



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-04-04/2013

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

Kontroler

Jacek Mrozek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86357 z dnia 15 kwietnia 2013 roku

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana

Urząd Miejski w Pisz, ul. Gizewiusza 5, 12-200 Pisz

Kierownik jednostki kontrolowanej

Jan Alicki – Burmistrz Pisz

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Stwierdzone różnice¹ w wynagrodzeniu zasadniczym kobiet i mężczyzn zatrudnionych w Urzędzie Miejskim w Pisz na tych samych stanowiskach pracy w różnych komórkach organizacyjnych wynosiły od 3,6% do 12% na korzyść mężczyzn oraz w wynagrodzeniu łącznym (wraz z dodatkiem stażowym i funkcyjnym) od 7% do 10% na korzyść mężczyzn. Różnice te wynikały z przyczyn obiektywnych. Ich źródła należy upatrywać w zatrudnieniu pracowników na teoretycznie takich samych stanowiskach, lecz znajdujących się w różnych komórkach organizacyjnych Urzędu, co przekładało się na różne zakresy czynności i obowiązków tych osób.

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. Spośród 112 pracowników (64 kobiety i 48 mężczyzn) zatrudnionych według stanu na 30 kwietnia 2013 r. w Urzędzie do badania wybrano wynagrodzenia 16 pracowników zatrudnionych na umowę o pracę na pełny etat, na dwóch wybranych stanowiskach, tj. Naczelnika Wydziału (6 osób) oraz Podinspektora (10 osób).

Przy badaniu wysokości wynagrodzeń uwzględniono takie czynniki, jak poziom wykształcenia i posiadanych kwalifikacji, staż pracy, zakres obowiązków wykonywanych przez pracownika, zakres przypisanej odpowiedzialności i oceny okresowe. Zbadano również wysokość przyznawanych premii i nagród oraz wzięto pod uwagę przyznawanie przez pracodawcę świadczeń dodatkowych.

[dowód: akta kontroli str. 32-36, 55]

¹ Różnica liczona jako procentowa różnica średniego wynagrodzenia mężczyzn i średniego wynagrodzenia kobiet w stosunku do średniego wynagrodzenia mężczyzn.

1.1. W badanej grupie Naczelników Wydziału zatrudnione były cztery kobiety i dwóch mężczyzn. Wszystkie te osoby posiadały wymagane na tym stanowisku wykształcenie wyższe, z czego pięć osób posiadało tytuł magistra, a jedna inżyniera (kobieta). Jeden z mężczyzn ukończył ponadto studia podyplomowe w zakresie zamówień publicznych oraz prawa europejskiego. Wszyscy Naczelnicy posiadali minimalny 4-letni staż pracy (od 10 do 38 lat pracy). Średni staż pracy kobiet na tym stanowisku był o 3 lata dłuższy w stosunku do stażu mężczyzn.

[dowód: akta kontroli str. 45, 47]

Zgodnie z obowiązującym od 15 maja 2009 r. w Urzędzie regulaminem wynagradzania, minimalny poziom wynagrodzenia zasadniczego na stanowisku Naczelnika Wydziału wynosił 1.800 zł, zaś maksymalny 6.000 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie wynosiło 3.727 zł (63 % maksymalnego wynagrodzenia), przy czym średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet wynosiło 3.565 zł (59% maksymalnego wynagrodzenia), a mężczyzn 4.050 zł (67% maksymalnego wynagrodzenia). Różnica w wynagrodzeniach zasadniczych wynosiła 12%, a łącznych (z uwzględnieniem dodatku stażowego i funkcyjnego) 10% na korzyść mężczyzn.

[dowód: akta kontroli str. 4-26, 37, 43]

W badanej grupie, kobiety kierowały pracą wydziałów odpowiedzialnych m.in. za: zagospodarowanie przestrzenne, gospodarkę nieruchomościami, sprawy obywatelskie i gospodarkę komunalną, zaś mężczyźni – sprawy organizacyjne Urzędu oraz inwestycje i pozyskiwanie funduszy unijnych. Żaden z ww. naczelników nie posiadał zastępcy, zaś liczba pracowników bezpośrednio im podległych wynosiła od 5 do 13 osób (w przypadku kobiet) oraz 7 i 14 (w przypadku mężczyzn). Dwóch spośród sześciu Naczelników (2 kobiety) posiadało upoważnienia Burmistrza do wydawania w jego imieniu decyzji administracyjnych.

[dowód: akta kontroli str. 50, 56-75]

Pracownicy Urzędu zatrudnieni na stanowiskach Naczelników Wydziałów otrzymali w badanym okresie 25 nagród w łącznej wysokości 35.057 zł (średnia wysokość nagrody wyniosła 1.402 zł). Poszczególni Naczelnicy otrzymali od 2 do 7 nagród, tj. łącznie od 1.350 zł do 15.850 zł, z tego kobiety otrzymały od 2 do 5 nagród w łącznej kwocie od 1.350 zł do 8.350 zł, zaś mężczyźni od 3 do 6 nagród w łącznej wysokości od 3.950 zł do 15.850 zł.

[dowód: akta kontroli str. 39]

Spośród sześciu Naczelników czworo z nich (dwie kobiety i dwóch mężczyzn) korzystało z telefonów służbowych, za które Urząd opłacał abonament w wysokości od 65 zł do 195 zł.

[dowód: akta kontroli str. 41]

1.2. W badanej grupie dziesięciu Podinspektorów (8 kobiet i 2 mężczyzn), troje posiadało wykształcenie wyższe z tytułem magistra (2 kobiety i 1 mężczyzna), dwie osoby tytuł inżyniera (kobiety), jeden tytuł licencjata (kobieta), zaś trzech wykształcenie policealne (2 kobiety i 1 mężczyzna), a jeden wykształcenie ogólnokształcące (kobieta). Czworo Podinspektorów z wykształceniem średnim posiadało minimum 3-letni staż pracy, zaś pozostali legitymowali się wykształceniem wyższym i dlatego nie byli oni obowiązani do posiadania wymaganego stażu pracy przed zatrudnieniem na zajmowanym stanowisku. Średni staż pracy kobiet na tym stanowisku był o 2,5 lata krótszy w stosunku do stażu mężczyzn.

[dowód: akta kontroli str. 46, 48-49]

Zgodnie z regulaminem wynagradzania, poziom wynagrodzenia zasadniczego stanowiska Podinspektora wynosił od 1.400 zł do 3.400 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie wynosiło 2.380 zł (70 % maksymalnego wynagrodzenia), przy czym średnie wynagrodzenie ośmiu kobiet wynosiło 2.362 zł, zaś dwóch mężczyzn 2.450 zł. Różnica w wynagrodzeniach zasadniczych wynosiła 3,6%, a z uwzględnieniem dodatku stażowego 7% na korzyść mężczyzn.

[dowód: akta kontroli str. 4-26, 38, 42, 44]

W badanej grupie, kobiety były odpowiedzialne m.in. za sprawy z zakresu ewidencji ludności, gospodarowania odpadami komunalnymi, gospodarki komunalnej, użytkowania wieczystego, dzierżawy i najmu, straży miejskiej oraz współpracy międzynarodowej, a mężczyźni za sprawy z zakresu gospodarki materiałowej i działalności kulturalnej.

Spośród dziesięciu Podinspektorów, w okresie objętym kontrolą czworo z nich poddano ocenie okresowej (3 kobiety i 1 mężczyzna), z czego jedna osoba została oceniona dwukrotnie na ocenę dobrą (kobieta), jedna osoba została oceniona na ocenę dobrą (kobieta), a dwie osoby oceniono na ocenę bardzo dobrą (kobieta i mężczyzna).

[dowód: akta kontroli str. 51, 76-94]

Dziesięciu spośród dziesięciu Podinspektorów otrzymało w badanym okresie 32 nagrody pieniężne w łącznej wysokości 19.861 zł (średnia nagroda wyniosła 621 zł, w tym najniższa 200 zł i najwyższa 1.500 zł). Poszczególni Podinspektorzy otrzymali od 1 do 7 nagród w łącznej wysokości od 350 zł do 5.406 zł, z tego mężczyźni od 2 do 5 nagród w łącznej wysokości od 550 zł do 4.450 zł.

[dowód: akta kontroli str. 40]

Wyjaśniając przyczyny zróżnicowania wysokości wynagrodzeń pracowników Urzędu zatrudnionych na stanowiskach Naczelników Wydziałów oraz Podinspektorów Burmistrz podał m.in., że wynikało to z różnej specyfiki zadań, jakimi zajmują się poszczególne komórki organizacyjne, odmiennych zakresów obowiązków, stopnia zaangażowania w wykonywaniu obowiązków pracowniczych.

W wyjaśnieniach dotyczących zróżnicowania wysokości nagród Burmistrz podał, że wynikało to m.in. z różnego stopnia przejawiania inicjatywy w pracy oraz jej jakości, a otrzymanie przez jednego z Naczelników nagród (łącznie 7) w kwocie wyższej od pozostałych Naczelników wynikało m.in. z faktu kierowania przez niego największym zespołem pracowników i posiadania najobszerniejszego zakresu obowiązków oraz wykazywania dużego zaangażowania w pracy. Z kolei w sprawie różnic w wysokości opłacanych przez Urząd abonamentów telefonów służbowych Naczelników podał, że związane to było z odmiennym zakresem obowiązków i innym zapotrzebowaniem na ilość minut w abonamencie. Ponadto dwóch Naczelników nie zgłosiło zapotrzebowania na telefony służbowe.

[dowód: akta kontroli str. 27-31]

Ustalone
nieprawidłowości

2. Analiza dokumentacji wykazała, że spośród 16 badanych pracowników Urzędu, wobec siedmiu dokonano okresowej oceny z opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych². Przepis ten stanowi, iż pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym podlega okresowej ocenie nie rzadziej niż raz na dwa lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy. Ustawa ta weszła w życie 1 stycznia 2009 roku, w związku z tym sześciu Naczelników powinno zostać ocenionych

² Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

do dnia 31 grudnia 2010 r. Tymczasem pierwsza ocena tych pracowników została sporządzona 15 marca 2011 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 73 dni. W przypadku natomiast jednego z 10 Podinspektorów – oceny dokonano 30 listopada 2011 r., tj. z 14 dniowym opóźnieniem w stosunku do ostatniej oceny, którą przeprowadzono 16 listopada 2009 r.

[dowód: akta kontroli str. 50-51]

Burmistrz wyjaśniając powyższe opóźnienia podał, że sporządzając oceny pracowników omyłkowo nie zastosowano terminów ustawowych.

[dowód: akta kontroli str. 52-53]

Opis stanu faktycznego

3. W badanym okresie obowiązywał regulamin wynagradzania pracowników, w którym Burmistrz na podstawie art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych określił wymagania kwalifikacyjne pracowników oraz sposób przyznawania i wypłacania im wynagrodzenia zasadniczego, w tym maksymalny poziom wynagradzania oraz zasady otrzymywania przez pracowników nagród oraz dodatku funkcyjnego i specjalnego. Ponadto, w załączniku nr 1 do tego regulaminu, Burmistrz ustalił również wymagany staż pracy oraz minimalny i maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego.

[dowód: akta kontroli str. 4-26]

Uwagi dotyczące badanej działalności

Regulamin wynagradzania wprowadzony zarządzeniem Burmistrza z dnia 28 kwietnia 2009 r. stanowi akt prawa wewnętrznego. W związku z tym, powtórzenie w nim zapisów, określonych w rozporządzeniu z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³ (dotyczących wymaganego stażu pracy i minimalnego wynagrodzenia pracowników Urzędu) było sprzeczne z § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej⁴. Przepis ten stanowi bowiem, m.in. że w zarządzeniu nie powtarza się przepisów rozporządzeń.

NIK zwraca również uwagę, że w § 6 ust. 1 w regulaminu wynagradzania zawarto zapis, iż w Urzędzie „tworzy się fundusz nagród w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia z przeznaczeniem na nagrody za osiągnięcia w pracy zawodowej”, podczas gdy zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych (art. 36 ust. 6) nagrody można przyznać za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

[dowód: akta kontroli str. 4-26]

W powyższej sprawie Burmistrz wyjaśnił, że powyższe zapisy w regulaminie powstały w wyniku błędów pisarskich.

[dowód: akta kontroli str. 27-31]

Opis stanu faktycznego

3.2. Burmistrz w badanym okresie przyznał pracownikom Urzędu zajmującym stanowisko Naczelnika Wydziału i Podinspektora łącznie 57 nagród za osiągnięcia w pracy zawodowej, z tego:

- we wszystkich przypadkach Burmistrz wydał decyzje o przyznaniu nagrody bez wskazania szczególnych osiągnięć zawodowych,
- w 52 przypadkach nie sporządzono zawiadomień o przyznaniu nagrody, nie przekazano ich nagrodzonym pracownikom i nie złożono w aktach osobowych.

³ Dz.U. Nr 50, poz. 398 ze zm.

⁴ Dz.U. Nr 100, poz. 908.

Ustalono
nieprawidłowości

Niesporządzanie zawiadomień o przyznaniu tych nagród zawierających informacje za jakie szczególne osiągnięcia zostały przyznane, nieprzekazywanie ich nagrodzonym pracownikom i nieskładanie w aktach osobowych stanowiło naruszenie art. 105 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁵.

Burmistrz wyjaśnił, że niedopełnienie ww. obowiązków wynikało z przeoczenia pracowników przygotowujących stosowną dokumentację.

[dowód: akta kontroli str. 27-31]

Opis stanu
faktycznego

4. W badanym okresie do Urzędu nie wpłynęła żadna sprawa dotycząca dyskryminacji płacowej kobiet i mężczyzn.

Jak podał Burmistrz w okresie objętym kontrolą, podejmował on działania monitorujące i weryfikujące system wynagrodzeń, w szczególności w zakresie różnic w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn wykonujących taką samą pracę, pracę o takiej samej wartości czy podobne rodzaje prac, mając na uwadze ich odmienne zakresy obowiązków, stopień zaangażowania i jakość wykonywanej pracy. Działania te były dokumentowane jedynie przez aneksy do umów o pracę.

[dowód: akta kontroli str. 30-31, 54]

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%⁶. Taki też próg istotności przyjęto w tej kontroli. Analiza dokumentacji objętej badaniem wykazała, że w obu badanych grupach stanowisk różnice te były wyższe odpowiednio o 2,5 i 5,5 punktu procentowego. W związku z tym, zdaniem NIK, zasadne jest monitorowanie wysokości wynagrodzeń pod kątem ich zróżnicowania, w przypadku osób zatrudnionych na podobnych stanowiskach pracy.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷, wnosi o:

W przypadku przyznawania pracownikom Urzędu nagród, o których mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych, sporządzenie zawiadomień o ich przyznaniu zawierających informacje za jakie szczególne osiągnięcia zostały one przyznane oraz załączanie tych zawiadomień do akt osobowych pracowników.

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

⁵ Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

⁶ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Gender_pay_gap_statistics

⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 25 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.

Olsztyn, dnia czerwca 2012 r.

Jacek Mrozek
specjalista kontroli państwowej

Antoni Stupiński
Dyrektor Delegatury NIK
w Olsztynie

.....
podpis

.....
podpis