudnionych na stanowiskach kierownika i pomocy administracyjnej, gdyż przekroczyła założony przez NIK próg istotności w wysokości 4,5%<sup>14</sup> o 9,05 i 9,52 punktów procentowych. Zdaniem Izby przyjęty system wynagradzania wymaga analizy i weryfikacji, zwłaszcza, że w Starostwie nie wprowadzono wartościowania poszczególnych stanowisk pracy. Izba wyraża opinię, że wykorzystanie wartościowania stanowisk w procesie zarządzania jednostką może przynieść pozytywny efekt, szczególnie w zakresie monitorowania systemu wynagrodzeń pod kątem równości płac. Wprawdzie przepisy prawa nie nakazują samorządom stosowania tego narzędzia, jednak, w opinii Izby, mogłoby to być pomocne w sytuacji, gdy występują takie same stanowiska pracy w różnych komórkach organizacyjnych Urzędu.

#### **IV. Uwagi i wnioski**

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>15</sup>, wnosi o:

- wyrównanie dysproporcji w wynagrodzeniach osób zatrudnionych w Wydziale Komunikacji i Transportu na takich samych stanowiskach i wykonujących takie same obowiązki.

#### **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w

<sup>13</sup> Dz. U. z 1998 r., Nr 21 poz. 94, ze zm.

<sup>14</sup> Stwierdzona przez Eurostat w 2011 r. średnia różnica w wynagrodzeniach brutto kobiet i mężczyzn w Polsce [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Gender\\_pay\\_gap\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics).

<sup>15</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82

terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, dnia 28 czerwca 2013 r.

**Kontroler**  
**Krzysztof Baron**  
**Główny specjalista k. p.**

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach

**Dyrektor**  
**Piotr Miklis**