

## Edyta Zduńska-Leseux

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

e-mail: eleseux@sgh.waw.pl

ORCID: 0000-0001-9338-5939

DOI: 10.15290/oes.2026.02.124.05

# EUROPEJSKI AKT O DOSTĘPNOŚCI JAKO INSTYTUCJONALNA ODPOWIEDŹ NA ZAWODNOŚĆ RYNKU: PERSPEKTYWA OCHRONY KONSUMENTA<sup>1</sup>

## Streszczenie

**Cel** | Ukazanie Europejskiego Aktu o Dostępności (Dyrektywa (UE) 2019/882 – EAD) jako instrumentu instytucjonalnego Unii Europejskiej korygującego zawodność rynku poprzez internalizację społecznych kosztów braku dostępności produktów i usług, ograniczenie negatywnych efektów zewnętrznych oraz redukcję kosztów transakcyjnych, co wzmacnia ochronę konsumentów na rynku wewnętrznym.

**Metoda badań** | Analiza instytucjonalna (NEI) oraz krytyczna analiza treści EAD uzupełnione analizą literatury; ramy interpretacyjne: koszty transakcyjne, efekty zewnętrzne, zawodność rynku, porównanie „przed”/„po” EAD z perspektywy kosztów, ryzyka i ochrony konsumenta.

**Wnioski** | Analiza wykazała, że EAD nadaje wymogom dostępności status minimalnego, wspólnego standardu jakości na rynku wewnętrznym UE. Zmniejsza koszty transakcyjne po stronie konsumentów oraz zwiększa przewidywalność regulacyjną po stronie przedsiębiorstw. System nadzoru rynku odciąża konsumentów i wzmacnia egzekwowanie przepisów. W rezultacie model ochrony ma charakter prewencyjny, a społeczne koszty braku dostępności są internalizowane przez przedsiębiorstwa, co ogranicza negatywne efekty zewnętrzne, koryguje zawodność rynku.

**Oryginalność / wartość / implikacje / rekomendacje** | Badanie wnosi ujęcie EAD jako regulacji korygującej zawodność rynku w duchu NEI, łącząc ochronę konsumenta z konkurencją jakościową. Wkładem jest zastosowanie tej perspektywy do interpretacji EAD

<sup>1</sup> Artykuł zaakceptowano do druku 20.04.2026.

Artykuł finansowany ze środków Kolegium Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

oraz pokazanie, że przesunięcie odpowiedzialności na przedsiębiorstwa poprzez internalizację kosztów społecznych wzmacnia pozycję konsumentów na rynku.

**Słowa kluczowe:** nowa ekonomia instytucjonalna (NEI), Europejski akt o dostępności, zawodność rynku, efekty zewnętrzne, koszty transakcyjne, ochrona konsumentów

## THE EUROPEAN ACCESSIBILITY ACT AS AN INSTITUTIONAL RESPONSE TO MARKET FAILURE: A CONSUMER PROTECTION PERSPECTIVE

### Summary

**Purpose** | The aim of the article is to present the European Accessibility Act (Directive (EU) 2019/882 – EAA) as an institutional instrument of the European Union that corrects market failure by internalising the social costs of the inaccessibility of products and services, reducing negative externalities and transaction costs, and thereby strengthening consumer protection within the internal market.

**Research method** | Institutional analysis (NEI) and critical content analysis of the EAA, complemented by a literature review; interpretative framework: transaction costs, externalities, and market failure; comparison of the “before” and “after” EAA situation from the perspective of costs, risk, and consumer protection.

**Results** | The analysis demonstrated that the EAA establishes accessibility requirements as a minimal, common quality standard within the EU internal market. It reduces transaction costs for consumers and increases regulatory predictability for enterprises. The market surveillance system relieves consumers and strengthens the enforcement of compliance. Consequently, the protection model becomes preventive, while the social costs of inaccessibility are internalised by enterprises, which mitigates negative externalities and corrects market failure.

**Originality/value/implications/recommendations** | The study introduces an interpretation of the EAA as a market regulation correcting failure in the spirit of the New Institutional Economics (NEI), linking consumer protection with quality-based competition. Its contribution lies in applying this perspective to the EAA and demonstrating that shifting responsibility to enterprises through the internalisation of social costs strengthens consumers’ position in the market.

**Keywords:** New Institutional Economics (NEI), European Accessibility Act, market failure, externalities, transaction costs, consumer protection

**JEL classification:** B52, K29, F50

## 1. Wstęp

Brak zapewnienia zgodności produktów i usług z wymogami dostępności ogranicza wielu konsumentom, w tym osobom z niepełnosprawnościami, realne korzystanie z wszystkich praw oraz pełny i zgodny z zasadą równości udział w życiu społecznym i gospodarczym [European Commission, 2021]. Skutkiem są dodatkowe koszty po stronie użytkowników (czasowe, organizacyjne i finansowe) oraz rezygnacja z części transakcji, co sprzyja wykluczeniu z wielu obszarów życia [European Commission, 2014; OECD, 2018a]. Z perspektywy ekonomicznej jest to przejaw zawodności rynku wynikający z efektów zewnętrznych, asymetrii informacji i dodatnich kosztów transakcyjnych [North, 1990; Williamson, 1996].

Na jednolitym rynku rozbieżne wymagania krajowe i brak wspólnych regulacji w zakresie wymogów dostępności produktów i usług zwiększają ceny, koszty wyszukiwania informacji oraz niepewność regulacyjną. Prowadzą także do fragmentacji rynku [European Commission, 2015]. W takim otoczeniu uzasadnione jest przyjęcie wspólnych wymogów dostępności produktów i usług, które przesuwają ciężar zapewnienia zgodności z wymogami dostępności z konsumenta na producenta, dostawcę i usługodawcę [European Parliament, Council, 2019a; 2019b].

Na tym tle Europejski Akt o Dostępności (EAD) – Dyrektywa (UE) 2019/882 – stanowi instytucjonalny mechanizm wdrażania zobowiązań Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (*Convention on the Rights of Persons with Disabilities* – CRPD) na jednolitym rynku Unii Europejskiej (UE) [European Parliament, Council, 2019a; United Nations, 2006]. Konwencja zobowiązuje państwa-strony do zapewnienia powszechnego dostępu do dóbr, usług i środowiska zgodnie z zasadą projektowania uniwersalnego [United Nations, 2006, art. 9]. EAD przekłada te zobowiązania na wspólne ramy regulacyjne w UE, określając wymogi dostępności dla wybranych kategorii produktów i usług niezbędnych dla pełnego uczestnictwa w życiu społecznym [European Parliament, Council, 2019a].

Celem artykułu jest ukazanie Europejskiego Aktu o Dostępności jako instrumentu instytucjonalnego Unii Europejskiej korygującego zawodność rynku

poprzez internalizację społecznych kosztów braku dostępności produktów i usług, ograniczenie negatywnych efektów zewnętrznych oraz redukcję kosztów transakcyjnych, co wzmacnia ochronę konsumentów. W szczególności analizie poddano mechanizmy, za pomocą których EAD przenosi odpowiedzialność za zapewnienie dostępności z konsumenta na producenta, dostawcę lub usługodawcę oraz włącza ochronę konsumenta w logikę konkurencji jakościowej. W tym ujęciu EAD stanowi przykład regulacji wzmacniającej efektywność ekonomiczną przy jednoczesnej realizacji celów społecznych poprzez zmniejszenie kosztów transakcyjnych i ograniczenie niepewności rynkowej [North, 1990; Williamson, 1996].

Zastosowana metoda badawcza łączy analizę instytucjonalną z krytyczną analizą treści aktów prawnych i elementami analizy porównawczej. Ujęcie instytucjonalne pozwala zidentyfikować mechanizmy, za pomocą których EAD zmienia reguły gry rynkowej: harmonizację przepisów, nadzór i egzekwowanie zgodności oraz zasadę proporcjonalności z systemem wyłączeń. Analiza treści dyrektywy pozwala wskazać, w jaki sposób przepisy te mogą przyczyniać się do obniżenia cen produktów i usług, kosztów wyszukiwania i weryfikacji informacji oraz przesunąć ciężar odpowiedzialności za zapewnienie dostępności z konsumenta na producenta, dostawcę produktów lub usług. Wreszcie, analiza porównawcza pozwala uchwycić różnice w dystrybucji kosztów i ryzyka między uczestnikami rynku oraz w ochronie praw konsumentów przed wdrożeniem EAD i po nim.

Struktura artykułu odpowiada logice badania. W części teoretycznej przedstawiono podstawy źródeł zawodności rynku w postaci efektów zewnętrznych i dodatnich kosztów transakcyjnych, które prowadzą do niedostatecznej podaży produktów i usług zgodnych z wymogami dostępności. Następnie omówiono Europejski Akt o Dostępności jako instrument instytucjonalny – jego zakres, funkcjonalny charakter regulacji oraz mechanizmy zapewniające skuteczność działania. Kolejna część analizuje konsekwencje EAD dla ochrony konsumentów, w tym redukcję kosztów transakcyjnych, włączenie dostępności do logiki konkurencji jakościowej oraz integrację celów efektywnościowych i społecznych w ramach jednolitego rynku. Artykuł zamyka podsumowanie, w którym przedstawiono wnioski dotyczące znaczenia EAD dla budowy bardziej włączającego i przewidywalnego ładu gospodarczego w Unii Europejskiej.

## 2. Efekty zewnętrzne i dodatnie koszty transakcyjne jako źródła zawodności rynku

Zawodność rynku (*market failure*) oznacza sytuację, w której alokacja dóbr i usług nie spełnia kryterium efektywności Pareto, a więc nie jest możliwe osiągnięcie takiego stanu, w którym poprawa dobrobytu jednej strony następuje bez pogorszenia sytuacji innej strony. Inaczej mówiąc, mechanizm cenowy nie prowadzi do społecznie optymalnej alokacji zasobów, ponieważ uczestnicy rynku kierują się rachunkiem prywatnym, a nie pełnym rachunkiem społecznym.

Jednym z pierwszych ekonomistów, który wprowadził rozważania na ten temat do analizy ekonomicznej, był Arthur C. Pigou. W *The Economics of Welfare* [1920] wykazał, że funkcje kosztów krańcowych przedsiębiorstw mogą nie odzwierciedlać w pełni społecznych kosztów produkcji, a krzywe popytu jednostek – społecznych korzyści konsumpcji. Pigou badał rozbieżności między korzyściami prywatnymi i społecznymi oraz między kosztami prywatnymi i społecznymi.

Rozbieżności te tworzą podstawę zjawiska określanego jako efekty zewnętrzne (*externalities*), efekty trzeciej strony lub efekty rozrzutu. Niemniej, niezależnie od stosowanej terminologii, efekty te pojawiają się, gdy decyzje produkcyjne lub konsumpcyjne jednych podmiotów wpływają na dobrobyt innych, a ten wpływ nie znajduje odzwierciedlenia w cenach rynkowych. W rezultacie prywatne kalkulacje pomijają koszty lub korzyści ponoszone przez osoby trzecie, niebędące uczestnikami danej transakcji. Pigou, w dalszej części swojej pracy, argumentował, że brak równowagi między kosztami prywatnymi a społecznymi prowadzi do stanu, w którym rynek jest nieefektywny. Aby skorygować ten stan, konieczna jest internalizacja efektów zewnętrznych, czyli przeniesienie społecznych kosztów lub korzyści do rachunku ekonomicznego podmiotów, które je generują. Taka internalizacja może się dokonać poprzez interwencje państwa – podatki i subsydia, tzw. instrumenty pigowiańskie – które mają przybliżać wynik rynkowy do optimum społecznego [Pigou, 1920].

Z czasem koncepcja Pigou została poddana rewizji. Ronald H. Coase w artykule *The Problem of Social Cost* [1960] podkreślił, że problem efektów zewnętrznych nie wynika wyłącznie z zawodności rynku, lecz z braku precyzyjnie określonych

i egzekwowalnych praw własności. Odnosząc się do poglądów Pigou, Coase podkreślał, że sama rozbieżność między kosztami prywatnymi a społecznymi nie stanowi wystarczającego uzasadnienia dla interwencji państwa. Źródłem nieefektywności są bowiem dodatnie koszty transakcyjne, które uniemożliwiają stronom osiągnięcie porozumienia i pełną internalizację skutków swoich działań. Coase uważał, że efekty zewnętrzne należy postrzegać jako problem wyboru w warunkach rzadkości zasobów i konkurujących roszczeń do ich wykorzystania, a prawa własności traktować jako element struktury produkcji – prawo do „robienia czegoś”, co może wpływać na innych uczestników rynku. W takich warunkach, przy jasno określonych prawach własności i pomijalnych kosztach transakcyjnych, strony mogą samodzielnie wynegocjować rozwiązanie prowadzące do efektywnej alokacji zasobów.

Sformułowane później przez Coase'a twierdzenie, zwane teorematem Coase'a, głosi, że jeśli prawa własności są jasno zdefiniowane i, jak zakłada ortodoksyjna teoria ekonomiczna, koszty transakcyjne są równe zeru, to strony mogą samodzielnie dojść do efektywnej alokacji zasobów niezależnie od początkowego rozkładu praw [Coase, 1960]. W świecie rzeczywistym jednak koszty transakcyjne – obejmujące wyszukiwanie informacji, negocjowania warunków wymiany, monitorowania zgodności i egzekwowania kontraktów – są zawsze dodatnie. Jak zauważa Allen [2000], to właśnie one tłumaczą, dlaczego prywatne negocjacje rzadko prowadzą do społecznie optymalnych wyników, a mechanizmy instytucjonalne stają się niezbędnym elementem ładu gospodarczego.

Poglądy Coase'a stały się punktem wyjścia dla rozważań Olivera E. Williamsona i Douglassa Northa, którzy współtworzyli podstawy Nowej Ekonomii Instytucjonalnej (NEI). Obaj ekonomiści rozwinęli jego koncepcje, wskazując, że instytucje pełnią zasadniczą funkcję w redukcji kosztów transakcyjnych i umożliwiają efektywne współdziałanie podmiotów gospodarczych. Williamson [1975; 1985] wykazał, że transakcje są obciążone asymetrią informacji, ograniczoną racjonalnością i oportunizmem, a zatem wymagają odpowiednich struktur zarządzania (*governance structures*), które minimalizują te koszty – od kontraktów rynkowych po hierarchie organizacyjne. North [1990] rozszerzył tę koncepcję, definiując instytucje jako „reguły gry” – formalne (prawo, regulacje, standardy) i nieformalne (normy, zwyczaje, zaufanie) – które redukują

niepewność i stabilizują oczekiwania uczestników rynku. W tym znaczeniu instytucje są nie tyle zewnętrznym dodatkiem do rynku, ile warunkiem *sine qua non* jego sprawnego funkcjonowania [North, 1990].

Efekty zewnętrzne i koszty transakcyjne stanowią dwa aspekty tej samej niedoskonałości systemu gospodarczego. Efekty zewnętrzne opisują konsekwencje braku uwzględnienia kosztów społecznych w decyzjach prywatnych podmiotów, natomiast koszty transakcyjne wyjaśniają, dlaczego ta internalizacja nie zachodzi spontanicznie i naturalnie. Jak zauważa Hodgson [2015], ekonomia instytucjonalna przesuwana analizę z poziomu czysto rynkowego na poziom „reguł gry”, które umożliwiają lub ograniczają internalizację efektów zewnętrznych. Współczesne badania, m.in. Cuypers, Hennart, Silverman i Ertug [2021], potwierdzają trwałość tej logiki, wskazując, że decyzje organizacyjne i regulacyjne są formą adaptacji do obecności dodatnich kosztów transakcyjnych i niekompletności kontraktów.

W rezultacie rynek funkcjonujący w warunkach niepewności i dodatnich kosztów transakcyjnych nie jest w stanie oddolnie (samoczynnie) korygować negatywnych efektów zewnętrznych. Instytucje – zwłaszcza te o charakterze formalnym – pełnią więc kluczową funkcję korygującą: porządkują wymianę, zmniejszają niepewność oraz umożliwiają włączenie kosztów społecznych do rachunku ekonomicznego podmiotów poprzez jasne określenie praw, obowiązków i zasad działania. W dalszej części artykułu analizie poddane zostanie, w jaki sposób funkcja instytucjonalna jest realizowana w praktyce poprzez Europejski Akt o Dostępności, stanowiący przykład regulacji, której mechanizmy sprzyjają korekcie zawodności rynku. W tym kontekście pojęcia takie jak instrument, mechanizm czy funkcja instytucjonalna odnoszą się do różnych aspektów oddziaływania instytucji na rynek: instrument oznacza formalne narzędzie regulacyjne, mechanizmy – sposoby jego działania, natomiast funkcja wskazuje na systemowe efekty tego oddziaływania.

### 3. Europejski Akt o Dostępności jako instytucja formalna

Europejski Akt o Dostępności (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności

produktów i usług) stanowi jedno z narzędzi wdrażania horyzontalnej zasady równości i niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej [European Parliament, Council, 2019a]. Zasada ta obejmuje obowiązek przeciwdziałania wykluczeniu we wszystkich politykach i działaniach Unii Europejskiej (art. 10 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFEU) oraz ogólny zakaz dyskryminacji (art. 21 Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej – CFR EU), uzupełniony zobowiązaniem do wspierania integracji osób z niepełnosprawnościami (art. 26 CFR EU).

Dostępność w przestrzeni fizycznej, cyfrowej, a także produktów i usług jest więc środkiem realizacji tej zasady. EAD ustanawia formalne reguły projektowania, wytwarzania i dostarczania produktów oraz usług tak, aby były one użyteczne i dostępne dla możliwie najszerszego grona użytkowników, niezależnie od ich ograniczeń wynikających z wieku, niepełnosprawności, funkcji poznawczych czy danej sytuacji funkcjonalnej. W ten sposób EAD wpisuje się w logikę nowej ekonomii instytucjonalnej jako formalna „reguła gry”, która ogranicza niepewność, redukuje koszty transakcyjne i internalizuje społeczne koszty braku dostępności, przenosząc je na rachunek podmiotów odpowiedzialnych za wprowadzanie na rynek produktów i usług, które nie spełniają wymogów dostępności – producentów, dostawców i usługodawców [por. North, 1990; Williamson, 1985; 1996].

Potrzeba tego typu instytucjonalnej interwencji nie pojawiła się w próżni. Jej źródła tkwią w ewolucji unijnej polityki dostępności, która stopniowo przesuwała ciężar działań z poziomu deklaratywnego na poziom prawnie wiążący. Pierwsze inicjatywy z lat dziewięćdziesiątych, takie jak komunikat Komisji Europejskiej *Equal Opportunities for People with Disabilities: A New European Community Disability Strategy* z 1996 r., określały ogólne ramy równości szans i integracji [European Commission, 1996]. Program *eEurope 2002: Accessibility of Public Websites and their Content* po raz pierwszy sformułował wymogi dostępności w kontekście usług cyfrowych i wspólnego rynku [European Commission, 2001]. Kluczowy impuls regulacyjny nadała Konwencja ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami z 2006 r., ratyfikowana przez Unię Europejską w 2010 roku, która w art. 9 zobowiązała państwa do zapewnienia powszechnego dostępu do towarów i usług [United Nations, 2006]. Na tym fundamencie powstała *European Disability Strategy 2010–2020* [European

Commission, 2010], a następnie *Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021–2030* [European Commission, 2021]. W obu dokumentach dostępność została wzmocniona poprzez określenie jej jako warunku koniecznego do pełnego uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w życiu społecznym i gospodarczym oraz rozszerzono jej zakres na szerszy katalog produktów i usług w sferze publicznej i rynkowej. Wprowadzono również silniejszy nacisk na projektowanie uniwersalne, podkreślając, że rozwiązania dostępne przynoszą korzyści również innym grupom użytkowników w społeczeństwie – nie tylko osobom z niepełnosprawnościami. EAD stanowi więc naturalną konsekwencję tego procesu – narzędzie, które przekłada cele społeczne i prawne na mechanizmy ekonomiczne, nadając im charakter obowiązujących reguł rynkowych.

Instytucjonalny charakter EAD potwierdzają jego cel i zakres. Dyrektywa harmonizuje wymogi dostępności dla wybranych kategorii produktów i usług wprowadzanych na rynek wewnętrzny Unii Europejskiej. Są to produkty i usługi o znaczeniu powszechnym, które stanowią niezbędny element równego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym i gospodarczym. Należą do nich między innymi komputery i systemy operacyjne, tablety, telefony i urządzenia łączności elektronicznej, terminale do odprawy, terminale płatnicze, bankomaty, usługi telekomunikacyjne, e-handel, bankowość detaliczna oraz dystrybucja książek elektronicznych. W odniesieniu do usług publicznych i komercyjnych dyrektywa obejmuje również w określonym zakresie dostawców treści audiowizualnych, operatorów platform cyfrowych i dostawców transportu pasażerskiego [European Parliament, Council, 2019a].

Zakres podmiotowy EAD również został ujęty szeroko. Obejmuje cały łańcuch tworzenia i dostarczania wartości: od producentów, poprzez importerów i dystrybutorów, aż po dostawców usług. Rozłożenie obowiązków w zakresie zapewnienia zgodności z wymogami dostępności wzdłuż całego łańcucha odzwierciedla instytucjonalną logikę aktu, zgodnie z którą dostępność powinna stanowić element systemowy, a nie wyłącznie techniczny aspekt produktu lub usługi. Takie rozwiązanie sprzyja ograniczeniu rozproszenia kosztów transakcyjnych i wspiera internalizację efektów zewnętrznych wynikających z braku dostępności produktów i usług, co stanowi jeden z kluczowych celów regulacji. Jednoczesne objęcie obowiązkami zapewnienia zgodności produktów i usług

z wymogami dostępności na wszystkie te podmioty ma na celu nie tylko zapewnienie jednolitych standardów, lecz także zapobieżenie „rozszczelnieniu” systemu dostępności produktów i usług na poziomie rynku wewnętrznego, które mogłoby prowadzić do przerzucania odpowiedzialności i osłabienia skuteczności wdrażania EAD.

Uniwersalny charakter EAD znajduje odzwierciedlenie także w sposobie formułowania wymagań regulacyjnych. Dyrektywa przyjmuje podejście funkcjonalne (*performance-based*), które definiuje nie środki techniczne, lecz rezultaty, jakie mają zostać osiągnięte – takie jak np. postrzegalność, zrozumiałość, funkcjonalność i kompatybilność [European Parliament, Council, 2019]. Takie ujęcie wymagań odzwierciedla koncepcję adaptacyjności instytucji, rozwijaną przez Douglassa Northa, który wskazuje, że zdolność instytucji do dostosowywania się do zmian technologicznych i społecznych stanowi warunek długookresowej efektywności gospodarczej [North, 1990]. Regulacja zatem nie zastępuje mechanizmów rynkowych, lecz tworzy ramy, w których innowacje i konkurencja mogą rozwijać się przy zachowaniu celu społecznego, jakim w przypadku EAD jest dostępność produktów i usług. Z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej oznacza to ograniczenie kosztów transakcyjnych wynikających z niepewności regulacyjnej oraz wzmocnienie przewidywalności bodźców rynkowych – czyli mechanizmów motywujących podmioty gospodarcze do inwestowania w dostępność, innowacyjność i zgodność regulacyjną w ramach stabilnych reguł gry [por. Williamson, 1996; OECD, 2018b].

Skuteczność tak zaprojektowanego, elastycznego modelu regulacyjnego zależy na trzech mechanizmach instytucjonalnych, które warunkują efektywne funkcjonowanie EAD. Są to: 1) harmonizacja reguł, 2) nadzór rynkowy i egzekucja oraz 3) zasada proporcjonalności wraz z systemem wyłączeń i odstępstw. Pierwszy z nich, zapewniając jednolite reguły funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz ograniczając fragmentację krajowych systemów prawnych, zmniejsza koszty wejścia na rynek i ryzyko regulacyjne w całej Unii Europejskiej. Drugi ogranicza asymetrię informacji i oportunizm uczestników rynku poprzez możliwość kontroli, weryfikacji zgodności i stosowania sankcji, a tym samym redukuje pokusę nadużycia (*moral hazard*). Z kolei trzeci mechanizm zapewnia równowagę między celem społecznym a ekonomiczną wykonalnością obowiązków, uwzględniając możliwość wyłączeń w przypadkach, gdy zapewnienie

zgodności byłoby niewspółmierne ze względu na koszty lub prowadziłyby do zasadniczej zmiany podstawowych funkcji produktu albo usługi, a także mikroprzedsiębiorstw świadczących usługi [European Parliament, Council, 2019]. Z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej taki zestaw mechanizmów tworzy strukturę zarządzania regulacyjnego (*governance structure*), która pozwala minimalizować koszty transakcyjne przy zachowaniu celów efektywności ekonomicznej [Williamson, 1996; Ménard, Shirley, 2022].

Efektem działania przedstawionych mechanizmów jest internalizacja kosztów społecznych niedostępności produktów i usług, czyli ich przeniesienie z poziomu użytkowników na poziom producentów i usługodawców. Proces ten polega na włączeniu kosztów wynikających z braku zgodności produktów i usług z wymogami dostępności do prywatnego rachunku ekonomicznego podmiotów gospodarczych, co prowadzi do bardziej efektywnej alokacji zasobów [Pigou, 1920]. W rezultacie dostępność produktów i usług przestaje być kwestią dobrowolnych działań przedsiębiorstw, a zamiast tego staje się elementem konkurencji jakościowej oraz jednym z warunków, bez którego spełnienia przedsiębiorstwa nie mogą operować na jednolitym rynku wewnętrznym. EAD pełni funkcję mechanizmu korygującego, który w swoim celu jest zbliżony do koncepcji Pigou, lecz jest realizowany w odmienny sposób: nie poprzez instrumenty fiskalne, ale ustanowienie i egzekwowanie reguł gry rynkowej. W ten sposób dyrektywa koryguje zawodność rynku, modyfikując strukturę bodźców i sprzyjając internalizacji kosztów społecznych.

Na poziomie systemowym Europejski Akt o Dostępności prowadzi do instytucjonalizacji idei dostępności, czyli trwałego włączenia jej w ramy europejskiego ładu gospodarczego. EAD nie tylko porządkuje zasady funkcjonowania rynku, lecz także redefiniuje relację między efektywnością ekonomiczną a włączeniem społecznym, pokazując, że obie te wartości mogą się wzajemnie wzmacniać. W tym ujęciu dostępność przestaje być pojęciem marginalnym czy sektorowym, a staje się regułą, która określa zasady organizacji procesu produkcji, dystrybucji i konsumpcji w sposób bardziej przewidywalny i włączający. EAD pokazuje, że regulacja może wzmacniać mechanizmy rynkowe, jeśli sprzyja redukcji niepewności oraz kosztów transakcyjnych, a jednocześnie poszerza ofertę produktów i usług zgodnych z wymogami dostępności. Akt ten wprowadza nową logikę regulacyjną, w której obowiązek systemowego uwzględniania

różnorodnych potrzeb użytkowników staje się elementem trwałego ładu instytucjonalnego. Takie ujęcie pozwala następnie przeanalizować, jak zmiana ta wpływa na pozycję konsumenta w gospodarce europejskiej, a zwłaszcza na mechanizmy ochrony jego praw i interesów [Ménard, Shirley, 2022].

#### 4. Wpływ EAD na ochronę konsumentów

Europejski Akt o Dostępności zmienia podejście do ochrony konsumenta w Unii Europejskiej, przesuując jej punkt ciężkości z działań kompensacyjnych i naprawczych na działania prewencyjne. Dyrektywa porządkuje zasady funkcjonowania rynku wewnętrznego w taki sposób, aby produkty i usługi, które są uznawane za podstawowe dla pełnego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym i gospodarczym, m.in. w edukacji, pracy, komunikacji i mobilności, były projektowane i dostarczane z uwzględnieniem potrzeb możliwie największej grupy użytkowników [European Parliament, Council, 2019a]. W ten sposób wymogi dostępności zostają włączone do standardu jakości produktów i usług oferowanych na rynku wewnętrznym, a wspólne reguły wzmacniają zaufanie do rynku i ułatwiają egzekwowanie praw konsumenta w przypadku, gdy produkt lub usługa nie spełniają wymogów dostępności.

Ujednolicenie wymogów dostępności dla wskazanych w dyrektywie kategorii produktów i usług ogranicza rozbieżności przepisów krajowych, a w konsekwencji eliminuje bariery w swobodnym przepływie tych produktów i usług na rynku wewnętrznym. Dla przedsiębiorstw oznacza to możliwość oferowania produktów i usług na całym obszarze Unii Europejskiej, co poszerza grono nabywców, sprzyja efektowi skali i może prowadzić do obniżenia kosztów jednostkowych. Stabilność i przewidywalność regulacyjna ograniczają także ryzyko inwestycyjne. Z kolei niskie ryzyko sprzyja decyzjom podejmowanym przez przedsiębiorstwa w zakresie rozwoju produktów i usług, prowadzenia badań i wdrażania innowacji. Wszystko to sprawia, że konsumenci zyskują dostęp do szerszej oferty produktów i usług, które spełniają minimalne wymogi dostępności, a także do innowacyjnych rozwiązań. Dodatkowo, oszczędności kosztowe po stronie producentów – w sprzyjających warunkach konkurencji – mogą przekładać się na niższe ceny i bardziej konkurencyjne warunki zakupu [OECD, 2018a].

Obok zwiększenia podaży i potencjalnego obniżenia cen konsumenci odnoszą także korzyści z redukcji kosztów transakcyjnych, które dotychczas obciążały ich w procesie korzystania z oferty rynkowej. W warunkach braku zgodności produktów i usług z wymogami dostępności ciężar zapewnienia możliwości korzystania spoczywał na użytkownikach. Musieli oni bowiem pozyskiwać szczegółowe informacje przed zakupem, ponosić koszty adaptacji produktu lub usługi do swoich potrzeb, poszukiwać rozwiązań zastępczych lub rezygnować z udziału w wymianie rynkowej. EAD zmienia strukturę tych kosztów, a proces ich ograniczania obejmuje trzy obszary funkcjonowania konsumenta na rynku. Po pierwsze, jednolite wymogi dostępności obniżają koszty pozyskiwania i porównywania informacji na temat dostępnych ofert, a także o zgodności produktu lub usługi z wymogami dostępności. Konsumenci nie muszą już sprawdzać zgodności produktów lub usług z wymogami dostępności, gdyż w minimalnym zakresie obowiązują one w całej Unii Europejskiej. Po drugie, koszty użytkowania i dostosowania ulegają zmniejszeniu. Produkt lub usługa powinny m.in. funkcjonować w sposób umożliwiający obsługę za pomocą alternatywnych metod oraz współdziałanie z technologiami wspomagającymi, co zmniejsza potrzebę korzystania z pomocy osób trzecich oraz eliminuje konieczność ponoszenia dodatkowych wydatków na dostosowanie produktu lub usługi do swoich potrzeb. Po trzecie, EAD wzmacnia egzekwowalność praw konsumentów poprzez wyznaczony do tego celu system nadzoru rynku. Organy wchodzące w skład tego systemu zostały wyposażone w różne narzędzia, począwszy od wezwania do wdrożenia środków naprawczych, po kary finansowe oraz nakaz wycofania produktu lub usługi z rynku. Dodatkowo każdy, kto uzna, że dany produkt lub usługa nie spełnia wymogów dostępności – zarówno nabywca, jak i potencjalny użytkownik – może złożyć skargę do przedsiębiorstwa albo zawiadomienie do właściwego organu. Tym samym ciężar egzekwowania przepisów w zakresie spełniania wymogów dostępności produktów i usług nie spoczywa wyłącznie na konsumentach, lecz jest współdzielony z innymi uczestnikami rynku i organami nadzoru [European Parliament, Council, 2019a; 2019b].

W konsekwencji odpowiedzialność za zapewnienie dostępności zostaje przesunięta na etap projektowania, wytwarzania i dostarczania produktu lub świadczenia usługi oraz działania systemu nadzoru rynku. Z punktu widzenia ochrony konsumentów oznacza to przejście z modelu reaktywnego, opartego

na kompensacji szkód *ex post*, na model prewencyjny, w którym bariery są eliminowane *ex ante*, co wzmacnia bezpieczeństwo transakcyjne i rzeczywistą możliwość udziału w rynku na równych zasadach.

Zmniejszenie obciążeń po stronie konsumentów i włączenie dostępności do logiki działania rynku sprzyja rozwojowi i utrwalaniu wymiany gospodarczej, w której nabywcy uczestniczą na zasadzie równości. Dzięki temu uczestnicy rynku o rozproszonej sile negocjacyjnej, w tym osoby z niepełnosprawnościami i osoby starsze, zyskują realny wpływ na kształt oferty produktów i usług. Wymóg uwzględniania potrzeb zróżnicowanych konsumentów już na etapie projektowania (projektowanie uniwersalne – *design for all*) sprawia, że ich oczekiwania stają się istotnym punktem odniesienia dla decyzji biznesowych. Dostępność staje się elementem konkurencji jakościowej. Zwiększa bezpieczeństwo konsumentów oraz ich zdolność do podejmowania świadomych decyzji rynkowych na podstawie rzeczywistego wyboru.

W rezultacie ochrona konsumentów zostaje funkcjonalnie zintegrowana z mechanizmem rynku. EAD zwiększa pewność prawną konsumentów co do możliwości korzystania z produktów i usług objętych wspólnymi wymogami dostępności oraz stabilizuje oczekiwania dotyczące jakości interakcji rynkowych. Jednolity rynek staje się przestrzenią bardziej wyrównanych szans, w której uczestnictwo nie jest ograniczane przez indywidualne bariery fizyczne, poznawcze ani sytuacyjne. Europejski Akt o Dostępności pokazuje, że regulacja może jednocześnie wzmacniać efektywność ekonomiczną i zwiększać inkluzywność rynku, jeśli usuwa bariery systemowe prowadzące do nieuzasadnionego wykluczenia części konsumentów. Dyrektywa stanowi istotny krok w kierunku rynku wewnętrznego, który promuje powszechny i równy dostęp do produktów i usług uznawanych za podstawowe dla równego i pełnego uczestnictwa w życiu społeczno-gospodarczym.

## 5. Podsumowanie

Europejski Akt o Dostępności stanowi przykład regulacji, która łączy logikę ekonomiczną i społeczną w ramach jednolitego rynku Unii Europejskiej. Dyrektywa ta nie tworzy nowego odrębnego obszaru polityki społecznej, lecz modyfikuje istniejące zasady funkcjonowania rynku w taki sposób, aby uwzględniały one

potrzeby konsumentów narażonych na wykluczenie z powodu barier w korzystaniu z produktów i usług, uznanych za podstawowe dla pełnego i równego udziału w życiu społeczno-gospodarczym. W ten sposób EAD wprowadza korektę mechanizmów rynkowych tam, gdzie zawodność wynikała z braku powiązania między prywatnymi bodźcami przedsiębiorstw a społecznymi kosztami ponoszonymi przez konsumentów.

Z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej EAD można określić jako instrument zmniejszający koszty transakcyjne i wzmacniający przewidywalność reguł rynkowych. Wspólne wymogi dostępności produktów i usług ograniczają niepewność regulacyjną po stronie producentów, a system nadzoru i egzekucji zapewnia większe bezpieczeństwo konsumentom. Dyrektywa przesunęła ciężar odpowiedzialności za dostępność na etap projektowania i dostarczania produktów oraz świadczenia usług, integrując wymiar społeczny z logiką konkurencji jakościowej. W rezultacie ochrona konsumenta zostaje wbudowana w mechanizmy rynkowe, co oznacza przejście od modelu kompensacyjnego do prewencyjnego.

Dodatkowo analiza wykazała, że skuteczność EAD wynika z trzech współzależnych mechanizmów instytucjonalnych: harmonizacji wymogów, nadzoru rynku i egzekwowania zgodności oraz zasady proporcjonalności, która pozwala równoważyć wykonalność ekonomiczną z celem społecznym. Mechanizmy te tworzą spójną strukturę zarządzania regulacyjnego, w której ograniczanie barier dla konsumentów idzie w parze z redukcją ryzyka i kosztów po stronie przedsiębiorstw. Tak ukształtowany ład instytucjonalny sprzyja długofalowej stabilności i umożliwia rozwój innowacji zgodnych z zasadą projektowania uniwersalnego (*design for all*).

Z punktu widzenia ochrony konsumentów EAD wprowadza trwałą zmianę jakościową. Użytkownicy, którzy wcześniej ponosili dodatkowe koszty w dostępie do dóbr i usług, uzyskują gwarancję, że wymóg dostępności jest warunkiem dopuszczenia produktu lub usługi do obrotu na rynku wewnętrznym. Oznacza to stopniową internalizację kosztów społecznych po stronie podmiotów gospodarczych oraz przesunięcie ochrony z poziomu reakcji na szkody ku systemowej prewencji. W efekcie konsumenci stają się bardziej równoprawnymi uczestnikami rynku, a nie jedynie beneficjentami polityki równościowej.

Europejski Akt o Dostępności ma zatem znaczenie wykraczające poza obszar technicznej harmonizacji. Jego przyjęcie można odczytywać jako element budowy europejskiego modelu rozwoju opartego na zasadzie sprawiedliwej transformacji, w której cele efektywności gospodarczej i włączenia społecznego wzajemnie się wzmacniają. Tym samym dyrektywa stanowi realizację zobowiązania, *by expressis verbis* „nikogo nie pozostawić w tyle” – potwierdzając, że zasada ta znajduje odzwierciedlenie również w kształtowaniu instytucjonalnych warunków uczestnictwa w rynku. W tym sensie EAD można uznać za jeden z kluczowych instrumentów sprawiedliwej transformacji, służący budowie bardziej włączającego i przewidywalnego ładu gospodarczego w Unii Europejskiej.

## Literatura

- Allen D.W., 2000, *Transaction Costs*, [w:] *Encyclopedia of Law and Economics*, vol. I: *The History and Methodology of Law and Economics*, Bouckaert B., De Geest G. (eds), Edward Elgar.
- Coase R.H., 1960, *The Problem of Social Cost*, „Journal of Law and Economics”, nr 3, s. 1–44.
- Cuypers I.R.P., Hennart J.-F., Silverman B.S., Ertug G., 2021, *Transaction Cost Theory: Past Progress, Current Challenges, and Suggestions for the Future*, „Academy of Management Annals”, nr 15(1), s. 111–150.
- European Commission, 1996, *Communication on Equal Opportunities for People with Disabilities: A New Community Disability Strategy (COM(96) 406 final)*, European Commission, Brussels.
- European Commission, 2001, *eEurope 2002: Accessibility of Public Websites and their Content (COM(2001) 529 final)*, European Commission, Brussels.
- European Commission, 2010, *European Disability Strategy 2010–2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe (COM(2010) 636 final)*, European Commission, Brussels.
- European Commission, 2014, *Study on the Socio-economic Impact of New Measures to Improve Accessibility of Goods and Services for Persons with Disabilities*, Publications Office of the European Union.
- European Commission, 2015, *Commission Staff Working Document: Impact Assessment (SWD(2015) 264 final) Accompanying the Proposal for a Directive on Accessibility Requirements for Products and Services*.
- European Parliament, Council, 2019a, *Directive (EU) 2019/882 on the Accessibility Requirements for Products and Services*.

- European Parliament, Council, 2019b, *Regulation (EU) 2019/1020 on Market Surveillance and Compliance of Products*.
- European Commission, 2021, *Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021–2030*.
- Hodgson G.M., 2015, *Conceptualizing Capitalism: Institutions, Evolution, Future*, University of Chicago Press, Chicago.
- Ménard C., Shirley M.M., 2022, *Advanced Introduction to New Institutional Economics*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, DOI: 10.4337/9781789904499.
- North D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, DOI: 10.1017/CBO9780511808678.
- OECD, 2018a, *Development Co-operation Report 2018: Joining Forces to Leave no one Behind*, OECD Publishing, DOI: 10.1787/dcr-2018-en.
- OECD, 2018b, *The OECD Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, OECD Publishing, DOI: 10.1787/9789264301665-en.
- Pigou A.C., 1920, *The Economics of Welfare*, Macmillan and CO, London.
- United Nations, 2006, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, United Nations.
- Williamson O.E., 1975, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Free Press.
- Williamson O.E., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York.
- Williamson O.E., 1996, *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press, Oxford.