



05603718



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MIECZYŚLAW ŁUCZAK

KNO.410.004.01.2018
P/18/024

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst ujednolicony
zgodnie z uchwałą Nr 56/2018 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 21 listopada 2018 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/024 – Kształcenie i doskonalenie zawodowe trenerów sportu wyczynowego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
Kontrolerzy	1. Grzegorz Jasioneck, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 16885. 2. Iwona Nowacka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KNO/14/2018. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Sportu i Turystyki, 00-082 Warszawa, ul. Senatorska 14 (dalej: MSiT).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ministrem Sportu i Turystyki w okresie od 27 listopada 2013 r. do 15 czerwca 2015 r. był pan Andrzej Biernat, od 16 czerwca 2015 r. do 16 listopada 2015 r. – pan Adam Korol. Od 16 listopada 2015 r. Ministrem Sportu i Turystyki jest pan Witold Bańka. (dowód: akta kontroli str. 4-5)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Polityka Ministra Sportu i Turystyki w latach 2015-2018 (do 16 lipca) w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego trenerów sportu wyczynowego ograniczała się do finansowania doskonalenia zawodowego trenerów. W latach 2015-2017 Minister nie współpracował z akademiami wychowania fizycznego w zakresie kształcenia trenerów. Ograniczone działania Ministra spowodowane były m.in. wprowadzeniem zmian w zawodzie trenera, w wyniku uchwalenia w 2013 r. ustawy deregulacyjnej, tj. ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów². Na podstawie przepisów tej ustawy wymagania konieczne do uzyskania uprawnień trenera czy instruktora sportu w zakresie posiadanego wykształcenia zostały obniżone do wykształcenia średniego. W stosunku do osoby ubiegającej się o tytuł trenera zrezygnowano również z obowiązku ukończenia kursu specjalistycznego. W maju 2018 r. Minister rozpoczął współpracę z akademiami włączając je w system kwalifikacji trenerów w sporcie, co NIK ocenia pozytywnie.

Minister aktywnie współpracował m.in. z polskimi związkami sportowymi (pzs) w tworzeniu systemu nadawania kwalifikacji zawodowych w sporcie, dzięki czemu prawie wszystkie polskie związki sportowe w sportach olimpijskich posiadały autonomiczne systemy licencyjne nadawania kwalifikacji trenerów w sporcie.

W kontrolowanej działalności stwierdzono nieprawidłowości w rozliczaniu przekazanych środków w kwocie 3,7 tys. zł.

¹ 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.

² Dz. U. poz. 829. Ustawą deregulacyjną wprowadzono m.in. zmiany do ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2018, poz. 1263).

Kierunki polityki Ministra Sportu i Turystyki dotyczące kształcenia i doskonalenia trenerów w sporcie wyczynowym zostały określone w przygotowanym przez Ministra i przyjętym przez Radę Ministrów w 2015 r. „Programie Rozwoju Sportu do roku 2020”³. W dokumencie tym podkreślono, że proces podnoszenia przez trenerów kwalifikacji w sporcie wyczynowym, w szczególności pracujących z kadrą narodową w sportach olimpijskich, powinien być realizowany systemowo, przy wykorzystaniu rozwiązań scentralizowanych, za które odpowiada m.in. administracja rządowa. Wskazano również trzy najważniejsze działania kierunku interwencji Ministra, jednakże w ocenie NIK, w przypadku dwóch działań mają one charakter ogólny i nie przewidują mierzalnych efektów.

Minister Sportu i Turystyki rzetelnie przyznawał środki budżetu państwa na dofinansowanie zadań związanych z przygotowaniem zawodników kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich oraz przygotowaniem i udziałem w mistrzostwach świata i Europy w sportach olimpijskich. Na zadania te Minister przekazał polskiemu związkowi sportowemu w latach 2015-2017 łącznie kwotę 398.739,2 tys. zł, w tym 17% tej kwoty przeznaczono na wynagrodzenia kadry trenerskiej. W latach 2015-2017 Minister Sportu i Turystyki prawidłowo rozliczał wynagrodzenia trenerów kadry narodowej dofinansowane z budżetu państwa.

Minister prawie we wszystkich przypadkach rzetelnie weryfikował sprawozdania z realizacji umów zawartych w latach 2015-2017 na dofinansowanie przygotowań zawodników kadry narodowej, w tym przeprowadzał kontrole realizacji umów m.in. w zakresie wynagrodzenia trenerów. Jednak w przypadku 3% zbadanych umów⁴ przyjęto rozliczenia, pomimo że przekroczony został procentowy limit wydatków przeznaczony na koszty pośrednie (łącznie kwota nieprawidłowości – 3,7 tys. zł). Minister nie weryfikował również spełniania przez trenerów kadry narodowej obowiązku uczestnictwa w 2017 r. w zajęciach „Akademii Trenerskiej”⁵. Może to świadczyć o ryzyku niewystarczającego nadzoru Ministra nad realizacją celów przyjętych w programie dofinansowania zadań związanych z przygotowaniem zawodników kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich oraz przygotowaniem i udziałem w mistrzostwach świata i Europy w sportach olimpijskich na 2017 r., tj. m.in. stworzenia zawodnikom kadry narodowej optymalnych warunków szkolenia.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że do 2018 r. Minister nie współpracował z akademiami wychowania fizycznego z zakresie kształcenia trenerów sportu wyczynowego. Było to m.in. efektem obniżenia w ustawie deregulacyjnej wymaganego wykształcenia osób, które chciały zostać trenerem (z wykształcenia wyższego do średniego). Pozytywnie natomiast należy ocenić podjęcie tej współpracy w maju 2018 r. w zakresie włączenia akademii wychowania fizycznego w system kwalifikacji trenerów w sporcie.

Minister Sportu i Turystyki systemowo realizował proces podnoszenia kwalifikacji przez trenerów sportu wyczynowego. W ramach przekazanych środków dotacji polskie związki sportowe na doszkalanie kadry szkoleniowej przeznaczyły w latach 2015-2017 łącznie 3.314,2 tys. zł. W powyższym okresie wydatki na ten cel wzrosły o 26,4% z poziomu 910 tys. zł w 2015 r. do 1.236,4 tys. zł w 2017 r. W ramach doszkalania trenerów polskie

³ „Program Rozwoju Sportu do roku 2020” stanowi załącznik do uchwały nr 150 Rady Ministrów z dnia 31 sierpnia 2015 r. w sprawie przyjęcia „Programu Rozwoju Sportu do roku 2020” (M. P. poz. 989). Priorytet 3.5 „Poprawa dostępności wysoko wykwalifikowanych kadr w sporcie” w ramach celu szczegółowego 3. „Poprawa warunków organizacyjno-prawnych dla sportu oraz zwiększenie dostępności wykwalifikowanych zasobów kadrowych”, kierunek interwencji 3.5.1. „Podniesienie kompetencji osób prowadzących zajęcia z wychowania fizycznego oraz trenerów, instruktorów i animatorów sportu”.

⁴ Trzy spośród 106 zawartych umów.

⁵ „Akademia Trenerska” prowadzona jest przez Instytut Sportu – Państwowy Instytut Badawczy (Instytut Sportu), wybrany w latach 2015-2017 na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych.

związki sportowe zorganizowały łącznie 333 szkolenia. Dodatkowo Minister realizował proces doskonalenia zawodowego trenerów sportu poprzez organizację „Akademii Trenerskiej”. Na to zadanie w latach 2015-2017 wydatkował łącznie kwotę 1.068,8 tys. zł, a na 2018 r. zaplanowano środki w wysokości 751 tys. zł (o 192,6% więcej niż w 2017 r.). W szkoleniach „Akademii Trenerskiej” w latach 2015-2017 wzięło udział łącznie 1.196 osób.

W ocenie NIK w rozliczeniu „Akademii Trenerskiej” realizowanej w latach 2015-2016 pojawiły się nieprawidłowości. Polegały one przede wszystkim na odstąpieniu od powołania komisji do odbioru tego zadania, sporządzaniu protokołów odbioru niezgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do umów oraz rozliczeniu realizacji trzech etapów niezgodnie z postanowieniami umowy, tj. przed wpływem do Ministerstwa sprawozdań z realizacji zadania. Ponadto, dokonując rozliczenia „Akademii Trenerskiej” w 2017 r., w protokołach odbioru nie dokonano oceny uzyskanych efektów kształcenia.

Pozytywnie należy ocenić podjęcie przez Ministra aktywnej współpracy z pzs na rzecz upowszechnienia i wdrożenia idei autonomicznych systemów licencyjnych nadawania kwalifikacji trenerskich w sporcie. Na 40 polskich związków sportowych w sportach olimpijskich autonomiczne systemy licencyjne deklarowało 38. Minister brał też czynny udział w pracach nad Sektorową Ramą Kwalifikacji w sektorze Sport, co polegało m.in. na uczestniczeniu przedstawicieli MSiP w pracach grupy roboczej ds. legislacji w zakresie Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji oraz współuczestniczeniu w pilotażowym programie wzorcowego opisu kwalifikacji w sporcie.

W ocenie NIK Minister Sportu i Turystyki prawidłowo współpracował z organizatorami sportu w nagradzaniu trenerów sportu odznaką „Za Zasługi dla Sportu”, wyróżnieniami i nagrodami pieniężnymi, przyznając łącznie 835 odznak oraz 1.606 nagród i wyróżnień pieniężnych.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że w trakcie prac nad „ustawą deregulacyjną” Minister Sportu i Turystyki nie odniósł się merytorycznie do nowych zasad uzyskiwania kwalifikacji trenera lub instruktora sportu oraz nie przeprowadził konsultacji wewnątrzresortowych i nie zasięgał w tej kwestii opinii polskich związków sportowych, uczelni wyższych oraz Instytutu Sportu. Przy tak istotnych zmianach w zawodzie trenera i instruktora sportu, w ocenie NIK, ważnym byłoby, aby Minister Sportu i Turystyki wyrażał w tej kwestii stanowisko środowiska sportowego i zabiegał równocześnie o prawidłowy kształt systemu kwalifikowania trenerów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Polityka Ministra Sportu i Turystyki w zakresie kształcenia i doskonalenia trenerów sportu wyczynowego

Opis stanu faktycznego

W wyniku uchwalenia ustawy deregulacyjnej, z dniem 23 sierpnia 2013 r. wprowadzono zmianę art. 41 ustawy o sporcie⁶, tj. w przepisie regulującym kwalifikacje trenerów sportu. W ramach tej zmiany zrezygnowano:

- z wymogu ukończenia przez osobę ubiegającą się o tytuł trenera studiów wyższych lub posiadania przez okres co najmniej dwóch lat tytułu instruktora sportu i ukończenia studiów podyplomowych w obszarze kształcenia umożliwiającym uzyskanie specjalistycznej wiedzy i umiejętności trenerskich (art. 41 ust. 3 pkt 1 oraz pkt 2 ustawy o sporcie w brzmieniu przed zmianą);

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1263. Przed 23 sierpnia 2013 r. obowiązywało brzmienie przepisu art. 41 ustawy o sporcie ogłoszone w Dz. U. Nr 127, poz. 857, ze zm.

- z wymogu ukończenia przez osobę ubiegającą się o tytuł trenera kursu specjalistycznego, o którym była mowa w art. 41 ust. 4 pkt 4 oraz ust. 5 pkt 4 ustawy o sporcie w brzmieniu przed zmianą;
- z wymogu ukończenia przez osobę ubiegającą się o tytuł instruktora sportu studiów wyższych w obszarze kształcenia umożliwiającym uzyskanie specjalistycznej wiedzy i umiejętności instruktorskich lub ukończenia specjalistycznego kursu instruktorów (art. 41 ust. 6 pkt 1 i 2 ustawy o sporcie w brzmieniu przed zmianą);
- z prawa Ministra Sportu i Turystyki do wyrażenia zgody na prowadzenie kursu, o którym była mowa w art. 41 ust. 3 pkt 3, ust. 4 pkt 4, ust. 5 pkt 4 oraz ust. 6 pkt 2 w związku z art. 41 ust. 8 ustawy o sporcie w brzmieniu przed zmianą;
- z prawa do wydania przez Ministra Sportu i Turystyki rozporządzenia określającego m.in. warunki uzyskiwania tytułów trenera i instruktora sportu, o którym była mowa w art. 41 ust. 16 ustawy o sporcie w brzmieniu przed zmianą.

Organem prowadzącym projekt ustawy deregulacyjnej w procesie legislacyjnym był Minister Sprawiedliwości. W toku prac rządowych Minister Sportu i Turystyki zgłosił dwie uwagi do proponowanych nowych uregulowań w zakresie zawodu trenera i instruktora sportu, tj. w piśmie z dnia 8 czerwca 2012 r. wskazał, że projekt ustawy w powyższym zakresie powinien być skonsultowany z Polskim Komitetem Paraolimpijskim. Natomiast w piśmie z 23 sierpnia 2012 r. Sekretarz Stanu w MSiT wskazał na wątpliwość przyjęcia w projekcie ustawy koncepcji obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe z tytułu wykonywania przez trenera lub instruktora sportu zadań. Uwaga Ministra dotycząca skonsultowania projektu ustawy z Polskim Komitetem Paraolimpijskim nie została uwzględniona.

Na etapie prac rządowych uwagi do projektu ustawy deregulacyjnej w zakresie uregulowań zawodu trenera i instruktora sportu zgłosiły 43 podmioty, w tym m.in. 15 polskich związków sportowych, Konferencja Rektorów Akademii Wychowania Fizycznego, Polski Komitet Olimpijski, Polska Akademia Nauk oraz jednostki samorządu terytorialnego⁷. Podnoszono m.in., że wprowadzenie ustawy deregulacyjnej w zawodzie trenera i instruktora sportu może mieć negatywne skutki w postaci zagrożenia dla życia i zdrowia podopiecznych, tj. dzieci i młodzieży. Konferencja Rektorów Akademii Wychowania Fizycznego wyraziła głęboką dezaprobatę wobec proponowanych uregulowań odnoszących się do zawodów trenera i instruktora sportu. Jeden z polskich związków sportowych (Polski Związek Piłki Nożnej) zwrócił m.in. uwagę, że trenerzy pracujący z dziećmi od lat czterech muszą być do jej wykonywania znakomicie przygotowani i permanentnie doszkalani. To samo dotyczy szkoleniowców pracujących z młodzieżą. W opinii tego związku inne związki sportowe mogą mieć problemy z kształceniem kadr, jeśli nie posiadają własnego systemu edukacji trenerów.

Minister Sportu i Turystyki nie przeprowadził żadnych konsultacji resortowych w sprawie planowanej deregulacji zawodu trenera i instruktora sportu. Określił jedynie – jak wynika z dokumentów zamieszczonych na stronie internetowej rcl.gov.pl – zakres konsultacji społecznych, które powinien przeprowadzić Minister Sprawiedliwości odpowiadający za projekt. Po uchwaleniu ustawy deregulacyjnej Minister nie formułował pod adresem pzs żadnych wytycznych w zakresie regulacji prawnych dotyczących kwalifikacji trenerskich. Zdaniem NIK szerokie konsultacje przeprowadzone na etapie projektowanych zmian nie tylko z pzs, ale również z innymi podmiotami, np. akademiemi wychowania fizycznego czy Instytutem Sportu, pozwoliłyby zaprezentować szersze stanowisko resortu

⁷ legislacja.rcl.gov.pl/projekt/33823.

w sprawie deregulacji zawodów trenera i instruktora sportu. Uwagi zgłoszone przez Ministra Sportu i Turystyki nie odnosiły się bowiem merytorycznie do projektu deregulacji w ww. zawodach. Należy podkreślić, że na etapie konsultacji społecznych w ramach rządowych prac legislacyjnych, wiele instytucji, w tym Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy czy Rzecznik Praw Dziecka, podkreślało negatywne skutki, jakie może wywołać deregulacja zawodu trenera i instruktora sportu, szczególnie w odniesieniu do zdrowia dzieci i młodzieży. Wcześniejsze konsultacje wewnątrzresortowe mogłyby rozwiązać wątpliwości pojawiające się już w trakcie konsultacji społecznych prowadzonych przez Ministra Sprawiedliwości oraz przygotować podmioty do nowych planowanych regulacji.

(dowód: akta kontroli str. 387-397, 411-412)

Na dzień 1 stycznia 2011 r. do wykonywania zawodu trenera II klasy uprawnionych było łącznie 22.456 osób⁸. Na dzień 30 października 2017 r. liczba licencjonowanych trenerów zatrudnionych w 40 pzs w sportach olimpijskich wynosiła 24.339 osób i w stosunku do 2014 r. – wzrosła o 9.179 osób (wzrost o 62,3%).

(dowód: akta kontroli str. 165)

W art. 41 ust. 3 pkt 3 ustawy o sporcie (w brzmieniu po ustawie deregulacyjnej) wskazano, że trenerem lub instruktorem sportu może być osoba, która posiada wiedzę, doświadczenie i umiejętności niezbędne do wykonywania zadań trenera lub instruktora sportu. Nie zdefiniowano jednak (ani w ustawie o sporcie, ani w innym dokumencie), jaki poziom „wiedzy, doświadczenia i umiejętności” należy uznać za niezbędny do wykonywania zadań trenera lub instruktora sportu. W opinii pana Marcina Nowaka, dyrektora Departamentu Sportu Wyczynowego (DSW) MSiP istotą deregulacji było oddanie rynkowi danych usług uprawnień do określenia wymogów kwalifikacyjnych dla osób świadczących tę usługę. W przypadku trenera i instruktora sportu założeniem projektu ustawy deregulacyjnej było, aby pzs ustanowiły systemy licencyjne oparte na kluczu kompetencji. Od sposobu ukształtowania systemów licencyjnych zależeć miała jakość szkolenia i dostępność do zawodów trenera i instruktora sportu. Wymogi kwalifikacyjne określone w sposób zbyt wymagający mogły skutkować ograniczeniem do zawodu, a określone w sposób zbyt liberalny mogły doprowadzić do obniżenia jakości szkolenia w danym sporcie.

(dowód: akta kontroli str. 398-400)

Wśród 40 pzs działających w sportach olimpijskich posiadanie autonomicznych systemów przyznawania licencji trenerskich deklarowało (na dzień 20 czerwca 2018 r.) 38 pzs.

(dowód: akta kontroli str. 401)

W „Programie Rozwoju Sportu do roku 2020”⁹ przyjęto m.in., że proces podnoszenia przez trenerów kwalifikacji w sporcie wyczynowym, w szczególności pracujących z kadrą narodową w sportach olimpijskich, powinien być realizowany systemowo, przy wykorzystaniu rozwiązań scentralizowanych. Do najważniejszych działań w tym zakresie zaliczono: prowadzenie przedsięwzięć centralnych nakierowanych na podnoszenie kwalifikacji wśród trenerów kadry narodowej, upowszechnianie w polskich związkach sportowych idei autonomicznych systemów licencyjnych opartych na potrzebie kształcenia ustawicznego oraz wprowadzenie tzw. sektorowej ramy kwalifikacji w sporcie.

⁸ www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=806.

⁹ Dalej: „PRS 2020”.

W Dokumencie Implementacyjnym PRS 2020¹⁰ zostały określone efekty jednego z ww. działań, tj. prowadzenia przez Ministra przedsięwzięć nakierowanych na podnoszenie kwalifikacji przez trenerów kadry narodowej, poprzez przyjęcie jako wartość miernika liczby 455 uczestników kursów w ramach kształcenia i doskonalenia kadr sportu wyczynowego w 2016 r.

Działania systemowe, realizowane przez Ministra Sportu i Turystyki w latach 2015-2018 (do dnia 22 czerwca), których celem było podnoszenie kwalifikacji trenerskich w sporcie wyczynowym, polegały przede wszystkim na możliwości przeznaczenia otrzymanych środków na doksztalcanie kadry trenerskiej. W ramach realizacji programów dofinansowania przygotowani zawodników kadry narodowej umożliwiono wykorzystanie części dotacji na doszkalanie kadry trenerskiej. Głównym celem tych programów było stworzenie zawodnikom optymalnych warunków szkoleniowych poprzez zabezpieczenie niezbędnego sprzętu sportowego i specjalistycznego oraz ich udział w zawodach krajowych i zagranicznych. W ramach procesu przygotowań zawodników zapewniono środki na wynagrodzenia kadry trenerskiej i współpracującej. Te pzs, którym po zapewnieniu finansowania pozostawały jeszcze środki, dofinansowywały doszkalanie kadry szkoleniowej. W latach 2015-2017 wydatki pzs na doszkalanie kadry trenerskiej dofinansowane ze środków budżetu państwa wzrosły o 26,4% (z poziomu 910 tys. zł w 2015 r. do 1.236,4 tys. zł w 2017 r.).

Od 2009 r. realizowany jest projekt Ministra Sportu i Turystyki „Akademia Trenerska”, którego celem jest podnoszenie poziomu wiedzy, umiejętności teoretycznych i praktycznych kadr sportowych i trenerskich oraz kompetencji społecznych tych grup w drodze edukacji pozaformalnej, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju umiejętności przełożenia zdobytej wiedzy na praktykę zawodową. W ramach projektu realizowane są m.in. działania w celu kształcenia oraz doskonalenia kadr sportowych i trenerskich, obejmujące przede wszystkim organizację zajęć warsztatowych i wykładów teoretycznych. W ramach ww. Akademii m.in. w 2015 r. przeprowadzono szkolenia w sześciu tematach, w 2016 r. w 14 tematach, w 2017 r. w 12 tematach, a na 2018 r. zaplanowano szkolenia w 10 tematach.

(dowód: akta kontroli str. 376-381, 401, 413)

Minister Sportu i Turystyki nie określił odrębnego dokumentu dotyczącego kształcenia i doskonalenia zawodowego trenerów sportu wyczynowego. Za działania zmierzające do zapewnienia systemowego procesu podnoszenia kwalifikacji trenerów w sporcie wyczynowym, jak stwierdził pan Jarosław Stawiarski, Sekretarz Stanu w MSiT, należy uznać – poza zajęciami „Akademii Trenerskiej” – m.in. umożliwienie przeznaczenia przez pzs części dotacji na doszkalanie trenerów. Ponadto aktywnie uczestniczono w pracach nad opracowaniem i wdrożeniem Sektorowej Ramy Kwalifikacji w sporcie, rozpatrywano wnioski o ustanowienie pierwszych kwalifikacji (po ustanowieniu których ma zostać powołana instytucja certyfikująca, w ramach zapewniania kontroli nad jakością certyfikowania i walidowania osiągnięć przez kandydatów ubiegających się o certyfikat danej kwalifikacji). Zapewniono również udział przedstawiciela MSiT w pracach powołanej przez Ministra Edukacji Narodowej międzyresortowej komisji do wyłonienia Podmiotów Zewnętrznych Zapewnienia Jakości i upowszechniano w pzs autonomiczne systemy licencyjne.

(dowód: akta kontroli str. 950-951, 953-955)

¹⁰ www.msit.gov.pl/pl/sport/badania-i-analazy/dokumenty-strategiczne/7563,Dokumenty-strategiczne.html?search=395213.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Minister Sportu i Turystyki w latach 2015-2018 (do 16 lipca) realizował politykę w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego trenerów sportu wyczynowego poprzez dofinansowanie organizacji i funkcjonowania działalności „Akademii Trenerskiej” oraz dofinansowania pzs, realizujących doszkalanie kadry trenerskiej.

Podstawowe kierunki polityki Ministra Sportu i Turystyki w zakresie kształcenia i doskonalenia trenerów w sporcie wyczynowym zostały określone w przygotowanym przez Ministra i przyjętym przez Radę Ministrów w 2015 r. „Programie Rozwoju Sportu do roku 2020”. W dokumencie tym podkreślono, że proces podnoszenia przez trenerów kwalifikacji w sporcie wyczynowym, w szczególności pracujących z kadrą narodową w sportach olimpijskich, powinien być realizowany systemowo, przy wykorzystaniu rozwiązań scentralizowanych, za które odpowiada m.in. administracja rządowa. Wskazano również trzy najważniejsze działania kierunku interwencji Ministra, jednakże w przypadku dwóch działań nie określono efektów.

W trakcie prac nad ustawą deregulacyjną Minister Sportu i Turystyki nie odniósł się merytorycznie do nowych zasad uzyskiwania kwalifikacji trenera lub instruktora sportu. Minister nie przeprowadził też konsultacji wewnątrzresortowych i nie zasięgał w tej kwestii opinii polskich związków sportowych, uczelni wyższych oraz Instytutu Sportu. Zdaniem NIK przy tak istotnych zmianach w zawodzie trenera i instruktora sportu ważnym byłoby, aby Minister Sportu i Turystyki wyrażał w tej kwestii stanowisko jak najszerszego środowiska sportowego.

2. Dofinansowanie kadry trenerskiej w ramach przygotowań zawodników kadry narodowej

Opis stanu
faktycznego

Liczba trenerów w polskich związkach sportowych w dyscyplinach olimpijskich wynosiła w latach 2015-2018 odpowiednio¹¹: 11.767, 12.104, 11.091 oraz 9.088. W 2017 r. liczba trenerów spadła o 676 osób (5,7%) w stosunku do 2015 r.

Liczba trenerów, których wynagrodzenia były dofinansowane z budżetu państwa – w ramach Programów dofinansowania zadań ze środków budżetu państwa związanych z przygotowaniem zawodników kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich oraz przygotowaniem i udziałem w mistrzostwach świata i Europy w sportach olimpijskich – w latach 2015-2017¹², wyniosła odpowiednio: 491, 674, 681. W 2017 r. liczba trenerów wzrosła o 190 osób (38,7%) w stosunku do 2015 r.

¹¹ Według stanu na dzień 30 października 2014 r., 2015 r., 2016 r., 2017 r. oraz 22 czerwca 2018 r. Nie uwzględniono Polskiego Związku Piłki Nożnej, ponieważ związek ten nie otrzymywał w latach 2015-2018 dotacji z budżetu państwa na przygotowania zawodników do udziału w igrzyskach olimpijskich, mistrzostwach świata i Europy.

¹² „Program dofinansowania zadań ze środków budżetu państwa związanych z przygotowaniem zawodników kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich oraz przygotowaniem i udziałem w mistrzostwach świata i Europy w sportach olimpijskich w 2015 roku” – wprowadzony decyzją nr 13 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 5 grudnia 2014 r. (dalej: „Program dofinansowania na 2015 r.”); „Program dofinansowania ze środków budżetu państwa zadań związanych z przygotowaniem zawodników kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich oraz przygotowaniem i udziałem w mistrzostwach świata i Europy w sportach olimpijskich w 2016 roku” – wprowadzony decyzją nr 45 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 13 listopada 2015 r. (dalej: „Program dofinansowania na 2016 r.”); „Program dofinansowania ze środków budżetu państwa zadań związanych z przygotowaniem zawodników kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich oraz przygotowaniem i udziałem w mistrzostwach świata i Europy w sportach olimpijskich w 2017 roku” – wprowadzony decyzją nr 55 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 5 grudnia 2016 r. (Dz. Urz. Ministra Sportu i Turystyki poz. 32, dalej: „Program dofinansowania na 2017 r.”).

Liczba licencjonowanych zawodników, zrzeszonych w pzs, które w latach 2015-2017 otrzymały dofinansowanie z budżetu państwa na ww. zadania, utrzymywała się na poziomie: 223.351 zawodników w 2015 r., 236.675 zawodników w 2016 r., 243.045 zawodników – w 2017 r.

(dowód: akta kontroli, str. 161-166)

W latach 2015-2017 z dofinansowania z budżetu państwa na przygotowania zawodników kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich oraz na przygotowania i udział w mistrzostwach świata i Europy w sportach olimpijskich skorzystało odpowiednio: 35, 35, 36 pzs. Na realizację tych przygotowań pzs wydatkowały łącznie 398.739,2 tys. zł, w tym odpowiednio: 119.654,3 tys. zł, 142.038,3 tys. zł, 137.046,6 tys. zł. W 2017 r. wydatki na ww. zadania wzrosły w stosunku do 2015 r. o 14,5%. Wysokość środków zaangażowanych w 2018 r. na ww. zadania wyniosła 102.538,2 tys. zł.

Środki dofinansowania na przygotowania zawodników kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich oraz na przygotowanie i udział w mistrzostwach świata i Europy w latach 2015-2017 były wydatkowane m.in. na:

– szkolenia (zgrupowania i konsultacje krajowe oraz zgrupowania zagraniczne) – łącznie wydatki wyniosły 97.864,2 tys. zł, w tym w 2017 r. – 34.356,1 tys. zł i były wyższe o 19,5% w stosunku do 2015 r.;

– wspomaganie (doszkalanie kadry szkoleniowej, suplementy, odżywki, zakup i obsługa sprzętu sportowego, specjalistycznego, badania diagnostyczne, monitoring, składki do organizacji międzynarodowych) – łącznie wydatki wyniosły 60.326 tys. zł, w tym w 2017 r. – 23.817,7 tys. zł i były wyższe o 63,5% w stosunku do 2015 r.;

– wynagrodzenia (osobowy i bezosobowy fundusz płac, działalność gospodarcza – kontrakty i usługi) – łącznie wydatki wyniosły 67.831,4 tys. zł, w tym w 2017 r. – 24.383 tys. zł i były wyższe o 21,2% w stosunku do 2015 r.

(dowód: akta kontroli, str. 6-16, 179-327, 182, 218, 254, 291, 332-362, 413-417)

W 2015 r. spośród 35 pzs, otrzymujących od Ministra Sportu i Turystyki dofinansowanie na przygotowanie zawodników kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich oraz na przygotowanie i udział w mistrzostwach świata i Europy w sportach olimpijskich, 25 pzs, tj. 71,4%, które otrzymały dofinansowanie, wykazało wydatki na „doszkalanie kadry szkoleniowej”. W 2016 r. wydatki na doszkalanie kadry trenerskiej wykazało 29 pzs (83%), a w 2017 r. – 25 pzs (70%).

Wydatki na doszkalanie kadry trenerskiej poniesione przez pzs w latach 2015-2017 wyniosły łącznie 3.314,2 tys. zł. Wydatki te w każdym roku wzrastały i wyniosły odpowiednio: 910 tys. zł, 1.167,7 tys. zł oraz 1.236,4 tys. zł. W 2016 r. nastąpił wzrost tych wydatków o 28,3% w stosunku do 2015 r., a w 2017 r. nastąpił wzrost o 5,9% w stosunku do 2016 r.

Liczba przeprowadzonych przez pzs w latach 2015-2017 działań szkoleniowych wyniosła 99 w 2015 r., 119 w 2016 r. oraz 115 w 2017 r. Przeciętnie każdy z pzs, otrzymujących w latach 2015-2017 dofinansowanie z budżetu państwa na przygotowania zawodników kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich oraz na przygotowania i udział w mistrzostwach świata i Europy, zorganizował i przeprowadził corocznie cztery szkolenia przeznaczone dla trenerów. Liczba trenerów biorących udział w szkoleniach organizowanych przez pzs w latach 2015-2017 wyniosła łącznie 7.915 osób, w tym: w 2015 r. – 2.478 osób, w 2016 r. – 2.767 osób i w 2017 r. – 2.670 osób.

(dowód: akta kontroli, str. 179-327, 332-362, 413-417, 836)

Szczegółowym badaniem objęto wydatki budżetu państwa poniesione na dofinansowanie wynagrodzenia 92 trenerów głównych i trenerów asystentów kadry narodowej przez dziesięć losowo wybranych pzs, które w latach 2015-2017 otrzymały dofinansowanie do przygotowań zawodników kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich, mistrzostwach świata i Europy. W wyniku badania stwierdzono, że wydatki na dofinansowanie wynagrodzeń, wykazywane przez pzs, nie przekraczały maksymalnej wysokości dofinansowania, wskazanej w tabeli nr 5 Programów dofinansowania na lata 2015-2017. Ponadto, zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale VII pkt 4 ppkt 5 Programu dofinansowania z 2016 r. i 2017 r., Minister Sportu i Turystyki na wniosek trzech pzs zwiększył dziewięciu trenerom wysokość kwoty dofinansowania wynagrodzenia. Wysokość zwiększonego wynagrodzenia nie przekraczała kwot określonych w tabeli 6, 7 i 8 załączników do ww. Programów.

(dowód: akta kontroli, str. 420-427, 824-831)

Natomiast w ramach wynagrodzeń 92 trenerów objętych analizą, Minister Sportu i Turystyki zwiększył wynagrodzenie 18 trenerom na łączną kwotę 401 tys. zł za wyniki osiągnięte przez zawodników podczas igrzysk olimpijskich, mistrzostw świata lub Europy. Zwiększeń Minister Sportu i Turystyki dokonał zgodnie z zasadami określonymi w rozdz. VII pkt. 5 Programów dofinansowania w latach 2015-2017. W latach 2015-2018 (do 12 lipca) Minister przeznaczył na ww. zwiększenia wynagrodzeń 128 trenerów głównych i asystentów łącznie 3.224,3 tys. zł. Średnia wartość zwiększenia za zdobyte miejsca medalowe zawodników dla ich trenerów w badanym okresie wynosiła 3,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 438-439)

W latach 2015-2018 (do czasu zakończenia kontroli) Minister Sportu i Turystyki przeprowadził 11 kontroli w pzs¹³, które otrzymały dofinansowanie z budżetu państwa na zadania związane z przygotowaniem zawodników kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich oraz przygotowaniem i udziałem w igrzyskach olimpijskich, mistrzostwach świata i Europy. W sprawozdaniach z kontroli oraz wystąpieniach pokontrolnych wskazano na zagadnienia dotyczące szkolenia realizowanego przez trenerów sportu i współpracy z trenerami. Dotyczyły one m.in.: wydatkowania części środków w grupie kosztów szkoleniowych, na zawodników, kadrę szkoleniową i osoby współpracujące nie wymienione w załącznikach do umów, również na wynagrodzenia trenerów, poprzez ich wypłatę za okres, w którym nie świadczyli oni pracy z powodu rozwiązania stosunku pracy w trakcie realizacji zadania (ze względu na negatywną ocenę sposobu realizacji przez nich zadań), na pokrycie kosztów wyżywienia dla trenera nie wymienionego w wykazie kadry trenerskiej i współpracującej dofinansowanego zadania. Minister skierował do prezesów pzs zalecenia w ramach przeprowadzonych kontroli, tj. m.in. podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania praktyki finansowania ze środków dotacji kosztów nie objętych zakresem umowy dotacyjnej, dokonanie zwrotu środków dotacji w sposób wykraczający poza przeznaczenie środków z grupy kosztów „Doszkalania kadry szkoleniowej” oraz na osoby nie ujęte w wykazach szkolonych zawodników. Minister wniósł również o zwrot kwot za wydatkowanie środków dotacji poprzez zapłatę za niezrealizowane zadania, wynagrodzenia trenerów w okresie zwolnienia ich z obowiązku świadczenia pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 17-160)

¹³ W 2016 r. w Polskim Związku Tenisowym, w Polskim Związku Jeździeckim, w Polskim Związku Podnoszenia Ciężarów, w Polskim Związku Piłki Siatkowej, w Polskim Związku Gimnastycznym; w 2017 r. w Polskim Związku Pięcioboju Nowoczesnego, w Polskim Związku Lekkiej Atletyki, w Polskim Związku Curlingu, w Polskim Związku Kolarskim, w Polskim Związku Badmintona, w Polskim Związku Hokeja na Lodzie (wyniki kontroli dostępne są na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej MSiT).

W załącznikach do Programów dofinansowania z lat 2015-2016 wskazano, że trenerom szkolenia olimpijskiego zaleca się udział w szkoleniach organizowanych w ramach „Akademii Trenerskiej” prowadzonej przez Instytut Sportu (zgodnie z rozdz. VII pkt 4 ppkt 5 załącznika do Programu dofinansowania z 2015 r. i rozdz. VII pkt 4 ppkt 4 załącznika do programu z 2016 r.). Badaniami kontrolnymi w zakresie spełnienia przez pzs wypełnienia ww. zalecenia (warunku) objęto dokumentację dziesięciu losowo wybranych pzs. Stwierdzono, że w przypadku trzech pzs¹⁴ 65% trenerów głównych kadry narodowej uczestniczyło w zajęciach „Akademii Trenerskiej” w latach 2015-2016.

(dowód: akta kontroli, str. 832-835)

W latach 2015-2017 Minister Sportu i Turystyki finansował projekt „Akademii Trenerskiej”¹⁵ realizowany przez Instytut Sportu, wybrany na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych. W latach 2015-2016 na ten cel MSiT wydatkowało łącznie 678,8 tys. zł, w tym: 180 tys. zł w 2015 r. i 498,8 tys. zł w 2016 r. W 2017 r. wydatkowano łącznie 390 tys. zł, a na 2018 r. MSiT zaplanowało wydatki w wysokości 751 tys. zł.

W 2015 r. w ramach „Akademii Trenerskiej” przeprowadzono sześć szkoleń (trzy szkolenia adresowane do trenerów kadry narodowej i trzy szkolenia przeznaczone dla trenerów zaplecza kadr narodowej szkolących dzieci i młodzież). W 2016 r. przeprowadzono 14 szkoleń, w tym cztery szkolenia adresowane do zawodników i trenerów wyjeżdżających na igrzyska olimpijskie i paraolimpijskie i dwa szkolenia adresowane do trenerów kadry narodowej). W 2015 r. w szkoleniach uczestniczyło 285 trenerów, a w 2016 r. – 490 trenerów. W 2017 r. w ramach Akademii zorganizowano i przeprowadzono 12 akcji szkoleniowych. W zajęciach szkoleniowych uczestniczyło łącznie 421 trenerów.

(dowód: akta kontroli, str. 647-704, 802-820, 849-864)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister Sportu i Turystyki nierzetelnie zweryfikował sprawozdania z realizacji trzech umów na dofinansowanie przygotowań zawodników kadry narodowej do udziału w zawodach rangi mistrzowskiej, w efekcie czego przyjął te rozliczenia, pomimo że przekroczono procentowy limit wydatków przeznaczony na koszty pośrednie na łączną kwotę 3,7 tys. zł. Powyższe było niezgodne z pkt V.11 Programów dofinansowania na rok 2015 i 2017, zgodnie z którym wysokość kosztów pośrednich niezbędnych do realizacji zadania nie może przekroczyć 15% kosztów bezpośrednich przyznanej dotacji.

Przekroczenia wystąpiły w związku z realizacją następujących umów: nr 2015.0281/0394/UDOT/15/DSW z Polskim Związkiem Jeździeckim, w której koszty pośrednie ze środków dotacji wyniosły 178,2 tys. zł, co stanowiło 15,13% kosztów bezpośrednich przyznanej dotacji (1.178,3 tys. zł); nr 2015.0212/0089/UDOT/57/DSW z Polskim Związkiem Taekwondo Olimpijskiego, w której koszty pośrednie ze środków dotacji wyniosły 115,7 tys. zł, co stanowiło 15,09% kosztów bezpośrednich przyznanej dotacji (766,7 tys. zł); nr 2017.00427/0090/UDOT/30/DSW z Polskim Związkiem Łuczniczym – wysokość kosztów pośrednich ze środków dotacji wyniosła 99 tys. zł, co stanowiło 15,13% kosztów bezpośrednich przyznanej dotacji (753,1 tys. zł).

¹⁴ Polski Związek Kajakowy, Polski Związek Towarzystw Wioślarskich, Polski Związek Żeglarski.

¹⁵ Umowa nr 2015.104/40/BP/DSW z dnia 20 października 2015 r. na prowadzenie przez Instytut Sportu Akademii Trenerskiej w roku 2015 i 2016. Umowa nr 2017.080/40/BP/DSW z dnia 31 sierpnia 2017 r. na organizację i prowadzenie przez Instytut Sportu Akademii Trenerskiej w roku 2017.

Pan Marcin Nowak dyrektor DSW MSiT stwierdził m.in., że były to oczywiste omyłki rachunkowe wynikające z błędnego przepisania liczb.

(dowód: akta kontroli, str. 205, 211, 286, 333-334, 338, 428-433)

W opinii Najwyższej Izby Kontroli na Ministrze Sportu i Turystyki, jako przyznającym dotacje, spoczywa obowiązek starannego i rzetelnego działania, szczególnie w zakresie weryfikacji sprawozdań z realizacji umów, czego zabrakło w ww. przypadkach. Ponadto nie podjęto działań w celu wyjaśnienia powstałych rozbieżności.

2. Minister Sportu i Turystyki, przy rozliczaniu środków przyznanych pzs w ramach Programu dofinansowania obowiązującego w 2017 r., nie weryfikował, czy wszyscy trenerzy kadry narodowej wypełnili obowiązek uczestniczenia w szkoleniach organizowanych w ramach „Akademii Trenerskiej”.

W załączniku do Programu dofinansowania obowiązującego w 2017 r. uregulowano, że trenerzy kadry narodowej mają obowiązek uczestniczyć w szkoleniach organizowanych w ramach „Akademii Trenerskiej” finansowanej ze środków MSiT (rozdział VII pkt 4 ppkt 10 załącznika do Programu dofinansowania na 2017 r.). Ze sprawozdań złożonych w MSiT przez Instytut Sportu z realizacji „Akademii Trenerskiej” w 2017 r. wynika, że w przypadku siedmiu pzs¹⁶, które otrzymały dofinansowanie w 2017 r., 38,5% trenerów głównych nie uczestniczyło w zajęciach „Akademii Trenerskiej” prowadzonych w 2017 r.

(dowód: akta kontroli, str. 440-441, 802-818, 821-831)

Pan Marcin Nowak dyrektor DSW MSiT poinformował, że główną przyczyną, dla której nie wszyscy trenerzy główni uczestniczyli w zajęciach „Akademii Trenerskiej” była konieczność realizacji przez trenerów planów szkoleniowych zawodników.

(dowód: akta kontroli, str. 834-835)

Zdaniem NIK, skoro Minister Sportu i Turystyki zobowiązał trenerów głównych kadry narodowej do uczestnictwa w zajęciach „Akademii Trenerskiej”, to uznał, że ich udział w tej formie doskonalenia jest szczególnie ważny. Jeżeli Minister wprowadził taki obowiązek, to powinien również zweryfikować, czy trenerzy wypełnili ten obowiązek. Brak weryfikacji wykonania obowiązku stwarza ryzyko niewystarczającego nadzoru Ministra nad realizacją przez pzs dofinansowanego zadania w zakresie uczestniczenia przez trenerów w „Akademii Trenerskiej”.

3. Minister Sportu i Turystyki nie powołał komisji do odbioru „Akademii Trenerskiej” realizowanej w latach 2015-2016.

Zgodnie z § 4 ust. 3 umowy nr 2015.104/40/BP/DSW na prowadzenie przez Instytut Sportu „Akademii Trenerskiej” w roku 2015 i 2016, w celu dokonania odbioru zadania, Zamawiający (Minister Sportu i Turystyki) miał powołać we własnym zakresie komisję odbioru, która dokona odbioru całego zadania, jak i poszczególnych jej etapów w terminie siedmiu dni od dnia złożenia przez Wykonawcę (Instytut Sportu) sprawozdania z wykonania poszczególnych etapów zadania. W toku kontroli ustalono, że Minister nie powołał komisji, o której mowa w § 4 ust. 3 ww. umowy, a odbioru poszczególnych etapów Akademii dokonywał w imieniu Ministra Sportu i Turystyki pan Maciej Piela, Radca Ministra. Zgodnie z § 15 ust. 1 umowy pan Maciej Piela był osobą uprawnioną do nadzoru nad realizacją umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 442-475, 489-497)

¹⁶ Polski Związek Zapaśniczy, Polski Związek Kolarski, Polski Związek Stermierczy, Polski Związek Kajakowy, Polski Związek Pływacki, Polski Związek Towarzystw Wioślarskich, Polski Związek Żeglarski.

W powyższej sprawie pan Marcin Nowak dyrektor DSW MSiT poinformował, że trudno obecnie wskazać przyczyny niepowołania wymaganej komisji.

(dowód: akta kontroli, str. 865-868)

Zdaniem NIK należy starannie i rzetelnie wywiązywać się z postanowień zwartych umów. Ponadto powierzenie jednej osobie obowiązków rozliczania tak dużego projektu, jakim jest „Akademia Trenerska”, było niewłaściwe, albowiem ocena merytoryczna wielu różnorodnych zadań realizowanych w ramach Akademii przez jedną osobę jest niemożliwa. Dlatego powołanie odpowiedniej komisji do odbioru etapów/całości „Akademii Trenerskiej” było uzasadnione, albowiem odbiór tych etapów przez jedną osobę może stwarzać ryzyko, że zostaną pominięte istotne elementy.

4. W dziewięciu protokołach odbioru poszczególnych etapów „Akademii Trenerskiej” realizowanej w latach 2015-2016 oraz w czterech protokołach odbioru etapów „Akademii Trenerskiej” realizowanej w 2017 r. nie wskazano miejsca odbioru etapu oraz nie wskazano imion i nazwisk osób podpisujących protokół, co było niezgodne z § 4 ust. 5 pkt 1 umowy z dnia 20 października 2015 r.¹⁷ i § 3 ust. 7 pkt 1 umowy z dnia 31 sierpnia 2017 r.¹⁸ oraz załączników nr 4 do ww. umów. Ponadto w czterech protokołach odbioru etapów „Akademii Trenerskiej” w 2017 r. nie wskazano efektów kształcenia, pomimo że wynikało to ze wzoru protokołu stanowiącego załącznik nr 4 do umowy z 2017 r.¹⁹

(dowód: akta kontroli, str. 442-487, 552-584)

Odnosząc się do powyższych uchybień, pan Marcin Nowak, dyrektor DSW MSiT m.in. stwierdził, że wszystkie odbiory były dokonywane w siedzibie MSiT, tj. w Warszawie. Ponadto poinformował, że w 2017 r. sporządzenie protokołów odbioru poszczególnych etapów realizacji „Akademii Trenerskiej” poprzedzone było analizą sprawozdań częściowych. Jeśli ich treść nie budziła wątpliwości, co do osiągnięcia zakładanych efektów kształcenia, w protokole nie umieszczano żadnych adnotacji. Natomiast w przypadku pojawienia się wątpliwości w tym zakresie, w protokole miały znaleźć się stosowne informacje.

(dowód: akta kontroli, str. 865-868)

W opinii NIK powyższe braki świadczą o nierzetelności pracowników MSiT oraz Instytutu Sportu w trakcie sporządzania dokumentacji z realizacji „Akademii Trenerskiej”. Braki te mogły wpłynąć również na prawidłowość dokonania oceny o efektach realizowanego doskonalenia zawodowego wobec trenerów sportu. Protokoły odbioru powinny też zawierać informację o uzyskanych w wyniku realizacji każdego etapu „Akademii Trenerskiej” efektach kształcenia. Jest to szczególnie ważne w przypadku dokonania przez MSiT prawidłowej oceny działań podejmowanych przez Instytut Sportu. Głównym celem tej Akademii jest

¹⁷ W § 4 ust. 5 pkt 1-4 umowy z 2015 r. uregulowano, że protokół odbioru zawiera: datę i miejsce odbioru etapu zadania, opis wykonanego etapu zadania wraz z oceną prawidłowości jego wykonania i zgodności z harmonogramem, o którym mowa w § 6 ust. 1, oświadczenie Komisji o istnieniu albo o braku zastrzeżeń w wykonaniu etapu zadania, w przypadku stwierdzenia zastrzeżeń – zobowiązanie Wykonawcy do ich usunięcia w terminie określonym przez Zamawiającego, w ramach wynagrodzenia ogółem.

¹⁸ Natomiast stosownie do § 3 ust. 7 umowy nr 2017.080/40/BP/DSW z dnia 31 sierpnia 2017 r. protokół odbioru zawiera: datę i miejsce jego sporządzenia, oznaczenie etapu realizacji zadania, którego dotyczy dany protokół, oraz ocenę prawidłowości realizacji zadania oraz ewentualne zastrzeżenia do tej realizacji. We wzorze protokołu odbioru, stanowiącym załącznik nr 4 do ww. umów, wskazano, że przy podpisie powinny być imiona i nazwiska osób podpisujących się.

¹⁹ Zgodnie z § 3 ust. 6 umowy z 2017 r. na organizację i prowadzenie Akademii Trenerskiej w roku 2017, Zamawiający z każdego etapu zadania sporządzał osobny protokół odbioru, którego wzór, stanowiący załącznik nr 4 do umowy, określał m.in. informacje o uzyskanych efektach kształcenia np. w zakresie wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych.

podnoszenie poziomu wiedzy i umiejętności trenerów, a sposobem jego weryfikacji jest dokonanie przez MSiT oceny po każdym etapie Akademii Trenerskiej.

5. Na sprawozdaniu z realizacji IX etapu „Akademii Trenerskiej” realizowanej w latach 2015-2016 nie wskazano daty wpływu sprawozdania do MSiT.

Stosownie do § 4 ust. 1 umowy Instytut Sportu był zobowiązany do przedłożenia MSiT sprawozdania z wykonania m.in. IX etapu zadania w terminie siedmiu dni od dnia zakończenia tego etapu. Natomiast z § 4 ust. 3 umowy wynikało, że Zamawiający dokona odbioru poszczególnych etapów zadania w terminie siedmiu dni od dnia złożenia przez Wykonawcę sprawozdania z wykonania poszczególnych etapów Zadania.

W konsekwencji brak potwierdzenia daty wpływu do MSiT sprawozdania z realizacji IX etapu zadania spowodował, iż nie ma możliwości weryfikacji, czy odbiór danego etapu nastąpił zgodnie z zapisami umowy, w tym z § 4 umowy.

(dowód: akta kontroli, str. 489-497, 604-614)

Pan Marcin Nowak, dyrektor DSW MSiT potwierdził, że data złożenia sprawozdania za IX etap realizacji zadania jest nieznana.

(dowód: akta kontroli, str. 865-869)

Zdaniem NIK powyższy brak wynikał z niestarannego prowadzenia dokumentacji związanej z rozliczaniem „Akademii Trenerskiej”.

6. Minister Sportu i Turystyki rozliczył realizację trzech etapów zadania realizowanego w ramach „Akademii Trenerskiej” w latach 2015-2016 niezgodnie z zapisami § 4 umowy.

Podstawą dokonania odbioru etapu zadania było złożenie przez Wykonawcę sprawozdania z realizacji danego etapu (§ 4 ust. 1, 3-4 umowy). W toku kontroli ustalono, że w przypadku trzech etapów (etapy: V, VIII oraz X) sprawozdanie z realizacji wpłynęło do MSiT w terminie późniejszym niż data podpisania protokołu odbioru realizacji tych etapów. Sprawozdanie z realizacji etapu V wpłynęło do MSiT w dniu 29 lipca 2016 r., podczas gdy protokół odbioru prac z tego etapu podpisano w dniu 26 lipca 2016 r., sprawozdanie z VIII etapu wpłynęło 30 września 2016 r., a protokół odbioru podpisano 28 września 2016 r., natomiast sprawozdanie z X etapu wpłynęło 29 listopada 2016 r., a protokół podpisano w dniu 28 listopada 2016 r.

W powyższej sprawie pan Marcin Nowak, dyrektor DSW MSiT stwierdził, że wszystkie odbiory na bieżąco uzgadniane były z Instytutem Sportu, a zakończenie realizacji każdego etapu zadania następowało wcześniej niż data podpisania protokołu. Natomiast zgodnie z umową warunkiem wystawienia przez Instytut Sportu faktury był podpisany protokół odbioru.

(dowód: akta kontroli, str. 455-462, 472-475, 489, 865-869)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że podstawą sporządzenia protokołu odbioru – stosownie do zapisów § 4 ust. 3 umowy – powinno być sprawozdanie z realizacji danego etapu. Dopiero po sporządzeniu protokołu możliwe było wystawienie faktury. Natomiast w opisanej powyżej sytuacji zachodzi ryzyko, iż bez sprawozdania sporządzono protokół odbioru trzech etapów realizacji „Akademii Trenerskiej” i je rozliczono.

Ocena częściowa

Minister Sportu i Turystyki w latach 2015-2018 (do 16 lipca) rzetelnie udzielał z budżetu państwa dotacji na dofinansowanie zadań związanych z przygotowaniem zawodników kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich oraz przygotowaniem i udziałem

w mistrzostwach świata i Europy w sportach olimpijskich, w tym na wynagrodzenia trenerów.

Na zadania związane z przygotowaniem zawodników kadry narodowej do igrzysk olimpijskich i zawodów mistrzowskich Minister przekazał w latach 2015-2017 do pzs łącznie kwotę 398.739,2 tys. zł. W 2017 r. wydatki na przygotowania zawodników wzrosły o 14,5% w stosunku do wydatków w 2015 r. Na wynagrodzenia kadry szkoleniowej wydatkowano łącznie 67.831,4 tys. zł, co stanowiło 17% wszystkich wydatków poniesionych w latach 2015-2017. Wydatki na wynagrodzenia kadry szkoleniowej w 2017 r. były wyższe o 21,2% w stosunku do 2015 r. W ramach przekazanych przez Ministra Sportu i Turystyki środków pzs na doszkalanie kadry trenerskiej wydatkowały w latach 2015-2017 łącznie 3.314,2 tys. zł. Wydatki te w każdym roku wzrastały. W ramach doszkalania trenerów zorganizowano łącznie 333 akcje szkoleniowe, w których uczestniczyło 7.915 osób.

Zgodnie z zasadami określonymi w Programach dofinansowania na lata 2015-2017 Minister Sportu i Turystyki prawidłowo zwiększał trenerom wysokość ich wynagrodzenia dofinansowanego ze środków budżetu państwa, a wynagrodzenia trenerów prowadzących zawodników kadry narodowej nie przekraczały maksymalnej wysokości dofinansowania, określonej w Programach dofinansowania obowiązujących w latach 2015-2017.

Minister w większości przypadków rzetelnie weryfikował sprawozdania z realizacji zawartych w latach 2015-2017 umów na dofinansowanie przygotowań zawodników kadry narodowej oraz przeprowadził w latach 2016-2017 11 kontroli pzs m.in. w zakresie wynagrodzenia trenerów. Stwierdzono jednak, że w przypadku trzech umów (2,8%) spośród 106 zbadanych przyjęto rozliczenia, pomimo że przekroczono procentowy limit wydatków przeznaczony na koszty pośrednie. Ponadto, przy rozliczaniu środków przyznanych pzs w ramach Programu dofinansowania obowiązującego w 2017 r., nie weryfikowano, czy wszyscy trenerzy kadry narodowej w 2017 r. wypełnili obowiązek uczestniczenia w szkoleniach organizowanych w ramach „Akademii Trenerskiej”. Może to świadczyć o ryzyku niewystarczającego nadzoru Ministra nad realizacją celów przyjętych w programie dofinansowania zadań związanych z przygotowaniem zawodników kadry narodowej do udziału w igrzyskach olimpijskich oraz przygotowaniem i udziałem w mistrzostwach świata i Europy w sportach olimpijskich na 2017 r., tj. m.in. stworzenia zawodnikom kadry narodowej optymalnych warunków szkolenia.

Nieprawidłowo też rozliczano poszczególne etapy realizacji „Akademii Trenerskiej”, co polegało na braku powołania komisji do odbioru realizowanych w latach 2015-2016 zadań oraz sporządzaniu protokołów odbioru niezgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do umów. Stwierdzono również, że w latach 2015-2016 rozliczono realizację trzech etapów niezgodnie z postanowieniami umowy, a na sprawozdaniu z realizacji jednego z etapów nie wskazano daty wpływu sprawozdania do MSiT. We wszystkich protokołach odbioru realizacji „Akademii Trenerskiej” w 2017 r. nie dokonano oceny uzyskanych efektów kształcenia.

3. Współpraca w zakresie kształcenia i doskonalenia trenerów sportu wyczynowego

Opis stanu faktycznego

W ramach „Akademii Trenerskiej” w latach 2014-2018 (do dnia zakończenia kontroli) Instytut Sportu, ze środków MSiT, zorganizował trzy seminaria skierowane do pzs o tematyce dotyczącej nadawania kwalifikacji trenerskich. W dniu 30 września 2014 r. zorganizowano seminarium pn. „Proces tworzenia sektorowej ramy kwalifikacji dla sportu”. W Instytucie Sportu w dniu 12 kwietnia 2016 r. odbyło się szkolenie pt. „Sektorowa Rama Kwalifikacji w Sporcie”. W szkoleniu tym uczestniczyło 60 osób – przedstawiciele pzs

(prezesa, szefowie wyszkolenia i osoby odpowiedzialne za szkolenie i doskonalenie kadr sportowych i szkoleniowych) oraz przedstawiciele MSiT. Szkolenie składało się z dwóch części – pierwsza to wystąpienia przedstawicieli MSiT, Instytutu Sportu i Ministerstwa Edukacji Narodowej. Na drugą część składały się zajęcia praktyczne (warsztatowe) i dotyczyły następujących tematów: tworzenie standardu kwalifikacji, tworzenie efektywnych programów szkoleniowych oraz walidacja efektów kształcenia i certyfikacja w sektorze sportowym. We wrześniu 2017 r. odbyło się kolejne szkolenie dotyczące kwalifikacji w sporcie pn. „Zintegrowany System Kwalifikacji w sporcie – wdrożenie systemu kwalifikacji zawodowych w sektorze sportu”. W szkoleniu zorganizowanym w Instytucie Sportu uczestniczyło 60 osób. Podczas szkolenia przedstawiciele dwóch pzs, tj. Polskiego Związku Tenisa Stołowego oraz Polskiego Związku Koszykówki oraz Stowarzyszenia Instruktorów i Trenerów Narciarstwa zaprezentowali swoje doświadczenia „z przebiegu prac nad opisem standardów kwalifikacji”. We wrześniu 2018 r. planowane jest przeprowadzenie konferencji pn. „Sektorowa Rama Kwalifikacji”.

(dowód: akta kontroli str. 379-381, 610-613, 713-717)

Prace nad wdrożeniem ram kwalifikacji w sporcie i turystyce MSiT zainaugurowała w grudniu 2011 r. konferencją pn. „Europejskie ramy kwalifikacji w obszarze sportu i turystyki”, zorganizowaną z Instytutem Badań Edukacyjnych i Toruńskim Związkiem Towarzystwa Krzewienia Kultury Fizycznej. MSiT było pierwszym Ministerstwem, które rozpoczęło prace nad wdrożeniem Krajowych Ram Kwalifikacji w swoim obszarze. W latach 2014-2015 przedstawiciele MSiT uczestniczyli w pracach grupy roboczej ds. legislacji w zakresie Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji, która przygotowała założenia do projektu ustawy. Od wejścia w życie ustawy deregulacyjnej nie istnieją żadne przepisy prawne określające zasady, warunki i tryb uzyskiwania uprawnień trenera i instruktora sportu oraz dokumenty potwierdzające te uprawnienia. Pracodawca może jednak wymagać udokumentowania odbycia szkolenia lub kursu od osoby, którą zamierza uznać za trenera lub instruktora sportu. Krajowe Ramy Kwalifikacji polegają na stworzeniu nowego systemu certyfikowania i nadawania uprawnień zawodowych w sporcie oraz mają zapewnić uznawane przez środowisko sportowe nowe standardy jakości kształcenia. Założeniem jest, aby wydawane dyplomy były powszechnie uznawane za potwierdzenie odpowiedniej wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych, jakimi powinien legitymować się instruktor lub trener w sporcie. Sektorowa Rama Kwalifikacji w Sporcie została włączona do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji z dniem 13 lipca 2017 r.²⁰. Od 2015 r. Instytut Badań Edukacyjnych wraz z Instytutem Sportu (przy aprobachie MSiT) realizuje pilotażowy program wzorcowego opisu kwalifikacji w sporcie. W projekcie tym biorą udział pzs zainteresowane włączeniem się do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji. Celem tego projektu jest przygotowanie wzorcowych opisów poszczególnych kwalifikacji w sporcie (np. trener klasy mistrzowskiej w piłce siatkowej) we współpracy z właściwym pzs. Spośród 25 podmiotów biorących udział w tym pilotażowym programie 17 stanowiły pzs. W dniu 27 września

2017 r. pan Jan Widera, Podsekretarz Stanu w MSiT skierował m.in. do pzs list z zaproszeniem do zapoznania się z ideą ram kwalifikacji w sporcie oraz włączaniem się do prac nad Zintegrowanym Systemem Kwalifikacji w Sporcie. W dniu 20 maja 2018 r. Minister Sportu i Turystyki reaktywował Radę do Spraw Kształcenia i Doskonalenia Kadr Kultury

²⁰ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 21 czerwca 2017 r. w sprawie Sektorowej Ramy Kwalifikacji w sektorze sport (Dz. U. poz. 1268).

Fizycznej²¹, która ma wspierać Ministra przy rozpatrywaniu wniosków o ustanowienie kwalifikacji w obszarze sportu oraz proponować nowe rozwiązania w zakresie doskonalenia kadr kultury fizycznej po deregulacji zawodów sportowych w 2010 i 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 381-386, 402-405)

Do dnia zakończenia kontroli (16 lipca) do MSiT wpłynęło łącznie siedem wniosków o ustanowienie kwalifikacji rynkowej. Jeden z tych wniosków złożył Polski Związek Tenisa Stołowego.

W dniu 28 lutego 2018 r. odbyło się spotkanie Ministra Sportu i Turystyki z rektorami akademii wychowania fizycznego, w trakcie którego poruszono m.in. zagadnienia związane z kształceniem trenerów w kontekście Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji. Rektorzy wyrazili wolę włączenia się w ten system, szczególnie w roli podmiotów kształcących oraz certyfikujących.

(dowód: akta kontroli str. 402)

Na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o sporcie Minister Sportu w latach 2015-2018 (do 28 czerwca) przyznał nagrody pieniężne, wyróżnienia i odznaki „Za Zasługi dla Sportu” trenerom oraz innym osobom wyróżniającym się szczególną aktywnością i uzyskującym wybitne osiągnięcia w działalności w zakresie sportu. W 2015 r. odznaki „Za Zasługi dla Sportu” przyznano łącznie 484 osobom na podstawie 582 wniosków (49 odznak przyznano na wniosek Ministra Sportu i Turystyki). W 2016 r. przyznano 266 odznak na podstawie 386 wniosków, w tym siedem na wniosek Ministra. W 2017 r. przyznano 325 odznak (więcej o 22,2% od roku poprzedniego) na podstawie 490 wniosków. W 2018 r. (do 28 czerwca) przyznano 66 odznak „Za zasługi dla sportu”, w tym 13 na wniosek Ministra Sportu i Turystyki.

W latach 2015-2018 (do 29 czerwca) Minister przyznał nagrody pieniężne i wyróżnienia dla trenerów sportu, na podstawie wniosków składanych przez uprawnione podmioty, które jednocześnie wnioskowały dla trenerów o nagrodę pieniężną i wyróżnienie. W 2015 r. przyznano ich 473, natomiast rok później o 70,2% więcej, tj. 805. W 2017 r. natomiast liczba przyznanych nagród i wyróżnień spadła do 328, tj. o 59,3%, w tym 67 nagród pieniężnych i wyróżnień przyznano pierwszym trenerom medalistów Igrzysk Olimpijskich, mistrzostw świata i Europy.

(dowód: akta kontroli, str. 370-375)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W okresie objętym kontrolą Minister Sportu i Turystyki podjął aktywną współpracę z polskimi związkami sportowymi na rzecz upowszechnienia i wdrożenia idei autonomicznych systemów licencyjnych nadawania kwalifikacji trenerskich w sporcie (38 polskich związków sportowych w sportach olimpijskich na 40 deklarowało, że posiada te systemy). We współpracy z Instytutem Badań Edukacyjnych, Instytutem Sportu oraz Toruńskim Związkiem Towarzystwa Krzewienia Kultury Fizycznej brał też czynny udział w pracach nad Sektorową Ramą Kwalifikacji w sektorze Sport, co polegało m.in. na: uczestniczeniu przedstawicieli MSiT w pracach grupy roboczej do spraw legislacji w zakresie Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji oraz współuczestniczeniu w pilotażowym programie

²¹ Zarządzenie Nr 13 Ministra Sportu i Turystyki z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie powołania i trybu działania Rady do Spraw Kształcenia i Doskonalenia Kadr Kultury Fizycznej (Dz. Urz. Ministra Sportu i Turystyki poz. 47).

wzorcowego opisu kwalifikacji w sporcie. Spośród 25 podmiotów biorących udział w tym programie 17 stanowią polskie związki sportowe.

Do 2018 r. Minister nie współpracował z akademiami wychowania fizycznego z zakresie kształcenia trenerów sportów wyczynowych. Było to efektem m.in. obniżenia w ustawie deregulacyjnej wymaganego wykształcenia osób, które chciały zostać trenerem (z wykształcenia wyższego do średniego). Pozytywnie natomiast należy ocenić podjęcie tej współpracy w maju 2018 r. w zakresie włączenia akademii wychowania fizycznego w system kwalifikacji w sporcie, szczególnie jako podmioty kształcące i certyfikujące.

Minister Sportu i Turystyki współpracował w okresie objętym kontrolą z organizatorami sportu w nagradzaniu trenerów sportu odznaką „Za Zasługi dla Sportu”, wyróżnieniami i nagrodami pieniężnymi, przyznając łącznie 835 odznak oraz 1.606 nagród i wyróżnień pieniężnych.

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 Kontroli²², wnosi o:

- 1) rzetelną weryfikację sprawozdań przedkładanych przez polskie związki sportowe,
- 2) weryfikację realizacji przez trenerów kadry narodowej obowiązku uczestnictwa w szkoleniach organizowanych w ramach „Akademii Trenerskiej”,
- 3) dokonywanie w protokołach odbioru „Akademii Trenerskiej” ocen uzyskanych efektów realizowanego kształcenia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 3 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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.

Warszawa, dnia 28 sierpnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego
p.o. dyrektora
Piotr Prokopczyk



²² Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.