

Warszawa, dnia 15 września 2025 r.

BEOS-WP-1254/25

Pan Poseł  
Rafał Bochenek  
Przewodniczący  
Komisji do Spraw Petycji

### **Opinia prawna**

**dotycząca petycji nr BKSP-155-X-539/25 w sprawie przyznania  
„dodatków pieniężnych 800+ dla emerytów za wychowanie dzieci”**

#### **I. Treść i cel petycji**

W petycji zwrócono się z żądaniem uzupełnienia treści ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci<sup>1</sup> o następujące regulacje:

„ – w art. 1 ust. 1 oraz dodatku pieniężnego emerytalnego z tytułu wychowania dzieci

– w art. 2 pkt 1 dodatek w kwocie 800 zł przysługuje rodzicowi-emerytowi za każde wychowane i wykształcone dziecko w ilości co najmniej 2 dzieci, które pracują w Polsce i płacą podatki do budżetu państwa

Pkt 2 w przypadku wychowania przez małżeństwo jednego dziecka dodatek dla każdego z małżonków wynosi 400 zł”.

W uzasadnieniu do petycji podmiot wnoszący petycję wskazał, że obecnie młodzi rodzice otrzymują dodatki pieniężne na wychowanie dzieci w kwocie 800 zł na każde dziecko bez żadnych progów dochodowych. W związku z tym, „aktualni emeryci są poszkodowani podwójnie, bo w czasie gdy oni wychowywali dzieci nie otrzymywali żadnych dodatków”. W opinii wnoszącego petycję „rodzice dzieci, które są aktualnie

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2024 r. poz. 1576 ze zm.

aktywne zawodowo mają niskie, a wręcz głodowe emerytury i są zawsze pomijani w przyznawaniu wszelkich fruktów z budżetu państwa po 1989 r.” W uzasadnieniu petycji wskazano, że „uczciwość pokoleniowa wymaga, aby rodzice dzieci, które zostały wychowane i wykształcone w Polsce, a teraz pracują w Polsce i tutaj płacą podatki otrzymali dodatki emerytalne z tytułu wychowania swoich dzieci z budżetu państwa”.

## **II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?**

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, stanowi, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja ta mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

## **III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)**

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach (t.j. z Dz.U. z 2018 r., poz. 870).

## **IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją**

W petycji zwrócono się z żądaniem zmiany przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, w celu wprowadzenia przepisów przyznających prawo do „dodatku pieniężnego emerytalnego z tytułu wychowania dzieci” obecnym emerytom.

Propozycja zawarta w petycji nie odpowiada obecnemu celowi ustawy wskazanej przez wnoszącego petycję. Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci dotyczy uprawnienia do świadczenia wychowawczego (określa warunki nabywania tego prawa oraz zasady przyznawania i wypłacania tego świadczenia). W art. 4 ust. 1 ustawy wskazano, że celem świadczenia wychowawczego jest częściowe pokrycie wydatków związanych z wychowywaniem dziecka, w tym z opieką nad nim i

zaspokojeniem jego potrzeb życiowych. W doktrynie przyjmuje się, że „powyżej zdefiniowany cel regulacji odnosi się do sytuacji ekonomicznej rodzin, ale nie definiuje *de facto* intencji i oczekiwanych skutków. W tak zdefiniowanym celu regulacji nie ma odniesienia do opisanego dalej w uzasadnieniu celu demograficznego oraz subsydiarnego celu socjalnego, tj. odnoszącego się do ubóstwa dzieci. Cele te są dorozumiane poprzez kontekst całości projektu”<sup>2</sup>. W związku z powyższym w przypadku podejmowania ewentualnych prac należałoby rozważyć zasadność uregulowania go w ww. ustawie, czy też np. w aktach prawnych regulujących uprawnienia emerytów.

Istotne wątpliwości budzi zakres podmiotowy propozycji sformułowanej w petycji. Wnoszący petycję ograniczył krąg osób uprawnionych do dodatku pieniężnego emerytalnego z tytułu wychowania dzieci wyłącznie do rodziców-emerytów. W porównaniu do świadczenia wychowawczego zaproponowany w petycji krąg osób uprawnionych do dodatku jest ograniczony. Świadczenie wychowawcze przysługuje matce albo ojcu, jeżeli dziecko wspólnie zamieszkuje i pozostaje na utrzymaniu matki albo ojca, opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli dziecko wspólnie zamieszkuje i pozostaje na utrzymaniu opiekuna faktycznego, opiekunowi prawnemu dziecka, dyrektorowi domu pomocy społecznej albo rodzinie zastępczej, osobie prowadzącej rodzinny dom dziecka, dyrektorowi placówki opiekuńczo-wychowawczej, dyrektorowi regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej, dyrektorowi interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego). Powyższe oznacza, że uprawnionymi do tego świadczenia mogą być inne podmioty, np. inni członkowie rodziny niż rodzice, którzy byli opiekunami dziecka. W tym świetle ograniczenie prawa do dodatku tylko do rodziców i tym samym pozbawienie tego uprawnienia innych podmiotów, które tak samo jak rodzice ponosiły koszty wychowania dzieci może budzić wątpliwości.

Ponadto propozycja zakłada wprowadzenie innych warunków ograniczających zakres podmiotowy świadczeniobiorców. W zaproponowanych w petycji przepisach wskazano, że świadczenie przysługuje „rodzicowi-emerytowi za każde wychowane i wykształcone dziecko w ilości co najmniej 2 dzieci, które pracują w Polsce i płacą podatki do budżetu państwa”. Powyższe oznacza, że przesłanką otrzymania

---

<sup>2</sup> A. Begier, B. Małecka-Tepicht, *Aspekty prawne programu Rodzina 500 Plus – od ratio legis do praktyki sali sądowej*, Iustitia 2021, nr 3, s. 125-133.

świadczenia jest nie tylko posiadanie statusu rodzica-emeryta (oraz wychowanie i wykształcenie dziecka), ale również spełnianie określonych warunków przez dzieci, tzn. praca w Polsce i opłacanie podatków do budżetu państwa.

Zdefiniowanie na podstawie ww. kryteriów kręgu osób uprawnionych do dodatku pieniężnego emerytalnego z tytułu wychowania dzieci budzi istotne wątpliwości. Przedmiotowe uprawnienie miałoby przysługiwać jedynie rodzicom-emerytom. W petycji nie wskazano przesłanek ograniczenia prawa do dodatku jedynie do grupy emerytów. W kontekście zakreślonego przez wnoszącego petycję celu tego świadczenia – niejako rekompensaty za koszty wychowania dzieci – nie ma merytorycznych przesłanek, aby przedmiotowe świadczenie nie miało przysługiwać również innym grupom, np. rencistom, osobom nieposiadającym prawa ani do renty ani do emerytury. Osoby te tak samo jak emeryci ponosiły koszty wychowania i kształcenia dzieci oraz spełniać dodatkowe warunki przewidziane w petycji.

Ponadto w obecnym stanie prawnym świadczenie wychowawcze przysługuje przez określony czas, tzn. maksymalnie 18 lat – w związku z uzyskaniem pełnoletności przez dziecko uprawnienie do świadczenia wygasa. W przypadku przyznania go emerytom dożywotnio (ewentualnie do momentu istnienia przesłanek wymaganych do jego wypłaty) może ono w niektórych przypadkach przysługiwać przez okres dłuższy niż 18 lat, w szczególności może to dotyczyć osób pobierających tzw. emerytury mundurowe, które mogą być nabywane przed ukończeniem powszechnego wieku emerytalnego. W konsekwencji mogą wystąpić sytuacje, w których rodzic wkrótce po utracie prawa do świadczenia wychowawczego w związku z rozpoczęciem pracy przez dziecko nabędzie prawo do dodatku pieniężnego emerytalnego z tytułu wychowania dzieci, które będzie pobierał np. przez 30 lat. W petycji nie uwzględniono sytuacji zbiegu prawa do tych dwóch świadczeń, rozumianego jako pobieranie najpierw świadczenia wychowawczego oraz dodatku, który w założeniu ma „rekompensować” brak uprawnienia do świadczenia wychowawczego.

Ponadto, jak wskazano powyżej w petycji wprowadzono dodatkowe warunki dotyczące dzieci emerytów. W odniesieniu do wymogu wykształcenia posłużono się niejasnym kryterium tzn. określeniem „wykształcone dziecko”. W tym kontekście należy stwierdzić, że w Polsce istnieje obowiązek szkolny i każde dziecko uczęszcza do szkoły, a tym samym zdobywa wykształcenie. W tym kontekście mogą wystąpić trudności z weryfikacją tego warunku. Wątpliwości budzi także generalny sposób

sformułowania „dzieci, które pracują w Polsce”. Nie jest jasne, czy określenie należy interpretować w sposób ograniczony tylko do wykonywania pracy czy też w sposób szerszy jako wszystkie rodzaje aktywności zawodowej. Ponadto mogą występować przerwy w wykonywaniu pracy. Niewykonywanie pracy przez określony czas może wynikać z przyczyn zależnych lub niezależnych od danej osoby. W petycji nie określono, jak należy traktować takie okresy, i czy w tym okresie przysługiwałoby przedmiotowe świadczenie. Należy również zwrócić uwagę, że obecnie dorosłe dzieci mogą być trwale niezdolne do pracy z przyczyn niezależnych od nich samych i rodziców. Mogą również wystąpić sytuacje, w których dzieci same uzyskają status emeryta i nie będą pracować. W przypadku drugiego warunku-obowiązku obowiązku opłacania podatków do budżetu państwa nie doprecyzowano czy dotyczy to podatków związanych z wykonywaniem pracy czy jakichkolwiek podatków. Powyższe oznacza, że w praktyce mogłyby wystąpić trudności z weryfikacją spełniania warunków wymaganych do wypłaty świadczenia.

## **V. Podsumowanie**

W petycji zaproponowano wprowadzenie przepisów przyznających prawo do „dodatku pieniężnego emerytalnego z tytułu wychowania dzieci” obecnym emerytom, formułując propozycje zmiany konkretnych przepisów prawa. W szczególności określają one krąg osób uprawnionych do przedmiotowego świadczenia oraz warunki, które muszą być spełnione, aby rodzice-emeryci mogli nabyć prawo do zaprojektowanego dodatku pieniężnego.

Propozycja zawarta w petycji budzi istotne wątpliwości prawne. Zdefiniowany w petycji krąg osób uprawnionych do dodatku pieniężnego emerytalnego z tytułu wychowania dzieci ma charakter ograniczony i nie obejmuje innych niż rodzice osób bliskich, które wychowywały dzieci, co nie wydaje się uzasadnione. Dodatkowe wymogi określone w petycji dotyczące dzieci emerytów stanowiące warunki nabycia prawa do świadczenia także budzą wątpliwości. Ponadto propozycja zawarta w ustawie wymagałaby rozważenia i uregulowania kwestii szczegółowych takich jak: potencjalny zbieg prawa do świadczenia wychowawczego i dodatku czy też status okresów niewykonywania pracy.

W związku z powyższym należy rekomendować nieuwzględnienie przez Komisję żądania będącego przedmiotem petycji, na podstawie art.126c ust. 3 pkt 5 Regulaminu Sejmu.

Autor:  
dr hab. Magdalena Szczepańska  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:  
Wicedyrektor Biura Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski  
*/podpisano elektronicznie/*

*Deskrytory bazy REX: petycja, zaopatrzenie społeczne, emerytury i renty*  
*Weryfikacja: A. Tomaszewska*