

BEOS-1295/26

Warszawa, 8 lipca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-11.020.166.12.2026

Data wpływu 09.07.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia
(druk sejmowy nr 2702)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Zgodnie z uzasadnieniem projektu i deklarowanymi skutkami regulacji (DSR) problemem, którego rozwiązaniu służy proponowana ustawa, jest brak stabilności w dostępie do środków na refundację z Funduszu Pracy, o której mowa w art. 349¹ ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia²; (dalej: ustawa). Wnioskodawcy wskazują, że refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników wypłacana pracodawcom z Funduszu Pracy stanowi kluczowy instrument wsparcia edukacji zawodowej i ma strategiczne znaczenie dla rynku pracy. Podnoszą jednocześnie, że obecne rozwiązania, oparte na fakultatywnej refundacji, utrudniają realizację dualnego modelu kształcenia i ograniczają możliwość zdobywania kluczowych na rynku pracy kwalifikacji przez młodocianych w najlepszych do tego warunkach, tj. w zakładach pracy. Zdaniem Wnioskodawców dla uniknięcia dalszych problemów konieczne jest zapewnienie środków na refundację, na zasadach podobnych jak dla świadczeń obligatoryjnych, które po spełnieniu warunków muszą być wypłacane.

¹ Zgodnie z tym przepisem pracodawca zatrudniający młodocianych pracowników może wystąpić z wnioskiem o zawarcie umowy o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń, jeżeli spełnia określone warunki.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 620, ze zm.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje zmianę art. 348 ust. 1 ustawy (art. 1 projektu). Nowelizacja dotyczy zasad refundacji przez Ochotnicze Hufce Pracy (OHP) z Funduszu Pracy kosztów poniesionych przez pracodawcę na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego, z uwzględnieniem wykazu zawodów, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt 23 ustawy³, do wysokości najniższych stawek⁴, obowiązujących w okresie, za który jest dokonywana refundacja na podstawie umowy zawartej z pracodawcą. Nowelizacja stanowi, że OHP będą dokonywać refundacji z Funduszu Pracy wskazanych wyżej kosztów pracodawcy. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym OHP mogą dokonywać takich refundacji.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy rozważali alternatywne rozwiązanie dotyczące możliwości wprowadzenia systemu kształcenia zawodowego opartego na regulacjach obowiązujących w Niemczech. Obejmuje on szczegółowe programy nauczania w przedsiębiorstwach szkolących uczniów i niezbędne wymagania egzaminacyjne, ale także zasady wypłaty pensji regulowanej przez państwo na rzecz pracowników uczących się zawodu. W Niemczech wprowadzono ponadto rozbudowany system świadczeń socjalnych i pomocowych w celu zapewnienia możliwości najmu mieszkania, dopłat do dojazdów oraz dodatkowo zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy. Wnioskodawcy wskazują, że wprowadzenie podobnych regulacji byłoby czasochłonne i wymagałoby znaczącej zmiany systemu edukacji w Polsce.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W państwach członkowskich UE wprowadzono zróżnicowane rozwiązania w zakresie szkolenia zawodowego i refundacji kosztów poniesionych przez pracodawcę w związku z zatrudnieniem młodocianych pracowników w tym celu. Wnioskodawcy w projekcie przedstawili rozwiązania stosowane w Niemczech, które uznali jednak za trudne do realizacji w Polsce (zob. pkt III opinii).

³ Zgodnie z przywołanym przepisem do zadań samorządu województwa w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy należy coroczne określanie i ogłaszanie wykazu zawodów, w których za przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników może być dokonywana refundacja, przy uwzględnieniu zapotrzebowania na zawody na rynku pracy określonego w szczególności w prognozie zapotrzebowania na pracowników w zawodach szkolnictwa branżowego na krajowym i wojewódzkim rynku pracy.

⁴ Stawki te są określane w przepisach wydanych na podstawie art. 191 § 3 i art. 195 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, ze zm.).

Niemiecki system kształcenia zawodowego⁵ opiera się na współpracy państwa oraz przedsiębiorców. Jego podstawową cechą jest równoległe odbywanie nauki zawodu w zakładzie pracy oraz kształcenia teoretycznego w szkole zawodowej (system dualny). Do najważniejszych aktów prawnych regulujących szkolenie zawodowe należy ustawa o kształceniu zawodowym (BBiG)⁶, w odniesieniu do osób niepełnoletnich stosuje się ponadto ustawę o ochronie pracującej młodzieży (JArbSchG)⁷. W ramach szkolenia zawodowego przedsiębiorca zawiera z uczniem umowę (*Berufsausbildungsvertrag*), której treść określono w § 11 BBiG. Pracownicy uczący się zawodu otrzymują, zgodnie z § 17 BBiG, odpowiednie wynagrodzenie, którego wysokość wzrasta wraz z kolejnymi latami szkolenia. W Niemczech nie funkcjonuje powszechny ustawowy system zwrotu przedsiębiorcom kosztów wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom odbywającym przygotowanie zawodowe. Przewidziano natomiast świadczenia wspierające skierowane do uczniów, obejmujące koszty zakwaterowania, wyżywienia czy koszty dojazdów (*Berufsausbildungsbeihilfe*, BAB).

Odmienny model w zakresie finansowania kosztów zatrudnienia uczniów odbywających przygotowanie zawodowe funkcjonuje w Danii⁸. Organizację kształcenia zawodowego, prawa i obowiązki ucznia oraz przedsiębiorcy, zasady zawierania umów szkoleniowych i przebieg praktycznej nauki zawodu w ramach systemu dualnego reguluje ustawa o kształceniu zawodowym⁹. Zgodnie z § 48 tej ustawy warunkiem ukończenia szkolenia zawodowego jest zawarcie umowy szkoleniowej, przy czym w umowie tej należy określić wynagrodzenie, które będzie wypłacane uczniowi odbywającemu szkolenie. W odniesieniu do refundacji kosztów zatrudnienia młodocianych pracowników w Danii przewidziano ustawowy mechanizm solidarnego finansowania szkolenia zawodowego przez pracodawców, zarówno publicznych, jak i prywatnych (niezależnie od tego, czy prowadzą oni szkolenie zawodowe dla uczniów). Zasady jego funkcjonowania określono w ustawie o składkach pracodawców na kształcenie¹⁰. Mechanizm ten opiera się na obowiązkowym Funduszu Składek Pracodawców na rzecz Kształcenia (*Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag*, AUB), z którego pracodawcy otrzymują refundację części kosztów związanych z zatrudnieniem uczniów. Z Funduszu AUB refundowane są, poza kosztami wynagrodzeń, także inne wydatki, np. koszty dojazdów.

W Hiszpanii natomiast nie istnieje powszechny mechanizm refundacji wynagrodzenia wypłacanego uczniowi dla przedsiębiorców. Jednakże przewidziano instrumenty zmniejszające koszt zatrudnienia poprzez zastosowanie ulg

⁵ Federal Institute for Vocational Education and Training (BIBB), *Funding Arrangements in Germany*, <https://www.bibb.de/en/146617.php>.

⁶ *Berufsbildungsgesetz (BBiG)*, ze zm., tekst ujednolicony w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/bbig_2005/BJNR093110005.html.

⁷ *Gesetz zum Schutze der arbeitenden Jugend (Jugendarbeitsschutzgesetz – JArbSchG)*, ze zm., tekst ujednolicony w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/jarbschg/BJNR009650976.html>.

⁸ Federal Institute for Vocational Education and Training (BIBB), *Funding Arrangements in Denmark*, <https://www.bibb.de/en/146620.php>.

⁹ *Lov om erhvervsuddannelser*, ze zm., tekst ujednolicony w j. duńskim: <https://www.retsinformation.dk/eli/fta/2026/381>.

¹⁰ *Lov om Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag*, ze zm., tekst ujednolicony w j. duńskim: <https://www.retsinformation.dk/eli/fta/2025/1046>.

w składkach na ubezpieczenie społeczne. Kwestie związane ze szkolnictwem zawodowym uregulowano w szczególności w ustawie organicznej nr 3/2022 w sprawie organizacji i integracji kształcenia zawodowego¹¹ oraz dekretem królewskim nr 659/2023 wprowadzającym przepisy wykonawcze dotyczące organizacji systemu kształcenia zawodowego¹². W ustawie organicznej nr 3/2022 przewidziano dwa modele kształcenia dualnego: kształcenie ogólne (okres szkolenia w przedsiębiorstwie wynosi, co do zasady, od 25% do 35% całkowitego programu nauczania) oraz kształcenie intensywne (okres szkolenia wynosi powyżej 35% całkowitego programu nauczania). W przypadku kształcenia intensywnego między uczniem a przedsiębiorstwem podpisywana jest umowa szkoleniowa (*contrato de formación con la empresa*), a pracownikowi wypłacane jest wynagrodzenie. Działalność szkoleniowa realizowana w ramach tej umowy uprawnia przedsiębiorcę do korzystania z ulg w ramach składek na ubezpieczenie społeczne oraz ulg z tytułu kosztów związanych ze sprawowaniem opieki nad uczniami, co pośrednio obniża koszt ich zatrudnienia¹³.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Obecnie art. 348 ust. 1 ustawy przewiduje, że OHP mogą dokonywać z Funduszu Pracy refundacji kosztów poniesionych przez pracodawcę na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego z uwzględnieniem wykazu zawodów przygotowanego na podstawie ustawy, do wysokości najniższych stawek określonych w przepisach wydanych na podstawie Kodeksu pracy, na podstawie umowy zawartej z pracodawcą.

Zmiana polegałaby na zastąpieniu możliwości dokonywania refundacji obowiązkiem jej dokonywania. W projektowanym przepisie powtórzono fragment dotychczasowego przepisu wskazujący, że refundacja przysługiwałaby „do wysokości najniższych stawek określonych” w Kodeksie pracy. Brak wyraźnego wskazania konkretnej kwoty refundacji (np. „w wysokości najniższych stawek określonych w Kodeksie pracy”) nie wydaje się spójny z obligatoryjnym charakterem refundacji i w konkretnych sytuacjach może prowadzić do sporów odnośnie do wysokości przysługującej refundacji.

Trudności interpretacyjne mogłaby również wywoływać relacja zaproponowanego brzmienia art. 348 ust. 1 do zawartej w art. 349 ustawy regulacji trybu dokonywania refundacji. Obecnie zgodnie z art. 349 ust. 5 ustawy w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku o zawarcie umowy o refundację wojewódzka

¹¹ Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional, ze zm., tekst ujednolicony w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-5139>.

¹² Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional, ze zm., tekst ujednolicony w j. hiszpańskim: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-16889>.

¹³ Contrato Formativo para la Formación en Alternancia, <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-empleo/quia-contratos/contrato-para-la-formacion-y-el-aprendizaje.html>.

komenda OHP zawiera z pracodawcą umowę o refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń. Skoro refundacja miałaby przysługiwać obligatoryjnie dyskusyjne mogłoby być określenie roli tej umowy oraz delegacji ustawowej przewidzianej w art. 350 ustawy (zob. rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 listopada 2025 r. w sprawie refundowania ze środków Funduszu Pracy wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom¹⁴; dalej: rozporządzenie). Obecnie umowa określa warunki i terminy refundacji (zob. w szczególności § 8 ust. 1 i 5 rozporządzenia).

Wydaje się, że skutkiem przyjęcia projektu powinno być dookreślenie charakteru limitu przewidzianego w art. 272 ustawy i ewentualnie zmiana trybu realizacji refundowania kosztów. Zgodnie z art. 272 ust. 1 ustawy minister właściwy do spraw pracy ustala na dany rok budżetowy limit środków Funduszu Pracy przeznaczonych na finansowanie refundacji, o której mowa w art. 348 ust. 1. Środki Funduszu Pracy przekazywane są na wyodrębniony rachunek bankowy OHP w transzach według składanego zapotrzebowania. W związku z tym na podstawie art. 347 ust. 4 ustawy 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 z wyszczególnieniem refundacji, o których mowa w art. 348 ust. 1.

W projekcie nie wprowadzono przepisów zmieniających inne przepisy niż art. 348 ust. 1 ustawy, w tym takich, które odwołują się do możliwości (nie obowiązku) dokonywania przez OHP refundacji kosztów:

- art. 8 ust. 2 pkt 7 ustawy, który przewiduje, że do zakresu działania wojewódzkich rad rynku pracy należy coroczne opiniowanie wykazu zawodów, w których za przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników może być dokonywana refundacja, o której mowa w art. 348 ust. 1;
- art. 32 ust. 1 pkt 23 ustawy, zgodnie z którym do zadań samorządu województwa w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy należy coroczne określanie i ogłaszanie wykazu zawodów, w których za przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników może być dokonywana refundacja, o której mowa w art. 348 ust. 1, przy uwzględnieniu zapotrzebowania na zawody na rynku pracy określonego w szczególności w prognozie zapotrzebowania na pracowników w zawodach szkolnictwa branżowego na krajowym i wojewódzkim rynku pracy.

Przewiduje się, że projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. W projekcie nie zamieszczono przepisów przejściowych, co może utrudnić planowanie wydatków Funduszu Pracy.

¹⁴ Dz. U. poz. 1632.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁵. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁶.

2.

Opiniowany projekt nie dotyczy zagadnień unormowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC).

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Na podstawie projektu można wskazać następujące podmioty, na które będzie on oddziaływał bezpośrednio:

1. Ochotnicze Hufce Pracy, które będą zobowiązane do dokonywania refundacji wszystkim pracodawcom zatrudniającym młodocianych pracowników; będzie to dotyczyło zwłaszcza Centrów Edukacji i Pracy Młodzieży przy komendach wojewódzkich, które odpowiadają za realizację działań wobec młodocianych pracowników; w skład struktury OHP wchodzi: Komenda Główna OHP, 16 wojewódzkich komend OHP, 7 Centrów Kształcenia i Wychowania, 4 Ośrodki Szkolenia Zawodowego¹⁷;
2. pracodawcy zatrudniający młodocianych pracowników, którym OHP pokryją z Funduszu Pracy koszty poniesione na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego w zawodach szkolnictwa branżowego wskazywanych przez Ministerstwo Edukacji Narodowej (MEN) w ramach cyklicznych prognoz¹⁸; liczbę można szacować na dziesiątki tysięcy podmiotów gospodarczych¹⁹;

¹⁵ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jacek Tomczak)*, opinia BEOS z 11 VI 2026 r., BEOS-WPEiM-1264/26.

¹⁶ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jacek Tomczak) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 11 VI 2026 r., BEOS-WPEiM-1265/26.

¹⁷ Zob. <https://www.ohp.pl/nasze-jednostki> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 6 VII 2026 r.].

¹⁸ W 2026 r. są to następujące zawody szkolnictwa branżowego: automatyk, betoniarz-zbrojarz, cieśla, dekarz, elektromechanik, elektryk, kierowca mechanik, mechanik-monter maszyn i urządzeń, mechatronik, monter izolacji przemysłowych, monter konstrukcji budowlanych, monter nawierzchni kolejowej, monter stolarki budowlanej, operator maszyn i urządzeń do robót ziemnych i drogowych, operator maszyn i urządzeń w gospodarce odpadami, opiekun w domu pomocy społecznej, operator obrabiarek skrawających, technik automatyk, technik automatyk sterowania ruchem kolejowym, technik budowy dróg, technik dekarstwa, technik elektroenergetyk transportu szynowego, technik elektromobilności, technik elektryk, technik energetyk, technik gospodarki nieruchomościami, technik gospodarki odpadami, technik izolacji przemysłowych, technik mechanik, technik mechatronik, technik montażu i automatyki stolarki budowlanej, technik robotyk, technik spawalnictwa, technik transportu kolejowego – Zob. *Prognoza zapotrzebowania na pracowników w zawodach szkolnictwa branżowego*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, <https://www.gov.pl/web/edukacja/prognoza-zapotrzebowania-na-pracownikow-w-zawodach-szkolnictwa-branzowego>.

¹⁹ Informacja pozyskana od ekspertów MEN.

3. młodociani pracownicy w wieku 15-18 lat odbywający przygotowanie zawodowe we wskazanych zawodach szkolnictw branżowego, którzy otrzymają potencjalnie wyższe szanse na znalezienie praktycznej nauki zawodu; liczbę można szacować na setki tysięcy osób²⁰;
4. organizacje zrzeszające rzemiosło (Związek Rzemiosła Polskiego, 27 Izb Rzemieślniczych, 458 cechów rzemiosł i 54 spółdzielnie rzemieślnicze²¹), które również odpowiadają za przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników.

Natomiast pośrednio projekt będzie oddziaływał na Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej jako dysponenta Funduszu Pracy.

B. Wpływ na społeczeństwo

Zgodnie z założeniami Wnioskodawców, przyjęcie regulacji dzięki zapewnieniu ciągłości finansowania refundacji może się przełożyć na wzmocnienie i stabilizację dualnego modelu kształcenia zawodowego. Przedsiębiorcy zatrudniający młodocianych pracowników nie tylko prowadzą działalność gospodarczą, lecz również realizują zadania z zakresu praktycznej nauki zawodu. Część z nich mogła dotychczas rezygnować z zatrudniania młodocianych z przyczyn finansowych. Przyjęcie projektowanych rozwiązań ograniczałoby tę barierę²².

Z perspektywy społecznej rozwiązanie to może przyczynić się do zwiększenia szans młodzieży na uzyskanie kwalifikacji zawodowych odpowiadających aktualnym potrzebom rynku pracy. W efekcie może ono sprzyjać wzrostowi poczucia bezpieczeństwa zawodowego wśród młodych ludzi poprzez ograniczenie ryzyka bezrobocia oraz bierności zawodowej po zakończeniu kształcenia. Jest to istotne w polityce państwa wobec młodzieży, ponieważ znaczna część tej grupy pozostaje poza edukacją i rynkiem pracy. Grupę tę określa się w literaturze socjologicznej jako NEET (ang. *not in employment, education or training*). W 2023 r. NEET stanowiła 10,1% Polaków w wieku 15-34 lata. Choć wynik ten jest niższy od średniej unijnej (12,4%) to i tak stanowi istotne wyzwanie społeczne i gospodarcze. Do NEET częściej należą osoby z niższym poziomem wykształcenia, mieszkające na obszarach o gorszym dostępie do edukacji i zatrudnienia oraz zmagające się z problemami zdrowotnymi, rodzinnymi lub ekonomicznymi. Zdaniem ekspertów PARP, bierność zawodowa i edukacyjna wśród najmłodszych kohort pociąga za sobą zauważalne koszty społeczne. Długotrwałe pozostawanie poza pracą i edukacją prowadzi do pogorszenia sytuacji materialnej, osłabienia aktywności społecznej oraz niewykorzystania potencjału młodych ludzi, co w dłuższej perspektywie zwiększa obciążenie systemu pomocy społecznej i ogranicza rozwój

²⁰ Informacja pozyskana od ekspertów MEN.

²¹ Dane wg deklarowanych skutków regulacji do projektu ustawy.

²² Por. A. M. Nogueira, *Dualny system kształcenia: rozwiązanie na trudne czasy*, European Parliament Briefing,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/529082/IPOL_BRI\(2014\)529082_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/529082/IPOL_BRI(2014)529082_PL.pdf).

gospodarczy²³. Zatem potencjalnie projekt będzie sprzyjał ograniczeniu skali zjawiska NEET.

Wdrożenie regulacji może również prowadzić do wzmocnienia współpracy między systemem edukacji a pracodawcami, co poprawi dostosowanie kwalifikacji absolwentów do potrzeb gospodarki i przełoży się na utrzymanie ciągłości kształcenia w zawodach rzemieślniczych i deficytowych, sprzyjając zachowaniu kompetencji zawodowych²⁴. Wnioski Bilansu Kapitału Ludzkiego PARP (BKL) wskazują, że jednym z głównych wyzwań pozostaje ograniczanie niedopasowania kompetencji do potrzeb pracodawców oraz lepsze powiązanie edukacji z rynkiem pracy. Ponadto badania BKL pokazują, że doświadczenie zawodowe – obok wykształcenia – należy do najważniejszych kryteriów zatrudniania pracowników, co przemawia za wzmacnianiem kształcenia realizowanego bezpośrednio u pracodawców²⁵.

Oprócz powyższych skutków, opiniowana regulacja może również w pewnym stopniu sprzyjać ograniczeniu napięć społecznych wynikających z bezrobocia i bierności zawodowej wśród młodzieży, a także tych pojawiających się pomiędzy pracodawcami, uczniami i OHP spowodowanych wyczerpywaniem się limitów środków na refundację.

C. Konsultacje społeczne

W konsultacjach społecznych wzięła jedna osoba, która nie zgłosiła żadnego komentarza.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Projekt ma na celu ograniczenie bezrobocia i wsparcie kształcenia osób młodocianych poprzez usprawnienie systemu finansowania ich przygotowania zawodowego. Projektowana regulacja – z perspektywy gospodarczej – może wspierać dopasowanie strukturalnie podaży kwalifikacji do rzeczywistego popytu zgłaszanego przez przedsiębiorstwa²⁶ determinując jednocześnie krańcowe koszty pracy.

Kluczowym instrumentem zachęcającym firmy do angażowania się w edukację uczniów jest państwowy mechanizm refundacji wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników, który zasilany jest ze środków Funduszu Pracy²⁷. Wynagrodzenia młodocianych charakteryzują się

²³ Kim są polscy NEET, czyli młodzi poza systemem pracy i edukacji, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 7 lipca 2025, <https://www.parp.gov.pl/component/content/article/88842:kim-sa-polscy-neet-czyli-mlodzi-poz-systemem-pracy-i-edukacji-wyniki-raportu-parp>.

²⁴ Kształcenie dualne w rzemiośle. Kluczowe dane operacyjne, statystyki i wyzwania za rok 2025, Związek Rzemiosła Polskiego, <https://zrp.pl/wp-content/uploads/2026/05/Raport-Rzemioslo-2025.pdf>.

²⁵ Por. Raportu Bilansu Kapitału Ludzkiego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, <https://www.parp.gov.pl/component/site/site/bilans-kapitalu-ludzkiego#wynikibadaniabkl>.

²⁶ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2025), Sprawozdanie za 2024 rok z realizacji Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2024-2026, Warszawa, <https://www.gov.pl/attachment/548a750d-975b-4690-afc7-7bd689789f97>.

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 lipca 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania (Dz. U. z 2023 r. poz. 1348).

zmiennością, ponieważ są ustawowo powiązane z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem w gospodarce narodowej w poprzednim kwartale. Minimalne stawki procentowe różnią się w zależności od etapu edukacji i wynoszą: 8% w pierwszym roku nauki zawodu, 9% w drugim oraz 10% w trzecim, natomiast dla przyuczenia do określonej pracy przewidziano stawkę 7% (Tabela 1).

Tabela 1. Minimalne stawki płacy młodocianego

Rok nauki / rodzaj kształcenia	Minimalna stawka procentowa od przeciętnego wynagrodzenia <i>nie mniej niż</i>
I rok nauki zawodu	8%
II rok nauki zawodu	9%
III rok nauki zawodu	10%
Przyuczenie do określonej pracy	7%

Źródło: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 lipca 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania (Dz.U. 2023 poz. 1348).

Koszty zatrudnienia młodocianych w warunkach wysokiej dynamiki płac w Polsce dynamicznie rosną (przeciętne nominalne wynagrodzenie brutto wzrosło o 8,8% r/r osiągając poziom 8 903,56 zł w 2025 r., a średni wzrost w okresie 2020-2025 wyniósł 11,5%²⁸). Zatem bezpośrednia refundacja tych wydatków z Funduszu Pracy może odegrać istotną rolę w utrzymaniu płynności finansowej przedsiębiorstw, zwłaszcza w sektorze MŚP. Wsparcie to posiada również wymiar motywacyjny w postaci dbałości o wysoką efektywność edukacyjną, gdyż w przypadku powtarzania roku nauki przez ucznia pracodawca traci prawo do refundacji.

Pracodawcy mogą – oprócz pokrycia podstawowych kosztów zatrudnienia – uzyskać z Funduszu Pracy dodatkowe dofinansowanie samej nauki zawodu: do 10 824 zł za pełny, 36-miesięczny cykl szkolenia z możliwością podwyższenia do 13 394 zł w przypadku zawodów uznanych za deficytowe, a także do 340 zł za każdy miesiąc przyuczenia do określonej pracy²⁹. W rezultacie bilans finansowy dla przedsiębiorstw jest zazwyczaj dodatni, ponieważ praca wykonywana przez ucznia pozwala zrekompensować poniesione nakłady. Podobne zasady funkcjonują za granicą – przykładowo, szwajcarskie firmy osiągają z tego tytułu dodatni bilans na poziomie około 3 400 euro rocznie, ale już w krajach o wyższych wynagrodzeniach uczniów (np. Austria³⁰ czy Niemcy) notuje się początkowo straty netto w okresie szkoleniowym, przy czym inwestycja zwraca się ostatecznie dzięki znacznemu obniżeniu późniejszych kosztów rekrutacji wykwalifikowanej kadry.

Analizy kosztów i korzyści wyraźnie wskazują, że subwencjonowanie kształcenia w miejscu pracy jest dla gospodarki znacznie korzystniejsze niż

²⁸ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w latach 1950-2025, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/przecietne-miesieczne-wynagrodzenie-w-gospodarce-narodowej-w-latach-1950-2025,2,1.html>

²⁹ Art. 122 Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2025 r. poz. 1043 ze zm.).

³⁰ Koszt ok. 4 200 euro.

późniejsza konieczność wypłacania zasiłków dla bezrobotnych³¹. Ograniczenie tego finansowania (np. redukcja o 100 mln zł) niesie za sobą ryzyko osłabienia dualnego systemu kształcenia i w efekcie zniechęca pracodawców do przyjmowania uczniów pogłębiając tym samym niedobory kadrowe³².

Projekt przyniesie również skutki gospodarcze o charakterze niepieniężnym dla przedsiębiorstw. Najważniejszym z nich będzie ograniczenie problemu niedostatecznej wiedzy pracodawców o rzeczywistych kompetencjach kandydatów na rynku pracy. Trzyletni cykl nauki pozwala pracodawcom zweryfikować produktywność, zaangażowanie i dopasowanie kandydata do kultury organizacyjnej bez ryzyka finansowego charakterystycznego dla procesów rekrutacyjnych polegających na pozyskaniu pracowników z publikowanych ofert zatrudnienia³³. Umożliwia również przekazanie młodocianemu pracownikowi określonych standardów jakościowych i procedur technologicznych obowiązujących w przedsiębiorstwie³⁴.

W ramach konsultacji społecznych nie zgłoszono uwag dotyczących skutków gospodarczych projektu.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców projekt przyczyni się do urealnienia planowanej kwoty limitu środków z Funduszu Pracy na refundację kosztów poniesionych przez pracodawcę na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego, w kontekście ustawowego ustanowienia obligatoryjnej refundacji. W związku z powyższym Wnioskodawcy dostrzegają możliwość przeniesienia środków z innych pozycji w planie Funduszu Pracy, przez ewentualne wsparcie z rezerwy ministra właściwego do spraw pracy lub dzięki zwiększeniu kwoty planowanych wydatków z Funduszu Pracy. Według szacunku Wnioskodawców kwota 1,3 mld zł rocznie powinna być wystarczająca na pokrycie wszelkich potrzeb związanych z refundacją, a obecnie brakującą kwotę oszacowano na około 150 mln zł³⁵. Dodatkowo Wnioskodawcy wskazują, że tak rozdysponowane środki winny być traktowane jako inwestycja w przyszłych przedsiębiorców i pracowników – którzy nie tylko nie będą musieli korzystać z zasiłków dla bezrobotnych

³¹ O.S. Puerto, F. Rother (2007), *Interventions to Support Young Workers in OECD Countries: Regional Report for the Youth Employment Inventory*, Washington, DC: World Bank.

³² Związek Rzemiosła Polskiego, *Apel Związku Rzemiosła Polskiego dotyczący refundacji wynagrodzeń młodocianych pracowników*, Warszawa, 25.11.2025 r., <https://zrp.pl/refundacja-wynagrodzen-młodocianych-pracowników-zagrożona-apel-zrp>

³³ S. L. Comi, M. Grasseni, *Employer learning during apprenticeship*, „Applied Economics Letters” 28 (2021) nr. 18, s. 1548–1551; S. James Relly, A. Laczik, *Apprenticeship, employer engagement and vocational formation: a process of collaboration*, „Journal of Education and Work” 35 (2022) nr. 1, s. 1–15; M. Aepli, A. Kuhn, *Open labor markets and Firms’ substitution between training apprentices and hiring workers*, „Labour Economics” 70 (2021), s. 101979.

³⁴ International Labour Organization, *Measuring the costs and benefits of apprenticeship training*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_715099.pdf.

³⁵ Po ostatnich zmianach i przesunięciach środków w planie Funduszu Pracy.

i dodatkowych świadczeń, to jeszcze sami wypracują dodatkowe kwoty służące zasileniu Funduszu Pracy – zgodnie z art. 258 nowelizowanej ustawy³⁶.

Wnioskodawcy stwierdzają, że źródłem finansowania powinny być środki Funduszu Pracy ujęte w innych pozycjach w planie lub środki pozostające na rachunku Funduszu nie ujęte w planie, którymi w przypadku braku możliwości przesunięć należy zwiększyć plan wydatków Funduszu. Wnioskodawcy dopowiadają przy tym, że dotychczasowa praktyka wykazywała zabezpieczenie w planie wydatków z Funduszu Pracy kwoty dotychczas większej niż ostatecznie wydatkowane na refundacje wynagrodzeń młodocianych pracowników³⁷.

Wdrożenie projektowanej regulacji będzie wymagało oszacowania luki w środkach finansowych, ujętych w planie finansowym Funduszu Pracy, które na mocy projektowanej ustawy powinny być zaplanowane na realizację zadań przez OHP na refundację, by objąć nią wszystkie uprawnione osoby, tj. uczniów szkół branżowych I stopnia z zastrzeżeniem, że zawód, w którym się kształcą należy do wykazu zawodów³⁸, w których za przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników może być dokonywana refundacja, przy uwzględnieniu zapotrzebowania na zawody na rynku pracy określonego w szczególności w prognozie zapotrzebowania na pracowników w zawodach szkolnictwa branżowego na krajowym i wojewódzkim rynku pracy. W tym kontekście należy mieć na uwadze jeszcze inne czynniki wpływające na realizację tego instrumentu wsparcia. Komenda Główna OHP wskazuje również, że:

- nie wszyscy uczniowie szkół branżowych zostaną objęci refundacją, ponieważ odbywają praktyczne przygotowanie zawodowe na warsztatach szkolnych;
- nie każdy pracodawca, który zatrudnia młodocianego pracownika w celu przygotowania zawodowego będzie ubiegał się o zawarcie umowy o refundację;
- nie każdy pracodawca, który ma już podpisaną umowę o refundację w efekcie końcowym rozlicza 100% kwot z umowy;
- fizycznie wypłacone refundacje dla pracodawców nie stanowią 100% kwot za wszystkich zatrudnionych młodocianych pracowników. Dla przykładu Komenda Główna OHP wskazuje, że w 2021 r. wypłacono refundację za 89,7% wszystkich młodocianych będących w podpisanych umowach o refundację, w 2024 r. – za 84,6%, a w 2025 r. – za 88,7% (zob. Tabela 2.).

Tabela 2. Liczba młodocianych pracowników ogółem w latach 2021-2025

rok	plan – liczba młodocianych pracowników w podpisanych umowach	liczba młodocianych pracowników we wszystkich podpisanych umowach	liczba młodocianych pracowników, za których zrealizowano wypłaty w danym roku
-----	--	---	---

³⁶ Zob. ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia, Dz. U. poz. 620, ze zm.

³⁷ Zob. DSR, pkt 7.

³⁸ Zob. art. 32 ust. 1 pkt 23 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia.

2021	122 000	130 648	117 168
2022	125 000	137 350	130 629
2023	130 000	145 073	136 589
2024	138 000	145 121	122 864
2025	120 700	138 185	122 674

Źródło: Informacja Komendy Głównej OHP z dnia 26 czerwca 2026 r. (KG.ZKZ.720.28.2026).

Ponadto Komenda Główna OHP zwraca uwagę, że znaczący wpływ na liczbę młodocianych objętych refundacją mają uwarunkowania związane z organizacją kształcenia zawodowego oraz zmiany demograficzne obserwowane w ostatnich latach.

Przyjmując założenie, że refundacją mieliby zostać objęci wszyscy uczniowie szkół branżowych I stopnia, a zawody, w których się kształcą, należałyby do wykazu zawodów, a także pomijając inne czynniki wpływające na realizację tego instrumentu wsparcia, maksymalna liczba młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego mogłaby wynieść np. w roku szkolnym 2024/2025 nie więcej niż 212 415 osób uprawnionych (zob. Tabela 3.).

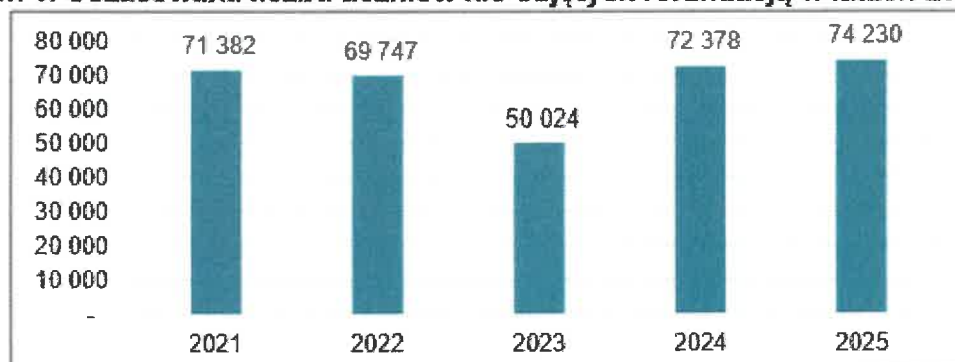
Tabela 3. Liczba uczniów w branżowych szkołach I stopnia – szkoły publiczne i niepubliczne

Rok szkolny	Uczniowie ogółem				
	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
WYSZCZEGÓLNIENIE					
ogółem	202 030	207 097	195 097	217 499	212 415
dla młodzieży	189 273	194 574	183 168	204 919	198 833
specjalne	12 757	12 523	11 929	12 580	13 582

Źródło: Opracowanie własne, dane – Analizy i raporty statystyczne GUS: Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2024/2025, 2023/2024, 2022/2023, 2021/2022, 2020/2021.

Rozpatrując powyższe dane oraz mając na względzie przyjęte założenie, można obliczyć liczbę uczniów, których nie objęto refundacją w stosunku do liczby młodocianych pracowników we wszystkich podpisanych umowach. W odniesieniu do 2025 r. było to 74 230 uczniów (zob. Rysunek 1.).

Rysunek 1. Oszacowana liczba uczniów nie objętych refundacją w latach 2021-2025



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych OHP oraz GUS.

W 2025 r. na zadania realizowane w ramach Funduszu Pracy związane z refundacją wynagrodzeń młodocianych pracowników zaplanowano środki w kwocie 1 000 000 tys. zł. Plan po zmianach wyniósł 980 000 tys. zł. Na koniec 2025 r. wykonanie wyniosło 979 999 tys. zł³⁹, co stanowi 100% planu po zmianach.

W sytuacji, w której refundacją objęci byłiby wszyscy uczniowie uczący się w branżowych szkołach I stopnia, potrzebna byłaby dodatkowa kwota w wysokości ponad 500 mln zł na zadania realizowane w ramach Funduszu Pracy związane z refundacją wynagrodzeń młodocianych pracowników.

W ustawie budżetowej na 2026 r. na zadania związane z refundacją wynagrodzeń pracowników młodocianych zaplanowano środki w wysokości 900 000 tys. zł. Komenda Główna OHP wskazuje, że w bieżącym roku plan na realizację zadania wynosi 1 110 400 tys. zł. Jednocześnie Komenda Główna OHP zwraca uwagę, że duży wpływ na wysokość środków finansowych przeznaczanych na refundację w ostatnich latach miały wzrosty stawek wynagrodzeń młodocianych pracowników, które zmieniają się w trakcie roku razem ze zmianami przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej.

Wydaje się, że wdrożenie projektowanej regulacji wyniesie dodatkowo nie więcej niż 500 mln zł w ujęciu rocznym, a mając na uwadze wszystkie czynniki wpływające na realizację tego instrumentu, może być to znacznie mniejsza kwota.

Zważywszy na szacunek Wnioskodawców dotyczący wysokości kwoty zabezpieczenia na pokrycie wszelkich potrzeb wynikających z projektowanego ustanowienia obligatoryjnej refundacji kosztów poniesionych przez pracodawcę na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego oraz informacje o wykonaniu planu Funduszu Pracy w ostatnich latach (stan Funduszu Pracy na koniec 2025 r. wyniósł 26 490 553 tys. zł.), wskazanie Wnioskodawców, że źródłem finansowania powinny być środki Funduszu Pracy ujęte w innych pozycjach w planie lub środki pozostające na rachunku Funduszu nieujęte w planie, którymi w przypadku braku możliwości przesunięć należy zwiększyć plan wydatków Funduszu Pracy wydaje się wystarczające.

W konsultacjach społecznych dotyczących projektu ustawy brak jest komentarzy odnośnie do skutków finansowych.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt nie prowadzi do zmiany rozmiaru obciążeń administracyjnych, może natomiast doprowadzić do zwiększenia częstotliwości korzystania z procedur, których dotyczy projekt.

³⁹ Zob. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2025 r.* (druk nr 2629), s. 13/26.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Projektowana zmiana ma polegać na zastąpieniu możliwości obowiązkiem dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów poniesionych przez pracodawcę na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego (art. 348 ust. 1 ustawy). Nie przewidziano przepisów zmieniających przepisy o procedurze dokonywania refundacji lub przepisów, które odwołują się do przewidzianej w art. 348 ust. 1 ustawy możliwości refundacji kosztów, co może skutkować powstaniem wątpliwości interpretacyjnych po wejściu w życie projektowanej regulacji. W projekcie nie zamieszczono przepisów przejściowych, co może utrudnić planowanie wydatków Funduszu Pracy.

Opiniowany projekt ustawy nie dotyczy zagadnień unormowanych w EKPC.

2. Skutki społeczne: Główne skutki społeczne projektu będą dotyczyły zwiększenia stabilności i atrakcyjności kształcenia dualnego, poprawy dostępu młodzieży do praktycznej nauki zawodu i lepszego przygotowania przyszłych pracowników do wejścia na rynek pracy.

3. Skutki gospodarcze: Projekt może przyczynić się do efektywniejszego dostosowania podaży kwalifikacji młodocianych pracowników do potrzeb przedsiębiorstw ograniczając niedopasowanie kompetencyjne na rynku pracy. Refundacja kosztów zatrudnienia i szkolenia młodocianych pracowników mogą wzmocnić płynność finansową przedsiębiorstw, zwłaszcza z sektora MŚP, które mierzą się z rosnącymi kosztami pracy. Ponadto, projekt ułatwi pozyskiwanie kadr o kwalifikacjach odpowiadających rzeczywistym potrzebom pracodawców, ograniczając przyszłe koszty rekrutacji.

4. Skutki finansowe: Zważywszy na szacunek dotyczący wysokości dodatkowej kwoty zabezpieczenia na pokrycie wszelkich potrzeb wynikających z projektowanego ustanowienia obligatoryjnej refundacji kosztów poniesionych przez pracodawcę na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego oraz informacje o wykonaniu planu Funduszu Pracy w ostatnich latach, wydaje się, że źródłem finansowania mogą być środki Fundusz Pracy, co będzie wiązało się ze zmianą ich rozdysponowania. Aczkolwiek ocena wymiaru koniecznego do zabezpieczenia wsparcia wynikającego z projektowanej zmiany przepisu powinna uwzględniać szczegółowe szacunki z uwzględnieniem wszystkich czynników wpływających na poziom realizacji tego instrumentu.

5. Rozwiązania zagraniczne: W państwach członkowskich UE wprowadzono różnicowane rozwiązania w zakresie szkolenia zawodowego oraz refundacji kosztów poniesionych przez pracodawców w związku z zatrudnieniem młodocianych pracowników. W Niemczech uczniowie równolegle odbywają naukę zawodu

w zakładzie pracy oraz kształcenie teoretyczne w szkole zawodowej, przy czym nie przewidziano powszechnego mechanizmu rekompensaty kosztów wynagrodzenia uczniów dla przedsiębiorców. W Danii przedsiębiorcy są uprawnieni do bezpośredniej refundacji części kosztów z odrębnego funduszu, finansowanego z obowiązkowych składek wnoszonych przez wszystkich pracodawców. W Hiszpanii natomiast zastosowano mechanizm polegający na ulgach dla przedsiębiorców zatrudniających uczniów w odniesieniu do składek na ubezpieczenie społeczne oraz ulgach z tytułu kosztów związanych ze sprawowaniem opieki nad uczniami, co pośrednio obniża koszt ich zatrudnienia.

Autorzy:

Konrad Kuszel, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Justyna Branna, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr hab. Dorota Dzienisiuk, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

dr Ziemowit Socha, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr hab. Jacek Lipiec, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Olga Olkowska, specjalistka ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/