

BARTOSZ NAMIECIŃSKI

Uniwersytet Szczeciński
bartosz.namiecinski@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-6066-6635

TOMASZ NAMIECIŃSKI

Zachodniopomorska Wojewódzka Komenda
Ochotniczych Hufców Pracy w Szczecinie
tomnam@wp.pl
ORCID: 0009-0000-3905-3212

Ochotnicze Hufce Pracy jako jednostka sektora finansów publicznych o szczególnym znaczeniu dla wspierania aktywności zawodowej i zatrudnienia wśród młodzieży oraz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu

Ochotnicze Hufce Pracy (Voluntary Labour Corps) as a public finance sector entity of particular importance for supporting vocational activity and employment among young people, as well as for preventing social exclusion

Streszczenie. Walka z wykluczeniem społecznym poprzez działania oświatowe stanowi jedno z najpoważniejszych wyzwań współczesnego systemu szkolnictwa.

Ochotnicze Hufce Pracy (OHP) działające w formie jednostki budżetowej stanowią jednostkę sektora finansów publicznych, realizującą zadania państwa w zakresie kształcenia, wychowywania oraz zatrudnienia młodzieży. Jednostka ta podejmuje także istotne działania przeciw marginalizacji i wykluczeniu społecznemu. Mając to na uwadze, w opracowaniu postawiona została teza, że OHP mają szczególne znaczenie dla wspierania aktywności zawodowej i zatrudniania wśród młodzieży. Przedmiotem badań objęto zadania, strukturę oraz zasady gospodarowania finansami OHP, z uwzględnieniem ich znaczenia zarówno dla systemu oświaty, jak i dla sektora finansów publicznych. Prowadzone rozważania oparte zostały o dogmatyczno-prawną metodę badawczą uzupełnioną o metodę analityczno-formalną. W tym zakresie analizą objęto ustawodawstwo polskie oraz dane finansowe. Ponadto skorzystano także z dorobku doktryny i judykatury.

Słowa kluczowe: Ochotnicze Hufce Pracy; jednostka budżetowa; sektor finansów publicznych; kształcenie młodzieży; wykluczenie społeczne.

Abstract. Fight with social exclusion through educational activities constitutes one of the most significant challenges facing contemporary education system. Voluntary Labour Corps (VLC) operate in a form of a budgetary unit. The VLCs are entities of public finance sector. They are responsible implementing state tasks in education, upbringing, and youth employment. These entities also undertakes significant measures aimed at counteracting marginalisation and social exclusion. In view of the above, the study advances the thesis that VLCs play particularly important role in supporting vocational activity and employment among young people. The scope of the research encompasses the tasks, organisational structure, and principles governing the financial management of the VLCs, taking into account their significance for education system, and for the public finance sector. The considerations presented herein are based on the dogmatic-legal research method supplemented by the analytical-formal method. In this respect, the analysis covers Polish legislation and financial data. Furthermore, references are made to the achievements of legal doctrine and judicial decisions.

Keywords: Voluntary Labour Corps; budgetary unit; public finance sector; youth education; social exclusion.

1. Wprowadzenie

Ochotnicze Hufce Pracy (OHP) zostały utworzone 13 czerwca 1958 roku na podstawie uchwały Rady Ministrów¹, będąc bezpośrednim następcą wcześniejszej organizacji „Służba Polsce”, rozwiązanej w 1955 r. OHP w swych założeniach nawiązywały również do przedwojennej tradycji Junackich Hufców Pracy (JHP) działających w latach 1936–1939. W doktrynie wskazuje się, że ich pierwotnym celem było ideologiczno-polityczne wychowywanie młodzieży. W takiej podstawowej roli występowały one do początków lat 90. ubiegłego stulecia. W 1994 roku OHP uzyskały status gospodarstw pomocniczych przy jednostkach budżetowych. Ten model oznaczał, że mogły częściowo same finansować swoją działalność (np. poprzez usługi szkoleniowe czy produkcję)². System gospodarstw pomocniczych został jednak zlikwidowany w 2010 roku w drodze reformy finansów publicznych³.

Należy jednak zwrócić uwagę, że początku swojego istnienia OHP wypełniały także ważne zadania polegające na społecznej i zawodowej aktywizacji młodzieży – zwłaszcza ze środowisk wiejskich i z regionów słabo rozwiniętych gospodarczo. Z kolei dla młodzieży społecznie zaniebanej, pozbawionej właściwej rodziny i środowiskowej opieki wychowawczej stały się szansą zmiany otoczenia i trybu życia⁴. Głównym celem działania OHP od samego początku ich istnienia było zatem zapewnienie młodzieży pracy równocześnie z umożliwieniem jej nabycia kwalifikacji zawodowych w połączeniu z zapewnieniem jej ogólnej oświaty

¹ Uchwała nr 201 Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 1958 r. w sprawie organizowania i pracy ochotniczych hufców pracy Związku Młodzieży Socjalistycznej, M.P. z 1958 r. Nr 56, poz. 322.

² Odpowiedź Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na zapytanie nr 7912 w sprawie działalności gospodarczej prowadzonej przez jednostki podległe Małopolskiej Wojewódzkiej Komendzie OHP, <https://orka2.sejm.gov.pl/INT7.nsf/b7ab4587dcc2afc6c1257362003f8888/407be757b969e861c1257e13004d3136?OpenDocument> (dostęp: 31.03.2026 r.).

³ Zob. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 nr 157 poz. 1241 oraz ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 nr 157 poz. 1240.

⁴ M. Włodarczyk, *Komentarz do ar. 11–17 [w:] Z. Góral (red.), Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX/el.

i wychowania obywatelskiego⁵. Pomimo różnic ideowych na przestrzeni kolejnych lat OHP stanowiły element celowej polityki państwa w stosunku do określonych środowisk społecznych – głównie młodzieżowych⁶.

W ostatnich latach natomiast jednostka ta stała się ważnym komponentem polityki pomocowej państwa wobec młodzieży, szczególnie tej trudnej, zaniedbanej lub wykluczonej społecznie⁷. Należy bowiem zaznaczyć, że w obecnym stanie prawnym OHP, działając w formie jednostki budżetowej, nie tylko tworzą sektor finansów publicznych, lecz także są formą zinstytucjonalizowanego wsparcia państwa dla aktywności zawodowej i zatrudnienia wśród młodzieży oraz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Pozycję prawną tej jednostki regulują w szczególności przepisy ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia⁸, ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe⁹ oraz Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 listopada 2025 r. w sprawie szczegółowych zadań i struktury Ochotniczych Hufców Pracy¹⁰. Natomiast kwestie związane z finansowaniem OHP określa przede wszystkim ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹. Mając na uwadze powyższe, postawiona została teza, że OHP mają szczególne znaczenie dla wspierania aktywności zawodowej i zatrudniania wśród młodzieży.

⁵ K. Kołodziej-Hubka, *Ochotnicze Hufce Pracy i ich zadania w latach 1958–2009*, „Piotrkowskie Zeszyty Historyczne” 2010, t. 11, s. 199–200.

⁶ Z. Jasiński, E. Nycz, *Absolwenci Ochotniczych Hufców Pracy. Badania ich losów, pozycji społecznej i zawodowej w społeczeństwie*, Opole 2010, s. 14–16.

⁷ E. Nycz, *Ochotnicze Hufce Pracy – instytucja państwowa dla młodzieży i pracy z młodzieżą*, „Edukacja Ustawiczna Dorosłych” 2019, nr 1, s. 154.

⁸ Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia, Dz.U. z 2025 r. poz. 620 ze zm., dalej: u.r.p.s.z.

⁹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, Dz.U. z 2025 r. poz. 1043 ze zm., dalej: p.o.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 listopada 2025 r. w sprawie szczegółowych zadań i struktury Ochotniczych Hufców Pracy, Dz.U. poz. 1631, dalej Rozporządzenie MRPiPS.

¹¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm., dalej u.f.p.

2. Zadania Ochotniczych Hufców Pracy

OHP są jednym z głównych podmiotów realizujących zadania państwa w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy. Zgodnie z art. 341 ust. 4 u.r.p.s.z. jednostka ta realizuje działania na rzecz młodzieży w wieku od 14. do 30. roku życia w celu jej wsparcia w wypełnieniu obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki oraz podejmowaniu i utrzymaniu zatrudnienia i rozwoju edukacyjno-zawodowego. Zadania OHP obejmują dwa podstawowe obszary działalności. Pierwszy obejmuje kształcenie i wychowywanie młodzieży, drugi zaś sferę zatrudnienia oraz przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży¹². Szczegółowe zadania w każdym z tych obszarów zostały natomiast doprecyzowane w art. 342 u.r.p.s.z. oraz w § 2. Rozporządzenia MRPiPS. Mając na uwadze powyższe, należy wskazać, że realizując działania na rzecz młodzieży, OHP w szczególności:

1. prowadzą działania środowiskowe mające na celu rozpoznanie problemów i identyfikację młodzieży wymagającej wsparcia oraz prowadzą jej rekrutację do objęcia wsparciem,
2. diagnozują indywidualne potrzeby młodzieży i planują dla niej formy wsparcia,
3. realizują działania wspierające rozwój osobisty i integrację społeczną młodzieży, w tym działania opiekuńcze, wychowawcze, profilaktyczne i socjalizacyjne,
4. ułatwiają młodzieży realizację obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki do 18. roku życia oraz umożliwiają jej nabycie kwalifikacji zawodowych, w tym: kierują do pracodawców lub zatrudniają w celu odbycia przygotowania zawodowego oraz zapewniają pomoc wychowawców i pedagogów w okresie nauki,
5. umożliwiają młodzieży nabycie dodatkowej wiedzy i umiejętności potrzebnych na rynku pracy, oferując pozaszkolne zajęcia edukacyjne lub kierując na szkolenia oraz kwalifikacyjne kursy zawodowe,

¹² P. Czarnecki, *Zadania Ochotniczych Hufców Pracy w świetle obowiązujących regulacji prawnych* [w:] K.W. Baran, M. Włodarczyk (red.), *System Prawa Pracy. Tom VIII. Prawo rynku pracy*, Warszawa 2018, s. 290.

6. prowadzą pośrednictwo pracy oraz poradnictwo zawodowe na rzecz młodzieży,
7. współpracują ze szkołami podstawowymi, ponadpodstawowymi, uczelniami, jednostkami samorządu terytorialnego, stowarzyszeniami oraz fundacjami w zakresie realizacji poradnictwa zawodowego, w tym promowania uczenia się przez całe życie oraz działań informacyjnych dotyczących wsparcia skierowanego do osób do 30. roku życia,
8. prowadzą ocenę skuteczności i efektywności działań realizowanych na rzecz młodzieży objętej wsparciem,
9. realizują działania dotyczące prowadzenia współpracy z organizacjami i instytucjami zagranicznymi oraz organizowania międzynarodowej współpracy i wymiany młodzieży.

Mając na uwadze powyższe, podkreślenia wymaga, że OHP realizują liczne zadania w zakresie kształcenia i wychowania, jak też zadania, które mają na celu przygotowanie młodzieży do świadomego wkroczenia na bardzo konkurencyjny rynek pracy¹³. W doktrynie wskazuje się także, że zadania realizowane przez OHP są na bieżąco dostosowywane do zapotrzebowania i oczekiwań zróżnicowanych grup młodzieży, mieszczą się jednocześnie w kompleksie całej polityki społecznej prowadzonej przez państwo¹⁴. W zakresie zadań o charakterze edukacyjno-wychowawczym należy mieć na względzie, że kształcenie młodzieży w OHP jest realizowane z uwzględnieniem jedności procesu dydaktycznego i wychowawczego oraz respektowania indywidualnych potrzeb i możliwości uczestników. Dobór formy, kierunku i poziomu kształcenia młodzieży w OHP odbywa się z uwzględnieniem: wieku, wykształcenia, cech psychofizycznych i zainteresowań młodzieży, dostępnej oferty kształcenia i szkolenia oraz szans na uzyskanie zatrudnienia po zakończeniu kształcenia. Ponadto realizując ww. działania OHP mogą zapewnić młodzieży, w ramach po-

¹³ A. Klementowska, *Ochotnicze Hufce Pracy wobec zmian na rynku edukacyjno-zawodowym*, „Przegląd Pedagogiczny” 2014, nr 2, s. 106.

¹⁴ U. Kowalska, E. Żywiec-Dąbrowska, *Doradztwo zawodowe w Ochotniczych Hufcach Pracy (Mobilne Centra Informacji)* [w:] H. Bednarczyk, J. Figurski, M. Żurek (red.), *Pedagogika pracy. Doradztwo zawodowe*, Radom 2004, s. 276–277.

siadanej bazy lokalowej, nieodpłatnie pobyt całodobowy z zakwaterowaniem i wyżywieniem oraz opieką wychowawczą. Dodatkowo młodzież na każdym etapie kształcenia w OHP może korzystać z informacji zawodowej, usług poradnictwa zawodowego oraz pośrednictwa pracy świadczonych przez jednostki OHP.

Dla realizacji zadań w zakresie kształcenia niezwykle istotne znaczenie ma również dokonywana za pośrednictwem OHP refundacja kosztów zatrudnienia młodocianych pracowników. Zgodnie bowiem z art. 348 ust. 1 u.r.p.s.z. OHP mogą dokonywać refundacji kosztów poniesionych przez pracodawcę na wynagrodzenia oraz składki na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego. Udzielane w ten sposób refundacje stanowią formę wsparcia finansowego dla pracodawców, którzy szkolą młodzież w ramach przygotowania zawodowego. Refundacje te do roku 2018 finansowane były ze środków Funduszu Pracy, następnie w latach 2019–2020 wydatki w tym zakresie pokrywał Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Od roku 2021 natomiast ustawodawca zdecydował się na powrót finansowania ze środków Funduszu Pracy.

Mając na uwadze cel i zakres omawianych refundacji, należy wskazać, że pracodawcy zwracana jest część kosztów zatrudnienia i wyszkolenia młodocianego pracownika, tj. wynagrodzenie wypłacone młodocianemu oraz składki na ubezpieczenia społeczne od tego wynagrodzenia. Pracodawca zatrudniający wyłącznie młodocianych pracowników może wystąpić z wnioskiem o zawarcie umowy o refundację dotyczącym maksymalnie 3 młodocianych pracowników. Natomiast pracodawca zatrudniający także pracowników niebędących młodocianymi pracownikami może wystąpić z wnioskiem o zawarcie umowy o refundację dotyczącą młodocianych pracowników w liczbie nieprzekraczającej trzykrotnej liczby zatrudnionych w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy na czas nieokreślony niebędących młodocianymi pracownikami.

Odnosząc się natomiast do zadań z zakresu przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu, podkreślenia wymaga, że OHP podejmują także działania na rzecz młodzieży, która w szczególności:

1. jest zagrożona ryzykiem przedwczesnego opuszczenia systemu edukacji rozumianego jako realizowanie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki w ten sposób, że stwarza problemy wychowawcze w trakcie realizacji obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki lub ma opóźnienia w cyklu kształcenia lub nie realizuje obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki,
2. po spełnieniu obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki nie uczy się i nie pracuje,
3. pochodzi z rodzin dysfunkcyjnych,
4. pochodzi z rodzin, w których panują warunki socjalno-bytowe lub środowiskowe wskazujące na potrzebę instytucjonalnego wsparcia materialnego, pedagogicznego lub psychologicznego,
5. potrzebuje wsparcia w podjęciu decyzji edukacyjno-zawodowej lub przygotowania do aktywnego zachowania na rynku pracy.

Mając na uwadze powyższe, w doktrynie wskazuje się, że OHP koncentrują swoje działania również na pomocy młodzieży najsłabszej, zaniedbanej i niedostosowanej społecznie, o zmniejszonych szansach życiowych, pochodzącej ze środowisk dotkniętych bezrobociem i ubóstwem. Pomagając jej w wejściu na rynek pracy, kształtowaniu kariery edukacyjno-zawodowej i usamodzielnieniu¹⁵. Tym samym adresatami oddziaływania OHP w sferze kształcenia i wychowania jest również młodzież zaniedbana wychowawczo i wymagająca specjalnego podejścia, czasem również opóźniona w cyklu kształcenia lub nierealizująca obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, zagrożona demoralizacją i wchodząca w konflikt z prawem¹⁶.

3. Struktura Ochotniczych Hufców Pracy

Prowadząc rozważania w zakresie zasad funkcjonowania OHP, w pierwszej kolejności wskazania wymaga, że są państwową jednostką budżetową nadzorowaną przez ministra właściwego do spraw pracy. Nadzór ministra

¹⁵ K. Lisowska, M. Łojko, *Ochotnicze Hufce Pracy jako instytucje rynku pracy na Warmii i Mazurach*, „Colloquium” 2020, nr 4, s. 144.

¹⁶ P. Czarnecki, *Zadania Ochotniczych Hufców Pracy...*, s. 290.

właściwego do spraw pracy nad tą jednostką budżetową sprowadza się do kilku aspektów takich jak m.in: powoływanie i odwoływanie kierownictwa OHP, określanie głównych kierunków działania czy gospodarowanie środkami publicznymi pochodzącymi z budżetu państwa. W ramach nadzoru minister ten akceptuje także roczne plany pracy i sprawozdania z wykonania planu pracy OHP za rok poprzedni. Mając na uwadze treść art. 9 u.f.p., OHP jako jednostki budżetowe nie tylko są częścią największej i najbardziej różnorodnej grupy jednostek sektora finansów publicznych (j.s.f.p.), lecz także stanowią najstarszą formę organizacyjno-prawną realizacji gospodarki budżetowej¹⁷. Status prawny jednostek budżetowych określa art. 11 u.f.p., wskazując, że są to jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostek samorządu terytorialnego¹⁸. Ze względu na niejednorodny charakter ustrojowy jednostek budżetowych oraz kryterium funkcjonalne, a więc rolę, jaką odgrywają jednostki budżetowe w SFP, w doktrynie wskazuje się na ich różne rodzaje¹⁹. Mając na uwadze przedstawione wyżej zadania OHP, jednostkę tą należałoby zaliczyć do jednostek budżetowych realizujących powierzone zadania publiczne (świadczące usługi publiczne). Grupa ta obejmuje jednostki budżetowe, które co prawda spełniają funkcje administracyjne, ale czynią to w związku z realizacją usług publicznych, co jest ich zasadniczym celem²⁰.

Wewnętrzna struktura organizacyjna OHP ma charakter hierarchiczny i wielopoziomowy. W tym zakresie wyróżnić można szczebel centralny oraz struktury terenowe. Na poziomie centralnym zasadnicze znaczenie ma powoływany przez ministra właściwego do spraw pracy kierownik tej jednostki budżetowej – Komendant Główny OHP. Sprawuje on zwierzchnictwo oraz nadzór nad OHP, kierując jego działaniami. Komen-

¹⁷ K. Kopyściańska, *Komentarz do art. 11 [w:] Z. Ofiarski (red.), Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 146–147.

¹⁸ A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2003, s. 194–196.

¹⁹ C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011, s. 369.

²⁰ M. Tyniewicz, *Komentarz do art. 11 [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicz (red.), Finanse publiczne. Komentarz*, Warszawa 2024, s. 166.

dant Główny wykonuje swoje zadania przy pomocy Komendy Głównej OHP z siedzibą w Warszawie, która stanowi jego aparat pomocniczy. Na poziomie regionalnym (wojewódzkim) funkcjonuje natomiast 16 Wojewódzkich Komend OHP – po jednej w każdym województwie. Na ich czele stoją wojewódzcy komendanci OHP, którzy odpowiadają za całość kształtowania działalności OHP na terenie województwa, z wyjątkiem działalności centrów kształcenia i wychowania OHP oraz ośrodków szkolenia zawodowego OHP, które podlegają bezpośrednio Komendantowi Głównemu. W skład struktury wojewódzkiej komendy OHP wchodzi natomiast:

1. wojewódzka komenda,
2. centra edukacji i pracy młodzieży (CEiPM) oraz ich wewnętrzne jednostki organizacyjne,
3. ośrodki szkolenia i wychowania (OSiW),
4. hufce pracy OHP.

Mając na uwadze powyższe, w doktrynie wskazuje się, że w swoich wewnętrznych strukturach OHP tworzy jednostki o różnych nazwach i szczegółowych zadaniach. Generalnie dzielą się one na dwie grupy. Pierwszą grupę stanowią jednostki o charakterze opiekuńczo-wychowawczym (hufce pracy, ośrodki szkolenia i wychowania oraz centra kształcenia i wychowania). Drugą grupę stanowią jednostki realizujące zadania na rzecz rynku pracy, wśród nich są centra edukacji i pracy młodzieży²¹.

4. Gospodarka finansowa OHP

Funkcjonowanie OHP jako j.s.f.p. determinuje sposób prowadzenia gospodarki finansowej przez tą jednostkę. Opiera się ona na środkach publicznych i polega na planowaniu, gromadzeniu i wydatkowaniu środków finansowych przeznaczonych na realizację zadań tej instytucji. W tym zakresie należy zwrócić uwagę, że OHP jako jednostka budżetowa objęta są budżetowaniem brutto (finansowaniem całościowym). Polega ono na

²¹ E. Nycz, *Ochotnicze Hufce Pracy – zasoby instytucji i przestrzeń oddziaływania na początku XXI wieku* [w:] B. Górnicka, K. Neisch (red.), *Ochotnicze Hufce Pracy w systemie wsparcia młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym*, Opole 2010, s. 88.

tym, że wszystkie środki na swoją działalność jednostka budżetowa otrzymuje z właściwego budżetu, jej sytuacja finansowa nie jest uzależniona od uzyskiwania dochodów własnych, które w całości zasilają właściwy budżet. Jednostka budżetowa pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a uzyskane dochody odprowadza w całości bezpośrednio na rachunek budżetu państwa²². W doktrynie wskazuje się, że ten sposób prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki budżetowe jest konsekwencją realizowanych przez nie zadań publicznych. Można bowiem w pewnym uproszczeniu przyjąć, że są to jednostki wykonujące zadania publiczne w obszarach, w których nie ma prawnej możliwości prowadzenia działalności gospodarczej bądź też prowadzenie takiej działalności nie byłoby opłacalne²³.

Zgodnie z art. 11 ust. 3 u.f.p. podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany planem finansowym jednostki budżetowej. Z treścią tego przepisu koresponduje regulacja art. 347 ust. 1 u.r.p.s.z., w myśl którego OHP działają zgodnie z rocznym planem pracy oraz planem finansowym jednostki. Plan ten stanowi dokument określający roczne dochody i wydatki tej instytucji, sporządzany w celu zapewnienia prawidłowej realizacji jej zadań statutowych, w szczególności w zakresie kształcenia, wychowania oraz aktywizacji zawodowej młodzieży. Szczegółowy sposób i tryb sporządzania planów finansowych jednostek budżetowych, a także sposób dokonywania i zatwierdzania zmian w tych w planach oraz tryb pobierania dochodów i dokonywania wydatków określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych²⁴. W tym zakresie podkreślenia wymaga, że projekt rocznego planu finansowego sporządzany jest przez Komendanta Głównego OHP jako

²² J. Wantoch-Rekowski, W. Morawski, P. Majka, *Podstawy prawa finansów publicznych*, Warszawa 2022, s. 38.

²³ P. Borszowski, *Jednostka budżetowa* [w:] W. Miemiec (red.), *Prawo finansów publicznych z kasusami i pytaniami*, Warszawa 2020, s. 104.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, Dz.U. z 2019 r. poz. 1718 ze zm.

kierownika jednostki i przedstawiany ministrowi właściwemu do spraw pracy do zatwierdzenia, nie później jednak niż do dnia 30 listopada roku poprzedniego. Następnie jednostka ta dokonuje wydatkowania środków finansowych zgodnie z zatwierdzonym planem. W przypadku, gdyby plan finansowy nie został zatwierdzony przez organ nadzoru przed rozpoczęciem roku budżetowego, do dnia jego zatwierdzenia OHP działają na podstawie projektu tego planu.

Należy jednak przypomnieć, że OHP jako nieposiadająca osobowości prawnej jednostka budżetowa rozlicza się metodą budżetowania brutto. Oznacza to, że całość dochodów gromadzonych przez tę jednostkę odprowadzana jest do budżetu, a jej wydatki, bez względu na wielkość zgromadzonych dochodów (lub nawet brak jakichkolwiek dochodów), pokrywane są z budżetu w części, której dysponentem jest Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, i w ramach limitu określonego w jej planie finansowym. Umożliwia to wprowadzić ścisłą ewidencję wydatków publicznych i ułatwia kontrolę wykonania budżetu zgodnie z preliminarem, ale jego wadą jest brak bodźców do racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi zarówno po stronie dochodowej, jak i po stronie wydatków²⁵.

W zakresie natomiast obowiązków związanych ze sprawozdawczością finansową Komendant Główny OHP został zobowiązany do przedstawienia ministrowi właściwemu do spraw pracy w terminie do dnia 30 marca każdego roku do akceptacji sprawozdanie z realizacji planu pracy dotyczące roku poprzedniego. W ramach prowadzonych badań dokonano analizy sytuacji finansowej OHP w latach 2019–2024. Ich wyniki prezentuje Tabela 1. i Tabela 2.

²⁵ E. Rutkowska-Tomaszewska, *Jednostki sektora finansów publicznych* [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Wrocław 2012, s. 101.

Tabela 1. Rachunek zysków i strat OHP w latach 2019–2024 (w tys. PLN).

Rok budżetowy	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Przychody netto z działalności podstawowej	27 848	19 294	18 886	22 864	26 045	32 176
Koszty działalności operacyjnej	267 446	274 540	284 681	356 514	397 273	467 662
Zysk (strata) z działalności podstawowej	-239 598	-255 246	-265 795	-333 649	-371 227	-435 485

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych OHP za lata 2019–2024, materiał źródłowy: <https://kgohp.bip.gov.pl/o-nas/majatek/> (dostęp: 10.05.2026 r.).

Dokonując analizy przedstawionych w Tabeli 1. danych, należy wskazać, że OHP dysponują corocznie środkami finansowymi wartości kilkuset milionów złotych. Wysokość przychodów oraz wydatków tej jednostki budżetowej świadczyć będzie o jej skali i zakresie realizowanych przez nią zadań oraz efektywności i samodzielności w gospodarowaniu środkami publicznymi. W latach 2019–2024 OHP wykazywały systematyczne straty w działalności podstawowej – koszty operacyjne znacznie przewyższały przychody netto. Przychody z działalności własnej nie pokrywają kosztów operacyjnych, a więc jednostka prowadzi działalność deficytową z punktu widzenia rachunku zysków i strat. Należy jednak mieć na względzie, że głównym celem funkcjonowania OHP nie jest uzyskanie zysku z działalności, lecz wspieranie aktywności zawodowej i zatrudnienia wśród młodzieży oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Ponadto jednostka ta funkcjonuje głównie w oparciu o środki finansowe pochodzące z budżetu państwa, a uzyskane dochody odprowa-

dza bezpośrednio na rachunek budżetu państwa – nie stanowiąc jej źródła finansowania.

Tabela 2. Koszty działalności operacyjnej OHP w latach 2019–2024 (w tys. PLN).

Rok	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Łącznie	267 446	274 540	284 681	356 514	397 273	467 662
Amortyzacja	5 343	4 941	5 256 389	5 680	6 032	6 222
Zużycie materiałów i energii	29 475	23 214	25 949 147	32 496	40 192	45 603
Usługi obce	36 754	33 846	30 491 478	46 292	42 971	44 189
Podatki i opłaty	1 788	2 514	2 048	2 103	2 232	2 491
Wynagrodzenia	150 621	169 295	177 843	218 318	244 570	294 822
Ubezpieczenia społeczne	39 644	38 705	40 652	49 147	58 001	70 585
Pozostałe koszty	3 819	2 022	2 438	2 476	3 272	3 747

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych OHP za lata 2019–2024, materiał źródłowy: https://kgohp.bip.gov.pl/artykuly/wyszukaj/name:Sprawozdanie%20finansowe/advanced:1/category_id:138/#results (dostęp: 31.03.2026 r.).

Wysokość i struktura kosztów wskazują, że działalność OHP ma charakter pracochłonny, a głównym czynnikiem wzrostu kosztów w analizowanym okresie są rosnące wynagrodzenia oraz koszty ubezpieczeń spo-

łącznych. Wydatki na ten cel stanowią łącznie ponad 75% kosztów działalności operacyjnej. Jednocześnie zauważalny jest wzrost kosztów materiałów i energii, co może wynikać z czynników makroekonomicznych, takich jak inflacja. Stanowią one około 10% rocznych kosztów działalności OHP. Znaczący udział w kosztach całkowitych mają również wydatki na usługi obce, które również oscylują w granicach 10%.

Powyższe dane nie prezentują jednak pełnej sytuacji finansowej OHP w zakresie związanym z wydatkowaniem środków publicznych. Na podstawie u.r.p.s.z. OHP realizują bowiem również zadanie refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników i składek na ubezpieczenie społeczne z Funduszu Pracy. Wysokość wydatków w tym zakresie zaprezentowano w Tabeli 3.

Tabela 3. Wydatki z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Funduszu Pracy na refundację wynagrodzeń młodocianych pracowników dokonane przez OHP w latach 2019–2024 (w tys. PLN).

Rok	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Plan	337 500	310 000	290 000	330 000	550 000	1 000 000
Wykonanie	230 932	301 996	371 999	481 999	538 947	836 993

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Informacji o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy w latach 2019–2024, materiał źródłowy <https://www.gov.pl/web/rodzina/przychodyiwydatki> (dostęp: 31.03.2026 r.), <https://www.gov.pl/web/rodzina/plan-i-wykonanie-planu-finansowego-funduszu-gwarantowanych-swiadczen-pracowniczych> (dostęp: 31.03.2026 r.).

Analiza powyższych danych pozwala na stwierdzenie, że refundacje to coraz istotniejsze źródło finansowania kosztów wynagrodzeń młodocianych. W badanym okresie rzeczywiste (wykonane) wydatki z tego tytułu w każdym roku sukcesywnie wzrastały. W latach 2019–2020 wydatki te finansowane były z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. W tym okresie zauważyć można, że nie przekroczyły one zaplanowanych kwot. Należy jednak pamiętać, że w roku 2020 rozpoczęła

się pandemia COVID-19. Mimo to w kolejnych latach kwestia refundacji stała się bardziej dynamiczna. Co więcej, nastąpiła zmiana systemu finansowania tego zadania. Wydatki w tym zakresie znów bowiem ponosił Fundusz Pracy²⁶. Należy zauważyć, że zmiana sposobu finansowania miała pewne konsekwencje. W szczególności przekroczenia planów wydatków w latach 2021–2022 wskazują na niedoszacowanie potrzeb lub dynamiczny wzrost liczby młodocianych pracowników. W roku 2023 natomiast kwoty planowane i wykonane niemal całkowicie się pokrywają. Jednocześnie uwagi wymaga, że w roku 2024 zaplanowane wydatki na refundację wzrosły do kwoty miliarda złotych i nie zostały przekroczone. Oznacza to niemal trzykrotny wzrost w badanym sześcioletnim okresie. Trend wzrostowy wydatków w poszczególnych latach niewątpliwie obrazuje politykę państwa w kierunku wspierania zatrudnienia i szkolenia młodzieży. Odnosząc się do kwestii sprawozdawczości w zakresie udzielanych refundacji, to – zgodnie z art. 347 ust. 4 u.r.p.s.z. – Komendant Główny OHP przekazuje ministrowi właściwemu do spraw pracy do dnia 20. każdego miesiąca miesięczną informację finansową o realizacji refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników za poprzedni miesiąc.

5. Wnioski

Ochotnicze Hufce Pracy pełnią podwójną rolę – działając w formie jednostki budżetowej finansowanej ze środków budżetu państwa realizującą jednocześnie istotne zadania publiczne. Z jednej strony są zatem jednostką sektora finansów publicznych odpowiedzialną za efektywne wykorzystanie środków publicznych, z drugiej zaś – aktywnie wspierają młodzież w zdobywaniu kwalifikacji zawodowych, zatrudnieniu oraz integracji społecznej, co czyni je jednostką o szczególnym znaczeniu społecznym i ekonomicznym. Jednostka ta nie tylko prowadzi szkolenia i przygotowanie zawodowe, ale także realizuje działania wychowawcze, profilaktyczne i integracyjne, zapewnia poradnictwo zawodowe, a także współpracuje

²⁶ Fundusz Pracy pokrywał wydatki na refundację wynagrodzeń młodocianych pracowników również przed rokiem 2019.

z lokalnymi i międzynarodowymi instytucjami w celu zwiększenia szans młodzieży na rynku pracy i w społeczeństwie. Działania te mają na celu nie tylko wspieranie aktywności zawodowej i zatrudnienia wśród młodzieży, lecz także walkę z wykluczeniem edukacyjnym, zawodowym lub społecznym.

Podmiotem tworzącym i nadzorującym tą jednostkę budżetową jest minister właściwy do spraw pracy. Powołuje on także kierownika tej jednostki – Komendanta Głównego OHP. Komendant ten sprawuje zwierzchnictwo nad OHP, kierując jego działaniami. Wewnętrzna struktura organizacyjna OHP ma charakter hierarchiczny i wielopoziomowy. W tym zakresie wyróżnić można szczebel centralny – Komenda Główna oraz struktury terenowe – Komendy Wojewódzkie.

W zakresie gospodarki finansowej OHP należy wskazać, że przychody z działalności własnej nie pokrywają kosztów operacyjnych. Można by zatem dojść do wniosku, że jednostka ta prowadzi więc działalność deficytową z punktu widzenia wyniku finansowego. Kwestia ta wygląda jednak nieco inaczej. Podkreślenia bowiem wymaga, że głównym celem funkcjonowania OHP nie jest uzyskanie zysku z działalności, lecz w wspieranie aktywności zawodowej i zatrudnienia wśród młodzieży oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Głównym celem działalności OHP nie jest zatem generowanie wysokich dochodów, lecz realizacja szczególnego rodzaju zadań. Analiza wydatków operacyjnych wskazuje natomiast, że jednostka funkcjonuje w oparciu o stabilne finansowanie. Zauważenia wymagają także rosnące nakłady na wynagrodzenia i koszty osobowe. Niewątpliwie odzwierciedla to jej rozwój i skalę działalności. Należy również zwrócić uwagę na istotną rolę refundacji z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Pracy na wynagrodzenia młodocianych pracowników udzielanych za pośrednictwem OHP. Ich wartość w skali kraju wskazuje, że OHP odgrywa kluczową rolę w przygotowaniu zawodowym młodzieży. Rosnące corocznie wydatki na te refundacje świadczą także o dynamicznym przyroście liczby młodych osób objętych programami szkoleniowymi, co sprzyja zwiększeniu ich szans na zatrudnienie.

Reasumując, należy wskazać, że działające w formie jednostki budżetowej OHP w ostatnich latach dynamicznie rozwijają skalę i zakres swojej działalności. Mając na uwadze całokształt przeprowadzonych badań, należy potwierdzić postawioną tezę, że w obecnym stanie prawnym OHP mają szczególne znaczenie dla wspierania aktywności zawodowej i zatrudniania wśród młodzieży. Jednostka ma także potencjał do dalszego zwiększania wpływu na zmniejszenie bezrobocia młodzieży i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, zwłaszcza poprzez działania edukacyjne i wychowawcze. Istotną rolę ma także działalność OHP w zakresie pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego, a także współpraca z pracodawcami i instytucjami edukacyjnymi. Aspekt ten dotyczy w szczególności młodzieży, która nie realizuje obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki, ma opóźnienia w cyklu kształcenia lub stwarza problemy wychowawcze w trakcie realizacji obowiązku szkolnego. OHP są bowiem instytucją, która stara się przygotować młodego człowieka do wejścia na rynek pracy.

Bibliografia:

- Borodo A., *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, TNOiK, Toruń 2003.
- Borszowski P., *Jednostka budżetowa* [w:] W. Miemiec (red.), *Prawo finansów publicznych z kasami i pytaniami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Czarnecki P., *Zadania Ochotniczych Hufców Pracy w świetle obowiązujących regulacji prawnych* [w:] K.W. Baran, M. Włodarczyk (red.), *System Prawa Pracy. Tom VIII. Prawo rynku pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Jasiński Z., Nycz E., *Absolwenci Ochotniczych Hufców Pracy. Badania ich losów, pozycji społecznej i zawodowej w społeczeństwie*, Wydawnictwo Instytut Śląski, Opole 2010.
- Klementowska A., *Ochotnicze Hufce Pracy wobec zmian na rynku edukacyjno-zawodowym*, „Przegląd Pedagogiczny” 2014, nr 2, s. 98–107.
- Kołodziej-Hubka K., *Ochotnicze Hufce Pracy i ich zadania w latach 1958–2009*, „Piotrkowskie Zeszyty Historyczne” 2010, t. 11, s. 193–206.
- Kopyściańska K., *Komentarz do art. 11* [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

- Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Temida 2, Białystok 2011.
- Kowalska U., Żywiec-Dąbrowska E., *Doradztwo zawodowe w Ochotniczych Hufcach Pracy (Mobilne Centra Informacji)* [w:] H. Bednarczyk, J. Figurski, M. Żurek (red.), *Pedagogika pracy. Doradztwo zawodowe*, WSP ZNP, Radom 2004.
- Lisowska K., Łojko M., *Ochotnicze Hufce Pracy jako instytucje rynku pracy na Warmii i Mazurach*, „Colloquium” 2020, nr 4, s. 143–160.
- Nycz E., *Ochotnicze Hufce Pracy – instytucja państwowa dla młodzieży i pracy z młodzieżą*, „Edukacja Ustawiczna Dorosłych” 2019, nr 1, s. 154–164.
- Nycz E., *Ochotnicze Hufce Pracy – zasoby instytucji i przestrzeń oddziaływania na początku XXI wieku* [w:] B. Górnicka, K. Neisch (red.), *Ochotnicze Hufce Pracy w systemie wsparcia młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym*, Wydawnictwo Instytutu Śląskiego, Opole 2010.
- Rutkowska-Tomaszewska E., *Jednostki sektora finansów publicznych* [w:] J. Blicharz (red.), *Prawne aspekty prywatyzacji*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2012.
- Tyniewicki M., *Komentarz do art. 11* [w:] J. M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.
- Wantoch-Rekowski J., Morawski W., Majka P., *Podstawy prawa finansów publicznych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Włodarczyk M., *Komentarz do art. 11–17* [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX (el.).