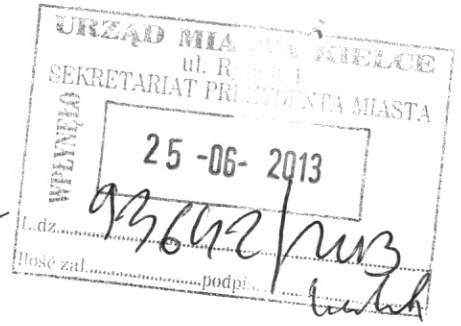


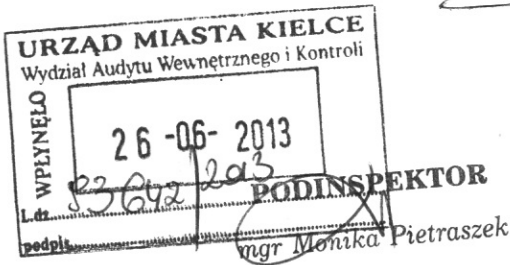


NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Kielcach

LKI - 4101-04-04/2013  
P/13/151



*[Handwritten signature]*



*M. Pietraszek*  
*26.06.2013*

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/151 – Zapewnienie prawa do jednakowego wynagradzania kobiet i mężczyzn w sektorze publicznym.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2012 r. do czasu zakończenia kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Joanna Witkowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84744 z dnia 7 maja 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta w Kielcach, Rynek 1, 25-303 Kielce (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Lubawski, Prezydent Miasta Kielce. (dowód: akta kontroli str. 3)

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

**Ocena ogólna** Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła naruszenia prawa do jednakowego wynagradzania kobiet i mężczyzn w kontrolowanej jednostce. Występujące w badanych grupach stanowisk różnice płacowe były uzasadnione czynnikami obiektywnymi.

**Uzasadnienie oceny ogólnej** W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono występowanie różnic<sup>2</sup> w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn w zbadanych trzech grupach pracowników na korzyść mężczyzn (dodatnia różnica). Różnice te wynosiły od 5,8% do 16,1% dla wynagrodzenia zasadniczego i od 10,5% do 21,6% dla wynagrodzenia łącznego, tj. wraz z dodatkiem za wieloletnią pracę i funkcyjnym. Stwierdzone różnice w wynagrodzeniach zasadniczych przekraczały założony przez NIK próg istotności w wysokości 4,5%<sup>3</sup> od 1,3 do 11,6 punktu procentowego. Dwucyfrowa różnica w wynagrodzeniach wystąpiła w trzech badanych grupach pracowników (w dwóch grupach zarówno w wynagrodzeniach zasadniczych, jak i łącznych). Ustalenia kontroli wskazują jednak, że przyczyną zróżnicowania wynagrodzeń były różne kategorie zaszerogowania, różne zakresy czynności i obowiązków, a także zróżnicowana odpowiedzialność ponoszona przez pracowników.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

**Opis stanu faktycznego** Badaniami kontrolnymi objęto wynagrodzenia pracowników<sup>4</sup> Urzędu, zatrudnionych na stanowiskach: dyrektor biura (dwie osoby), kierownik referatu (33 osoby), starszy poborca (trzy osoby). Do badania starano się wybrać grupy stanowisk względnie

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

<sup>3</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>4</sup> Osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę oraz na pełny etat, według stanu zatrudnienia na 7 maja 2013 r.

jednorodne, zakładając, że praca wykonywana przez osoby zajmujące te stanowiska jest porównywalna. 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 nagród oraz wzięto pod uwagę przyznawanie przez pracodawcę świadczeń dodatkowych. Wysokość wynagrodzeń (brutto) analizowano według stanu na 30 kwietnia 2013 r.

W grupie dyrektorów biur były zatrudnione dwie osoby: kobieta i mężczyzna. Zgodnie z regulaminem wynagradzania pracowników<sup>5</sup>, dyrektorzy biur zatrudniani byli w kategorii zaszeregowania od XV do XX. Minimalne wynagrodzenie kobiety, należącej do kategorii zaszeregowania XIX wynosiło 2.400 zł, a mężczyzny (w kategorii zaszeregowania XX) – 2.600 zł. Maksymalne wynagrodzenie w grupie XIX i XX wynosiło odpowiednio 5.000 zł i 5.400 zł. Wynagrodzenie zasadnicze kobiety stanowiło 89,7% maksymalnego wynagrodzenia, a mężczyzny – 98,9% (w odpowiednich kategoriach zaszeregowania). Różnica płacowa w wynagrodzeniach zasadniczych wyniosła 16,1%, a łącznych – 12,6% na korzyść mężczyzny. Oboje posiadali wykształcenie wyższe specjalistyczne. Staż pracy kobiety ogółem był wyższy od stażu pracy mężczyzny o 18 lat, a na obecnie zajmowanym stanowisku wyższy o 16 lat. Jak wynika z wyjaśnień Wojciecha Lubawskiego, Prezydenta Miasta Kielce, zróżnicowanie wysokości wynagrodzenia wynikało z różnic w zakresie wykonywanych zadań, przypisanej odpowiedzialności oraz liczby pracowników biura, którymi kierowali. Kobieta, kierująca Biurem Obsługi Rady Miasta, odpowiadała m.in. za zebranie projektów uchwał, przygotowanie obrad Rady Miasta Kielce, przekazanie podjętych uchwał do publikacji. Organizowała ona pracę sześciu osób. Mężczyzna kierował pracą 22 osób zatrudnionych w Biurze Planowania Przestrzennego, którego zakres zadań obejmował m.in. kreowanie polityki przestrzennej miasta, w tym sporządzanie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. (dowód: akta kontroli str. 91-107, 395-399, 403-405)

Grupa kierowników referatów obejmowała 29 kobiet i czterech mężczyzn. Zgodnie z regulaminem wynagradzania, kierownicy referatu zatrudniani byli w kategorii zaszeregowania od XIII do XIX. Średnie wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie wynosiło 3.313 zł, przy czym średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet wynosiło 3.288 zł, a mężczyzn – 3.491 zł. Różnica płacowa w wynagrodzeniach zasadniczych wyniosła 5,8%, a łącznych – 10,5% (bez dodatku specjalnego – 9,6%) na korzyść mężczyzn. Wszyscy pracownicy posiadali wyższe wykształcenie. Posiadane pełnomocnictwa i upoważnienia, a także rodzaj przypisanej odpowiedzialności, były ściśle związane z realizowanymi w danej komórce organizacyjnej zadaniami.

Każdy z kierowników referatów – mężczyzn należał do innej kategorii zaszeregowania, co pozwoliło na zbadanie zróżnicowania płacowego w obrębie tych grup. W kategorii XVI zaszeregowanych było 15 kierowników, w tym 14 kobiet. Minimalne wynagrodzenie określono na 1.900 zł, a maksymalne – 3.800 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze w tej kategorii wyniosło 3.264 zł, tj. 85,9% maksymalnego wynagrodzenia, przy czym średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet wyniosło 86,0% maksymalnego wynagrodzenia, a mężczyzny – 81,2%. Różnica płacowa w wynagrodzeniach zasadniczych wyniosła 6,2%, a łącznych –1,4% (bez dodatku specjalnego 0,8%) na korzyść kobiet. Kobiety zatrudnione były w następujących komórkach organizacyjnych Urzędu: Wydział Środowiska i Usług

<sup>5</sup> Regulamin wprowadzony zarządzeniem nr 203/2009 Prezydenta Miasta Kielce z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Wynagradzania Pracowników Urzędu Miasta Kielce.

Komunalnych (referat gospodarki wodno-ściekowej i geologii, referat środowiska, referat przyrody), Wydział Podatków (referat wymiaru podatków i opłat od osób fizycznych, referat wymiaru podatków i opłat od osób prawnych), Wydział Budżetu (referat planowania budżetu Miasta, referat księgowości budżetu Miasta), Wydział Księgowości (referat finansowo-księgowy wydatków Urzędu Miasta), Wydział Architektury i Urbanistyki (referat architektury i budownictwa, referat lokalizacji inwestycji Kielce Wschód, referat lokalizacji inwestycji Kielce Zachód), Wydział Projektów Strukturalnych i Strategii Miasta (referat współpracy z zagranicą, referat aktywizacji gospodarczej i Centrum Obsługi Inwestora), Wydział Edukacji, Kultury i Sportu (referat pomocy stypendialnej, referat sportu i turystyki), Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji (referat geodezji, kartografii i katastru). Mężczyzna kierował referatem przygotowania inwestycji w Wydziale Inwestycji. Staż pracy ogółem dla kobiet mieścił się w przedziale od sześciu do 33 lat (mężczyzny – 36 lat), a staż na obecnie zajmowanym stanowisku w przedziale od jednego roku do 12 lat (mężczyzny – dziewięć lat). Kobiety kierowały referatami liczącymi od trzech do 19 osób, a mężczyzna pięcioosobowym referatem.

W kategorii XVII zaszeregowanych było trzech kierowników, w tym dwie kobiety. Minimalne wynagrodzenie wynosiło 2.000 zł, a maksymalne – 4.200 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze wyniosło 3.621 zł, tj. 86,2% maksymalnego, przy czym średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet wyniosło 83,8% maksymalnego wynagrodzenia, a mężczyzny – 91,1%. Różnica płacowa w wynagrodzeniach zasadniczych wyniosła 8,1%, a łącznych – 14,9% (bez dodatku specjalnego 6,9%) na korzyść mężczyzny. Kobiety zatrudnione były w Wydziale Edukacji, Kultury i Sportu (referat kultury) oraz Wydziale Księgowości (referat finansowo-księgowy dochodów Urzędu Miasta), natomiast mężczyzna w Wydziale Edukacji, Kultury i Sportu (referat ochrony zdrowia i profilaktyki). Staż pracy ogółem kobiet wynosił 17 i 13 lat, mężczyzny – 35 lat, a staż kobiet na obecnie zajmowanym stanowisku wynosił 10 i sześć lat, mężczyzny – dziewięć lat. Kobiety kierowały referatami liczącymi od trzech do 19 osób, a mężczyzna pięcioosobowym referatem.

W kategorii XVIII zaszeregowanych było dwóch kierowników – kobieta i mężczyzna. Minimalne wynagrodzenie wynosiło 2.200 zł, a maksymalne – 4.600 zł. Wynagrodzenie zasadnicze kobiety stanowiło 92,3% maksymalnego wynagrodzenia, a mężczyzny – 86,9%. Różnica płacowa w wynagrodzeniach zasadniczych wyniosła 6,1%, a łącznych 10,2% (bez dodatku specjalnego 5,9%) na korzyść kobiety. Kobieta kierowała 14-osobowym referatem edukacji w Wydziale Edukacji, Kultury i Sportu, a mężczyzna – pięcioosobowym referatem usług komunalnych w Wydziale Środowiska i Usług Komunalnych. Staż pracy ogółem dla kobiety wynosił 34 lata, a mężczyzny 20 lat, a na obecnie zajmowanym stanowisku dla kobiety dziewięć lat, mężczyzny jeden rok.

W kategorii XIX zaszeregowanych było pięciu kierowników, w tym cztery kobiety. Minimalne wynagrodzenie określono na 2.400 zł, a maksymalne – 5.000 zł. Średnie wynagrodzenie zasadnicze wynosiło 3.418 zł, tj. 68,4% maksymalnego, przy czym średnie wynagrodzenie zasadnicze kobiet wyniosło 70,2% maksymalnego wynagrodzenia, a mężczyzny – 61,0%. Różnica płacowa w wynagrodzeniach zasadniczych wyniosła 15,0%, a łącznych 15,8% (bez dodatku specjalnego 13,0%) na korzyść kobiet. Kobiety zatrudnione były w następujących komórkach organizacyjnych Urzędu: Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji (referat zarządu nieruchomościami), Wydział Projektów Strukturalnych i Strategii Miasta (referat funduszy i projektów strukturalnych), Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Geodezji (referat obrotu nieruchomościami, referat gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa). Mężczyzna kierował referatem gospodarki odpadami w Wydziale Środowiska i Usług Komunalnych. Staż pracy ogółem dla

kobiet to odpowiednio 33, 25, 19 i 26 lat (mężczyzny – 16 lat), a na obecnie zajmowanym stanowisku 20, 10, dziewięć i dziewięć lat (mężczyzny – siedem lat). Kobiety kierowały referatami liczącymi od czterech do 10 osób, a mężczyzna referatem liczącym 13 osób. (dowód: akta kontroli, str. 108-353, 395, 403-405)

Wojciech Lubawski wyjaśnił, że zróżnicowanie w wynagrodzeniach kierowników referatów wynika z kilku czynników, m.in. ze stanu zastanego w Urzędzie (działania zmierzające do zmniejszenia dysproporcji w wysokości wynagrodzeń podejmowane były w latach 2004 – 2008, od 2009 r. do chwili obecnej nie było podwyżek wynagrodzeń ani waloryzacji), ze zmian organizacyjnych (zmiany stanowisk, przeważnie bez zmiany wynagrodzenia), różnic w zakresie zadań merytorycznych, indywidualnych predyspozycji pracowników (i oceny ich pracy), doświadczenia w Urzędzie i na zajmowanym stanowisku oraz innych czynników (przenoszenia pracowników w trybie ustawy o pracownikach samorządowych z różnym wynagrodzeniem). (dowód: akta kontroli, str. 396-402)

Grupa starszych poborców obejmowała kobietę i dwóch mężczyzn. Zgodnie z regulaminem wynagradzania, starsi poborcy zatrudniani są w kategorii zaszeregowania od X do XIII. Średnie wynagrodzenie zasadnicze w tej grupie wyniosło 2.145 zł. Różnica płacowa w wynagrodzeniach zasadniczych to 15,9%, a łącznych – 21,6% na korzyść mężczyzn. Spośród trzech badanych osób w tej grupie dwie posiadały wyższe wykształcenie, a jedna (mężczyzna) – średnie. Staż pracy ogółem kobiety wynosił osiem lat, a na obecnie zajmowanym stanowisku dwa lata. Staż pracy ogółem mężczyzn wynosił osiem i 39 lat, a na obecnie zajmowanym stanowisku trzy i 13 lat. Jeden ze starszych poborców był zaszeregowany w XIII kategorii, pozostałych dwoje w X kategorii. Minimalne wynagrodzenie w tej kategorii wynosiło 1.400 zł a maksymalne 2.550 zł. Wynagrodzenie zasadnicze w X kategorii kobiety wyniosło 74,7% maksymalnego wynagrodzenia, a mężczyzny – 78,4%. Różnica płacowa w wynagrodzeniach zasadniczych w X kategorii wyniosła 4,6%, a łącznych 5,6% na korzyść mężczyzny. Zróżnicowanie wysokości wynagrodzenia wynikało z faktu zatrudnienia w różnych kategoriach zaszeregowania. Ponadto, mężczyzna z wyższą kategorią zaszeregowania otrzymywał 20-procentowy dodatek za wieloletnią pracę. (dowód: akta kontroli str. 354-385, 395, 403-405)

W wyjaśnieniach Wojciech Lubawski podał, że różnica w wynagrodzeniach starszych poborców zaszeregowanych w kategorii X wynika z faktu, że mężczyzna ma dłuższy o rok staż pracy, dłużej pracuje w Urzędzie, a tym samym ma większe doświadczenie zawodowe. Ponadto w momencie podjęcia pracy w Urzędzie kobieta miała już dodatek za wieloletnią pracę (5,0%) a mężczyzna nie, obydwójce rozpoczęli pracę z takim samym wynagrodzeniem brutto, jednak wynagrodzenie mężczyzny wzrosło o ww. dodatek. (dowód: akta kontroli str. 396-402)

W Urzędzie nie dokonano wartościowania stanowisk pracy. (dowód: akta kontroli str. 93, 111-112, 355)

W 2012 r. 36 pracownikom spośród 38 przyznano nagrody uznaniowe<sup>6</sup>. Wartość przyznanych nagród dla mężczyzn i kobiet była jednakowa w każdej badanej grupie. Jak wyjaśniła Bożena Janicka, dyrektor Wydziału Organizacyjnego, nagrody te przyznane zostały w grudniu 2012 r. z oszczędności na wynagrodzeniach i pełniły funkcję socjalną. Z uwagi na brak nagród o takim charakterze w regulaminie wynagradzania, zostały zakwalifikowane jako nagrody uznaniowe. Ponadto jeden mężczyzna z grupy kierowników referatów dostał drugą nagrodę w 2012 r.

<sup>6</sup> Dwóch kierowników referatów (kobieta i mężczyzna) nie otrzymało nagrody w 2012 r. z powodu długotrwałych nieobecności w pracy.



w związku z wykonywaniem dodatkowych czynności. (dowód: akta kontroli str. 57-74, 94, 113-116, 356, 394)

Cztery spośród 38 badanych osób posiadało służbowe telefony komórkowe, w tym dyrektor biura (mężczyzna) oraz troje starszych poborców (kobieta i dwóch mężczyzn). Ryczałt na paliwo przyznano 12 pracownikom (sześciu kobietom i sześciu mężczyznom). Dodatkowe świadczenia (telefony komórkowe, ryczałt na paliwo) wynikały z charakteru świadczonej pracy i ich przyznawanie określonym pracownikom było uzasadnione potrzebami pracodawcy i charakterem wykonywanej pracy. (dowód: akta kontroli, str. 82-90, 96, 119-124, 358-359, 386-393)

Wszyscy pracownicy objęci kontrolą otrzymali pozytywne oceny okresowe. (dowód: akta kontroli str. 75-81, 100, 148-160, 364-365)

W wyjaśnieniach Wojciech Lubawski podał, że w Urzędzie jest monitorowany system wynagrodzeń, a w miarę możliwości finansowych podejmuje działania mające na celu wyeliminowanie istniejących różnic. Aktualna sytuacja finansowa uniemożliwia podjęcie stosownych działań w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 396-402)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Z ustaleń kontroli wynika, że różnica w wynagrodzeniach między kobietami a mężczyznami zatrudnionymi na takich samych stanowiskach wynikała z szerszych zakresów zadań wykonywanych przez mężczyzn, zwiększonego zakresu odpowiedzialności oraz z doświadczenia pracy w Urzędzie i na zajmowanym stanowisku. NIK zwraca jednak uwagę, że występujące różnice w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn są znaczące. W związku z tym zakresy czynności tych pracowników należałoby poddać szczegółowej analizie, czy tak duża różnica w wynagrodzeniach jest uzasadniona, zwłaszcza, że w Urzędzie 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 jednostkom samorządu terytorialnego stosowania tego narzędzia, jednak, zdaniem Izby, mogłoby to być pomocne w sytuacji, gdy występują takie same stanowiska pracy w różnych komórkach organizacyjnych Urzędu.

Nie kwestionując prawa pracodawcy do uznaniowego przyznawania nagród, NIK zwraca także uwagę, iż co do zasady nagrody powinny stanowić wyróżnienie dla indywidualnie wytypowanych osób, a nie dla wszystkich pracowników. Przyznawanie wszystkim pracownikom zatrudnionym na danym stanowisku nagród w jednakowej wysokości spowodować może zmniejszenie efektywności tego instrumentu pozytywnego oddziaływania pracodawcy na zachowania pracowników. Art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>7</sup> pozwala na elastyczne dostosowanie postanowień regulaminu wynagradzania w zakresie ustalania dodatków do wynagrodzenia, dzięki czemu możliwe jest prowadzenie indywidualnej polityki płacowej w ramach posiadanych środków finansowych.

#### **IV. Pozostałe informacje i pouczenia**

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

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>8</sup> 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 Kielcach.

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 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.

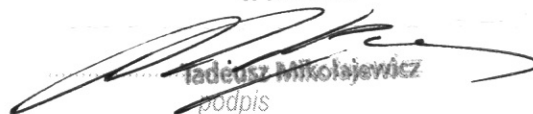
Kielce, dnia 20 czerwca 2013 r.

Kontroler  
Joanna Witkowska  
starszy inspektor kontroli państwowej

  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Kielcach

Wicedyrektor  
Tadeusz Mikołajewicz  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Kielcach

  
Tadeusz Mikołajewicz  
podpis

<sup>8</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.