



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
*Delegatura w Olsztynie*

LOL-4101-04-02/2013  
P/13/151

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie  
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn  
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30  
lol@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

## 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 Olsztynie
Kontrolerzy	Joanna Łukasik, starszy inspektor kontroli państwowej - upoważnienie do kontroli nr 86353 z dnia 15.04.2013 r. Krzysztof Szliszka, doradca ekonomiczny - legitymacja służbowa nr 1891 <i>(dowód: akta kontroli str. 1-2)</i>
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego („Urząd”), ul. E. Plater 1, 10-562 Olsztyn
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Protas, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego

### Ocena ogólna

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła występowanie różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn w zbadanych czterech grupach stanowisk pracowników zatrudnionych w Urzędzie. Zróżnicowanie wynagrodzeń spowodowane było przyczynami obiektywnymi, bowiem ich źródła należy upatrywać w zatrudnieniu pracowników na teoretycznie takich samych stanowiskach, lecz znajdujących się w różnych departamentach Urzędu, co przekładało się na różne zakresy czynności i obowiązki.

Stwierdzone różnice<sup>1</sup> w wynagrodzeniu zasadniczym wszystkich badanych grup stanowisk wyniosły od 3,3% do 23% na korzyść mężczyzn, zaś w przypadku wynagrodzenia łącznego<sup>2</sup> dla trzech grup stanowisk od 5% do 24% na korzyść mężczyzn, dla jednej grupy 7 % na korzyść kobiet.

Kontrolą objęto lata 2012-2013, przy czym wysokość wynagrodzeń (brutto) badano według stanu na 30 kwietnia 2013 r.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. W Urzędzie według stanu na dzień 30 kwietnia 2013 r. zatrudnionych było 860 pracowników, w tym 593 kobiety i 267 mężczyzn.

Badaniem objęto następujące grupy stanowisk: specjalista (14 osób), główny specjalista-koordynator zespołu (3 osoby), radca prawny (9 osób) i zastępca dyrektora departamentu (27 osób). Kontrola dotyczyła wyłącznie osób zatrudnionych na umowę o pracę oraz na pełny etat.

Przy badaniu wysokości wynagrodzeń uwzględniono takie czynniki jak poziom wykształcenia i posiadanych kwalifikacji, staż pracy, a także zakres obowiązków wykonywanych przez pracownika, zakres przypisanej odpowiedzialności i oceny

<sup>1</sup> Różnica liczona jako procentowa różnica średniego wynagrodzenia mężczyzn i średniego wynagrodzenia kobiet w stosunku do średniego wynagrodzenia mężczyzn.

<sup>2</sup> Wynagrodzenie łączne liczone jako suma wynagrodzenia zasadniczego, dodatku stażowego, funkcyjnego i specjalnego.

okresowe. Zbadano również wysokość przyznawanych premii i nagród, a także porównano zakresy czynności pracowników zajmujących te same stanowiska. Do oceny kontrolowanego zakresu wzięto też pod uwagę przyznawanie przez pracodawcę świadczeń dodatkowych.

*(dowód: akta kontroli str. 4, 159-161)*

*Opis stanu  
faktycznego*

**1.1.** W grupie specjalistów zatrudniony był jeden mężczyzna i 13 kobiet. Zgodnie z regulaminem wynagradzania<sup>3</sup> obowiązującym w Urzędzie, minimalne wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie wynosiło 1.400 zł, a maksymalne 4.400 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie według stanu na 30 kwietnia 2013 r. wynosiło 2.771 zł (63% wynagrodzenia maksymalnego), przy czym średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet wynosiło 2.712 zł. Różnica w wynagrodzeniach zasadniczych wynosiła 23%, a łącznych 22% na korzyść mężczyzn. W badanej grupie mężczyzna zatrudniony był w Departamencie Środowiska, zaś kobiety - w innych departamentach Urzędu (Zarządzania Programami Rozwoju Regionalnego, Rozwoju Obszarów Wiejskich i Rolnictwa, Europejskiego Funduszu Społecznego itp.). Dziesięć osób (w tym mężczyzna) posiadało wykształcenie średnie, dwie – policealne i jedna – wyższe. Staż pracy ogółem kobiet wynosił od 9 do 45 lat, a na obecnie zajmowanym stanowisku – od 4 do 21 lat. Staż pracy ogółem mężczyzny wynosił 43 lata, a na obecnie zajmowanym stanowisku – 6 lat.

Pracownicy zatrudnieni w grupie specjalistów otrzymali w badanym okresie 16 nagród (dwie kobiety otrzymały po dwie nagrody) w łącznej wysokości od 1.500 zł do 3.200 zł, przy czym różnica w nagrodach wyniosła 2,25% na korzyść kobiet.

Sekretarz Województwa Warmińsko-Mazurskiego (Sekretarz) wyjaśnił, że zróżnicowane wynagrodzenie specjalistów przyznane było zgodnie z zapisami obowiązującego w Urzędzie regulaminu wynagradzania i uwzględniało wnioski dyrektora departamentu, doświadczenie zawodowe pracownika oraz jego wiedzę specjalistyczną. I tak np. mężczyzna, jako jedyny w Urzędzie posiada wiedzę specjalistyczną z zakresu łowiectwa, a jego umiejętności są niezbędne dla prawidłowej realizacji zadań Urzędu.

*(dowód: akta kontroli str. 5-11, 13-25, 117-138)*

*Opis stanu  
faktycznego*

**1.2.** W badanej grupie głównych specjalistów-koordynatorów zespołu zatrudniony był jeden mężczyzna i 2 kobiety. Zgodnie z regulaminem wynagradzania, minimalne wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie wynosiło 1.500 zł, a maksymalne 5.200 zł. Średnie zasadnicze wynagrodzenie w tej grupie wynosiło 3.933 zł (76% wynagrodzenia maksymalnego), przy czym średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet - 3.661 zł. Różnica w zasadniczych wynagrodzeniach wynosiła 18%, a łącznych 24% na korzyść mężczyzny. W badanej grupie dwoje pracowników zatrudnionych było w Departamencie Koordynacji i Promocji, jeden zaś (kobieta) w Regionalnym Ośrodku Polityki Społecznej. Wszyscy pracownicy posiadali wykształcenie wyższe. Staż pracy ogółem kobiet wynosił 3 i 7 lat, a na obecnie zajmowanym stanowisku 2 i 3 lata. Staż pracy ogółem mężczyzny wynosił 12 lat, a na obecnie zajmowanym stanowisku – 2 lata. Zgodnie z przyjętym zakresem czynności mężczyzna był odpowiedzialny za realizację projektu „Spójny system obsługi inwestora na Warmii i Mazurach – profesjonalne oddziaływanie promocji gospodarczej” oraz współpracę z Instytucją Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Warmia i Mazury. Z kolei do obowiązków jednej z kobiet należały w szczególności zadania związane z promocją i kampanią informacyjną województwa, a druga zajmowała się koordynacją prac Obserwatorium Integracji Społecznej.

<sup>3</sup> Zarządzenie nr 151/2011 Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27.12.2011 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Sekretarz wyjaśniając przyczyny przyznania wyższego wynagrodzenia mężczyźnie podał, iż jest on najlepszym w departamencie fachowcem w dziedzinie projektów unijnych, z wieloletnim doświadczeniem zawodowym. Jego stanowisko różni się w swoim charakterze od stanowisk kobiet, gdyż przekazane mu do realizacji zadania stanowiły wyzwanie ze względu na konieczność eliminacji zagrożeń związanych z realizacją ww. kilkumilionowego projektu.

Wszystkie osoby otrzymały w 2012 r. nagrody pieniężne w łącznej wysokości od 1.500 zł do 3.300 zł, przy czym średnia wartość nagrody dla kobiet wyniosła 2.750 zł.

Jak podał Sekretarz, zróżnicowanie wysokości przyznanych nagród było uzależnione od zaangażowania pracowników w wykonywane czynności, ich kreatywności oraz sprawności organizacyjnej.

*(dowód: akta kontroli str. 19-29, 31-46, 117-138)*

*Opis stanu  
faktycznego*

**1.3.** W badanej grupie radców prawnych zatrudnionych było trzech mężczyzn i sześć kobiet. Zgodnie z regulaminem wynagradzania, minimalne wynagrodzenie w tej grupie wynosiło 1.600 zł, a maksymalne 5.400 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie pracowników wynosiło 3.846 zł (71% maksymalnego wynagrodzenia), przy czym średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet wynosiło 3.803 zł, a mężczyzn 3.933 zł. Różnica w wynagrodzeniach zasadniczych wynosiła 3% na korzyść mężczyzn, a łącznych (wraz z dodatkiem stażowym i funkcyjnym) 7% na korzyść kobiet. W badanej grupie, wszyscy pracownicy zatrudnieni byli w Departamencie Prawnym i posiadali wykształcenie wyższe, z czego czterech ukończyło studia podyplomowe (3 kobiety i 1 mężczyzna). Mężczyzna posiadał tytuł doktora nauk prawnych oraz drugi fakultet z zakresu politologii. Spośród badanej grupy radców trzy kobiety posiadały dodatkowe uprawnienia dyplomowanego mediatora, a jeden mężczyzna – uprawnienia audytora wewnętrznego.

Staż pracy ogółem kobiet wynosił od 9 do 32 lat, a na obecnie zajmowanym stanowisku od 3 do 14 lat. Staż pracy ogółem mężczyzn wynosił od 6 do 7 lat, a na obecnie zajmowanym stanowisku od 1 do 6 lat.

Sekretarz wyjaśnił, że wynagrodzenia radców prawnych uzależnione są od posiadania wysokich kwalifikacji oraz specjalistycznej wiedzy.

Wszystkie ww. osoby otrzymały w 2012 r. nagrody pieniężne, przy czym średnia wartość nagrody dla kobiet wyniosła 2.300 zł, a mężczyzn 4.733 zł.

Stwierdzono również, że dwóch mężczyzn prowadziło wykłady w ramach służby przygotowawczej, jeden zaś zaangażowany był w projekt „Plan gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2011-2016”.

Dyrektor Departamentu Prawnego sporządzająca wnioski o przyznanie nagród pieniężnych wyjaśniła, że mężczyźni zatrudnieni na stanowisku radcy prawnego otrzymali wyższe nagrody na jej wniosek, ponieważ w tym okresie mieli szczególnie dużo pracy.

*(dowód: akta kontroli str. 19-25, 47-51, 53-61, 117-138 i 167-172)*

*Opis stanu  
faktycznego*

**1.4.** W badanej grupie zastępców dyrektorów departamentów zatrudnionych było 14 mężczyzn i 13 kobiet. Zgodnie z regulaminem wynagradzania obowiązującym w Urzędzie, minimalne wynagrodzenie w tej grupie wynosiło 1.600 zł, a maksymalne 5.600 zł. Natomiast w przypadku Geodety Wojewódzkiego będącego równocześnie zastępcą dyrektora Departamentu Infrastruktury i Geodezji odpowiednio 2.000 zł i 5.800 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie wynosiło 4.196 zł (75% wynagrodzenia maksymalnego), przy czym średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet wynosiło 4.072 zł, a mężczyzn 4.312 zł. Różnica w wynagrodzeniach zasadniczych i łącznych wynosiła po 5% na korzyść mężczyzn. W badanej grupie 26 zastępców

zatrudnionych było w 18 departamentach, zaś jeden (mężczyzna) – w Gabinetie Marszałka. Wszyscy pracownicy posiadali wykształcenie wyższe, z czego czworo (jedna kobieta i trzech mężczyzn) ukończyło drugi fakultet, a 17 (10 mężczyzn i 7 kobiet) studia podyplomowe. Staż pracy ogółem kobiet wynosił od 5 do 34 lat, a na obecnie zajmowanym stanowisku od niepełnego roku do 11 lat. Staż pracy ogółem mężczyzn wynosił od 6 do 47 lat, a na obecnie zajmowanym stanowisku od niespełna roku do 13 lat.

W badanej grupie zastępców dyrektorów dwóch (jedna kobieta i jeden mężczyzna) posiadało dodatkowe upoważnienia do jednoosobowego składania w imieniu Województwa oświadczeń woli związanych z wynikającym z realizacji zadań Departamentów Organizacyjnego i Współpracy Międzynarodowej zakupem towarów i usług o wartości jednorazowo nie przekraczającej 10 tys. zł i 12 tys. zł. Liczba podległych pracowników wynosiła od 10 do 127 osób, przy czym kobietom podlegało średnio 49 pracowników, a mężczyznom 44.

Sekretarz wyjaśniając zróżnicowanie wynagrodzeń na ww. stanowiskach podał, że przyznając wynagrodzenie zasadnicze uwzględniano wniosek dyrektora departamentu, doświadczenie zawodowe, kwalifikacje oraz zakres zadań na zajmowanym stanowisku.

Na podstawie ostatnich ocen okresowych zastępców dyrektorów stwierdzono, że 22 osoby otrzymały ocenę bardzo dobrą (12 kobiet i 10 mężczyzn), cztery dobrą (dwie kobiety i dwóch mężczyzn), zaś jedna nie była jeszcze oceniana.

W 2012 r. spośród 27 osób zatrudnionych na ww. stanowiskach 26 otrzymało nagrody pieniężne, przy czym średnia wartość nagrody dla kobiet wyniosła 5.834 zł, a mężczyzn 4.278 zł.

*(dowód: akta kontroli str. 3, 19-25, 62-88, 94-112, 117-138, 165-166)*

2. Spośród 53 pracowników Urzędu zatrudnionych na czterech badanych stanowiskach pracy dodatkowe świadczenia niepieniężne przyznano w badanym okresie 27 osobom, w tym:

- 25 zastępcom dyrektorów i jednemu głównemu specjalistce-koordynatorowi zespołu – służbowe telefony komórkowe wraz z abonamentem w kwocie od 100 zł do 200 zł,
- 7 pracownikom, w tym sześciu zastępcom dyrektorów oraz jednemu głównemu specjalistce-koordynatorowi zespołu – dofinansowanie nauki odpowiednio w wysokości łącznej od 1.760 zł do 10.500 zł i 332 zł,
- trzem zastępcom dyrektorów - ryczałt na paliwo na 200 km i 300 km miesięcznie.

Przyznanie ww. świadczeń było uzasadnione potrzebami pracodawcy.

*(dowód: akta kontroli str. 12, 30, 52, 89-93, 153-158, 162-164)*

3. Zagadnienia dotyczące systemu wynagrodzeń w Urzędzie nie były przedmiotem audytu wewnętrznego, nie były także objęte monitorowaniem pod kątem równości płac.

Dyrektor Departamentu Kontroli podała, że Departament Kontroli nie monitorował systemu wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w Urzędzie, ani też nie przeprowadzał kontroli systemu wynagrodzeń.

W okresie objętym kontrolą (do dnia 20 maja 2013 r.) do Urzędu nie wpłynęła żadna sprawa dotycząca dyskryminacji płacowej kobiet i mężczyzn.

*(dowód: akta kontroli str. 113-116)*

*Uwagi dotyczące badanej działalności*

Izba zwraca uwagę iż, stwierdzona przez Eurostat w 2011 r. średnia różnica w wynagrodzeniach brutto kobiet i mężczyzn w Polsce wynosiła 4,5%<sup>4</sup>. Taki też próg

<sup>4</sup> [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)

istotności przyjęto w tej kontroli. Analiza dokumentacji objętej badaniem wykazała, że w dwóch spośród czterech badanych grup stanowisk różnice te były wyższe odpowiednio o 17,5 i 19,5 punktu procentowego. W związku z tym, zdaniem NIK, zasadne byłoby monitorowanie wysokości wynagrodzeń pod kątem ich zróżnicowania, w przypadku osób zatrudnionych na podobnych stanowiskach pracy.

4. Analiza dokumentacji dotyczącej 53 osób zatrudnionych w Urzędzie na badanych stanowiskach pracy wykazała m.in. że:

*Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

- radca prawny nie złożył oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej, podczas gdy z danych Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) wynikało, że od 2010 r. prowadzi on działalność gospodarczą,
- zastępca Dyrektora Departamentu złożył w 2009 r. oświadczenie o nieprowadzeniu działalności gospodarczej, podczas gdy z danych CEIDG wynikało, że od 1990 r. prowadzi działalność gospodarczą.

Stosownie do zapisów art. 31 ust. 1-3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>5</sup>, pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym jest obowiązany złożyć oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz określić jej charakter. Pracownik obowiązany jest złożyć ww. oświadczenie w terminie 30 dni od daty podjęcia działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 31 ust. 4-5 ww. ustawy, w przypadku niezłożenia w terminie ww. oświadczenia, na pracownika nakładana jest kara upomnienia albo nagany, zaś podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 § 1 Kodeksu karnego.

Radca prawny, wyjaśniając przyczynę nie złożenia oświadczenia podał, że był przekonany, że złożył ww. oświadczenie. Jednakże po sprawdzeniu okazało się, że dotyczy stanu aktualnego na dzień jego złożenia (19.02.2009 r.), tj. nieprowadzenia działalności gospodarczej.

Zastępca dyrektora wyjaśnił natomiast, że nie prowadzi on działalności gospodarczej i zobowiązuje się do uaktualnienia danych w CEIDG i złożenia wniosku o zamknięcie działalności gospodarczej.

W toku kontroli NIK, tj. 29 kwietnia 2013 r. radcy prawnemu udzielono kary upomnienia, zaś w stosunku do zastępcy dyrektora podjęte zostały czynności zmierzające do wyjaśnienia sprawy.

*(dowód: akta kontroli str. 139-146)*

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W przypadku siedmiu radców prawnych nie wywiązano się z obowiązku dokonania ich okresowej oceny, w terminie wymaganym art. 27 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Termin jaki upłynął od sporządzenia ostatniej oceny wynosił bowiem od 3 do 5 lat.

Stosownie do zapisów art. 27 ust. 1-2 ustawy o pracownikach samorządowych, pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym podlega okresowej ocenie nie rzadziej niż raz na dwa lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy.

Dyrektor Departamentu Prawnego odpowiedzialna za sporządzanie ww. ocen wyjaśniła, że przeoczyła termin wykonania ww. ocen z powodu nadmiaru obowiązków służbowych. Do dnia zakończenia kontroli ww. oceny zostały sporządzone.

*(dowód: akta kontroli str. 56-57, 147-152)*

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 223 poz. 1458 ze zm.

#### IV. Wnioski

*Wnioski pokontrolne*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia sporządzania okresowych ocen pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w terminie wmagany ustawą o pracownikach samorządowych.
- 2) Poinformowanie o wynikach czynności podjętych w związku z oświadczeniem o nieprowadzeniu działalności gospodarczej złożonym w 2009 r. przez zastępcę Dyrektora Departamentu.

#### 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Olsztynie.

*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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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.

Olsztyn, dnia      czerwca 2013 r.

Kontrolerzy

*Joanna Łukasik  
Starszy inspektor kontroli państwowej*

.....  
*podpis*

*Krzysztof Szliszka  
Doradca ekonomiczny*

.....  
*podpis*

Dyrektor

*NIK Delegatury w Olsztynie  
Antoni Stupiński*

.....  
*podpis*