VLIV LEGISLATIVY NA VÝVOJ OCHRANY KRITICKÉ INFRASTRUKTURY V ČESKÉ REPUBLICE

KÁČER Ján[1], VIČAR Dušan[2]

ABSTRAKT
Jedním z důležitých faktorů bezpečnosti státu je ochrana kritické infrastruktury. Její význam v posledním období neustále vzrůstá. Vzhledem k tomu, že krizový management se odehrává ve specifickém prostředí a za použití nestandardních postupů je nutné jednotlivá opatření, kompetence a postupy legalizovat. Proto na základě iniciativy EU i ČR zpracovala několik legislativních norem s cílem zlepšit ochranu Kritické infrastruktury. O jejich vlivu a významu pojednává i tento článek.

Klíčová slova:
Kritická infrastruktura, ochrana, legislativa.

ABSTRACT
One of important factors state security is Critical Infrastructure Protection. Their importance is growing up in the last periode. Crisis management take place in specific conditions and it uses nonstandard procedures because of is necessary give legal frame for this measures, competentions and procedures. For that reason Czech Republic prepared a few legal norms for Critical Infrastructure Protection. This article speaks about importance this norms and influence on Critical Infrastructure Protection.

Key words:
Critical infrastructure, protection, legal.

[1] KÁČER, Ján, Ing., Ph.D., Fakulta logistiky a krizového řízení UTB Zlín, Studentské náměstí 1532, 68601, Uherské Hradiště, Česká republika, 00420737963169, jan.kacer@centrum.cz, kacer@flkr.utb.cz
[2] VIČAR, Dušan, prof., Ing., CSc., Fakulta logistiky a krizového řízení UTB Zlín, Studentské náměstí 1532, 68601, Uherské Hradiště, Česká republika, 00420732797648, vicar@flkr.utb.cz

ÚVOD

Bezpečnost společnosti je z vnitřního hlediska chápána jako souhrn opatření k jejímu zajištění, včetně pořádku ve státě. Jedná se hlavně o zabezpečení lidských práv a svobod občanů před působením organizovaného zločinu, terorismu, násilí a to v běžném životě i za krizových situací. Bezpečnostní strategie ČR chápe pojem bezpečnost jako žádoucí stav, kdy jsou na nejnižší míru snížena rizika pro ČR plynoucí z hrozeb vůči: obyvatelstvu, svrchovanosti a územní celistvosti, demokratickému zřízení a principům právního státu, vnitřnímu pořádku, majetku, životnímu prostředí, plnění mezinárodních bezpečnostních závazků a dalším definovaným zájmům.

Pod pojmem rozsah základních funkcí státu při krizových situacích jsou chápány všechny funkce státní a soukromé sféry, které zabezpečují komplexní, tzn. i fyzickou (technickou) základnu, umožňující zachování nezbytného rozsahu základních funkcí státu. Systém legislativních, organizačních a technických opatření, realizovaný státní i soukromou sférou ve stanovených oblastech, musí při krizové situaci zabezpečit základní životní podmínky a potřeby obyvatel na státním území a k tomu nezbytný rozsah řídící a organizátorské práce ve státní i soukromé sféře.

Základní funkcí státu za krizových situací je kromě jiného zabezpečit: [2]

- základní životní podmínky a potřeby obyvatelstva,
- koncentraci a koordinaci výkonu státní správy a územní samosprávy pro řešení krizových situací,
- zákonnost, bezpečnost a vnitřní pořádek,
- funkčnost orgánů krizového řízení, záchranných sborů, ozbrojených sil, ozbrojených bezpečnostních sborů a havarijních služeb pro krizové situace,
- systémy, jejichž zničení nebo snížení funkčnosti by mělo závažné dopady na obranyschopnost, ekonomickou a společenskou stabilitu a bezpečnost státu

Poslední odrážka se zabývá problémem kritické infrastruktury. Definice kritické infrastruktury říká, že kritickou infrastrukturou se rozumí výrobní a nevýrobní systémy a služby, jejichž nefunkčnost by měla závažný dopad na bezpečnost státu, ekonomiku, veřejnou správu a zabezpečení základních životních potřeb obyvatelstva. [2]

Z definice vyplývá, že úkolem společnosti je tedy kritickou infrastrukturu chránit tak, aby fungovala za běžných, mimořádných i krizových situací. Z tohoto je možno vyvodit, že ochrana kritické infrastruktury je proces, který při zohlednění všech rizik a hrozeb směřuje k zajištění fungování kritické infrastruktury [2]

Na kritickou infrastrukturu musíme pohlížet jako na komplexní systém. Kritická infrastruktura má síťové uspořádání, které se skládá z jednotlivých prvků sítě a spojnic (jednotlivé prvky jsou vzájemně provázané). Stejně jako v každé síti se i zde nachází místa, kde se schází více prvků spojnic, které tvoří uzel. Proto poškození, narušení nebo výpadek některého uzlu má více nebo méně závažný dopad na funkčnost dalších uzlů. Tento výpadek by mohl způsobit následné zhroucení celé kritické infrastruktury. Z tohoto důvodu by mělo být v zájmu ochrany kritické infrastruktury tyto uzly chránit. Tento článek se bude zabývat ochranou kritické infrastuktury jako základním prvkem vnitřní bezpečnosti státu.

1 VÝVOJ TEORIE OCHRANY KRITICKÉ INFRASTRUKTURY V EVROPSKÉ UNII

Evropská Rada a Evropská Komise se začala zabývat ochranou kritické infrastruktury od roku 2004, kdy zahájila jednání a přípravu programu pro ochranu kritické infrastruktury pod názvem European Programme for Critical Infrastrukture Protection (dále jen „EPCIP“).

Na základě jednotného stanoviska členských států Evropské unie Evropská Rada a Evropská Komise potvrdily, že národní kritická infrastruktura zůstává nadále v odpovědnosti a jurisdikci příslušného členského státu Evropské unie. V roce 2006 pak byly předloženy dva dokumenty Evropské Komise. Jednalo se o návrh Směrnice Evropské Rady o určení a stanovení evropské kritické infrastruktury a vyhodnocení potřeb zlepšení její ochrany a Sdělení Evropské Komise o EPCIP. Ke konci roku 2008 přesně dne 8. prosince 2008 pak Evropská unie schválila a vydala v Úředním věstníku Evropské unie Směrnici Rady 2008/114/ES o určování a označování evropských kritických infrastruktur a o posouzení potřeby zvýšit jejich ochranu. [1]

Primární a konečnou odpovědnost za ochranu European Critical Infrastructure (ECI) nesou členské státy a vlastníci této infrastruktury. Ve společnosti existuje určitý počet kritických infrastruktur, kterých narušení nebo zničení by mnělo závažně přeshraniční důsledky. Toto může zahrnovat přeshraniční mezisektorové účinky vyplývající ze závislosti mezi vzájemně propojenými infrastrukturami. Takové ECI by mněli být identifikovány a označeny dle společného postupu. Bezpečnostní požadavky na tyto infrastruktury by mněly být hodnoceny na základě společného minimálního přístupu. Bilaterální schemata spolupráce mezi členskými státy v oblasti ochrany KI představují osvědčený a účinný prostředek na ochranu přeshraniční KI. Informace, které se týkají označení konkrétní infrastruktury za ECI, by mněli být utajované na příslušné úrovni v souladu se současnými právními předpisy Společenství a členských států.

2 VÝVOJ LEGISLATIVY OCHRANY KRITICKÉ INFRASTRUKTURY V ČESKÉ REPUBLICE

V České republice se problémem ochrany kritické infrastruktury začali zabývat členové Výboru pro civilní a nouzové plánování (dále jen „VCNP“), kteří na schůzi dne 24. září 2002 projednali první materiál na téma kritická infrastruktura, a to Zprávu o národní kritické infrastruktuře. Usnesením VCNP č. 153 ze dne 24. září 2002 byla ustanovena odborná pracovní skupina VCNP k řešení odborné problematiky zachování základních funkcí státu a kritické infrastruktury. Výsledkem práce odborné skupiny byl materiál nazvaný Informace o přípravě koncepčního řešení ke snižování a k eliminaci důsledků informačního boje, cizího zpravodajského pronikání a kriminálního napadání informačních systémů. Skupina se pak scházela podle potřeby, zejména při posuzování zahraničních materiálů a o své činnosti minimálně dvakrát ročně informovala VCNP. [1]

V roce 2003 se Bezpečnostní rada státu usnesla, že Ministerstvo vnitra – generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR ve spolupráci s dalšími rezorty

a ústředními správními úřady stanoví rozsah základních funkcí státu za krizových situací, které jsou nezbytné pro zajištění ochrany životů a zdraví občanů, majetku, životního prostředí a státu samotného.

VCNP přijal usnesením č. 173 ze dne 24. června 2003 materiál, který představoval první ucelený a souhrnný přehled situace v jednotlivých odvětvích kritické infrastruktury, včetně právních předpisů, první definice základních funkcí státu při krizových situacích a kritické infrastruktury a předpokládaných dopadů a závěrů.

Dále VCNP schválil usnesením č. 179 ze dne 23. září 2003 přehled vybraných subjektů kritické infrastruktury, které by bylo nutné v případě potřeby a úmyslného útoku chránit. V rámci ochrany kritické infrastruktury v České republice byly vypracovány seznamy subjektů kritické infrastruktury na národní, regionální a místní úrovni. V následujícím období pokračovala další aktualizace tohoto seznamu. Usnesením bezpečnostní rady státu číslo 30/2007 bylo stanovených 9 oblastí kritické infrastruktury a v jejich rámci deklarováno 37 produktů a služeb.

Další kroky pokračovali na základě Směrnice Rady 2008/114/ES o určování a označování evropských kritických infrastruktur a o posouzení potřeby zvýšit jejich ochranu.

Velmi důležitým krokem bylo zpracování „Komplexní strategie ČR k řešení problematiky KI “ a „Národního programu ochrany KI “ v roce 2009. [2]

Komplexní strategie definovala jako základní princip řešení problematiky kritické infrastruktury zajištění fungování klíčových a strategických infrastruktur s cílem zabezpečit ochranu obyvatelstva. Dále stanovila, že klíčovými účastníky procesu souvisejícího s kritickou infrastrukturou a její ochranou jsou zástupci státního a soukromého sektoru, tj. vláda a ústřední správní úřady v jednotlivých oblastech kritické infrastruktury a především konkrétní vlastníci/provozovatelé kritické infrastruktury, kterým bude zákonem svěřena klíčová odpovědnost za provedení opatření k ochraně kritické infrastruktury. Charakterizovala možné hrozby a faktory ovlivňující prvky KI a že nezbytným předpokladem realizace konceptu „trvalého zvyšování účinnosti ochrany a posílení odolnosti vybraných kritických infrastruktur“ je stanovení základního legislativního rámce a dalších organizačních a technických podmínek ochrany kritické infrastruktury.

Pro řešení problematiky kritické infrastruktury stanovila definice kritické infrastruktury, evropské kritické infrastruktury, ochrany kritické infrastruktury, prvku kritické infrastruktury, subjektu kritické infrastruktury, průřezových a odvětvových kritérií

Národní program ochrany kritické infrastruktury rozpracoval obecné záměry nastíněné v Komplexní strategii k řešení problematiky kritické infrastruktury do konkrétních kroků určených příslušným nositelům úkolů.

Obecně lze tyto úkoly shrnout do následujícího přehledu: [2]

a) určení významu fungování subjektů kritické infrastruktury,
b) stanovení dopadů nefunkčnosti prvků kritické infrastruktury,
c) analýzu ohrožení a určení způsobu jak zabránit nebo minimalizovat dopady nefungování některých prvků kritické infrastruktury,

d) stanovení úkolů gestorům za řešení problematiky v jednotlivých odvětvích či subjektům kritické infrastruktury za řešení problémů vzniklých u prvků kritické infrastruktury,
e) vypracování přehledu zákonných norem upravujících odpovědnost v oblasti ochrany kritické infrastruktury, tj. stávajících i chybějících,
f) vypracování rozborů ekonomických dopadů na veřejné rozpočty.

Dále určil jako základní kritéria pro určení prvků kritické infrastruktury jejich nenahraditelnost nebo nahraditelnost a definoval průřezová a odvětvová kritéria.

Stanovil harmonogram legislativních úprav a klíčové nositele těchto úkolů. V neposlední řadě řešil financování a vzdělávání v oblasti ochrany KI.

2.1 VLIV NOVÝCH LEGISLATIVNÍCH DOKUMENTŮ NA OCHRANU KRITICKÉ INFRASTRUKTURY

Vzhledem k tomu, že problematika kritické infrastruktury (KI) nebyla v ČR legislativně upravena, byl v roce 2010 přijat zákon č. 430/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů. Hlavním důvodem byla nutnost zapracovat do právního řádu ČR požadavky Směrnice rady EU č. 2008/114/ES o určování a označování evropských kritických infrastruktur a posuzování potřeby zvýšit jejich ochranu (dále jen směrnice). Proto bylo nutné prvně definovat kritickou infrastrukturu na národní úrovni jako předpoklad pro určení prvků Evropské kritické infrastruktury (EKI). Zákon tedy definuje KI, EKI, prvky KI, ochranu KI, subjekt KI a stanovuje průřezová a objektová kriteria pro určování prvků KI. Zároveň stanovuje úlohu vlády, ústředních správních úřadů, kraje, obcí s rozšířenou pravomocí a subjektů KI v oblasti ochrany KI. Definuje „Plán krizové připravenosti“ subjektu KI a pozici styčného bezpečnostního zaměstnance. [3]

Propojením úkolů orgánů krizového řízení se subjekty kritické infrastruktury do jednoho zákona vznikl optimální systém, který zabezpečuje jasné legislativní vymezení kompetencí a úkolů v oblasti ochrany KI.

Souběžně s novelou krizového zákona bylo přijato Nařízení vlády č. 431/2010 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 462/2000 Sb. k provedení § 27 odst. 8 a § 28 odst. 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění nařízení vlády č. 36/2003 Sb. Kromě vymezení obsahu činnosti, složení a úkolů bezpečnostních rad a krizových štábů na regionální úrovni přesně stanovuje náležitosti plánu krizové připravenosti a plánu krizové připravenosti subjektu KI a způsob jejich zpracování. Zároveň byla prodloužená doba jejich aktualizace na čtyři roky. Stávající plány krizové připravenosti zůstávají v platnosti do 31. prosince 2012. [3].

Dále bylo přijato Nařízení vlády č. 432/2010 Sb. o kritériích pro určení prvku kritické infrastruktury. Toto definuje průřezová kriteria, v příloze určuje odvětvová kriteria pro jejich určení takto:

Průřezovým kritériem pro určení prvku kritické infrastruktury je hledisko: [3]

a) obětí s mezní hodnotou více než 250 mrtvých nebo více než 2 500 osob s následnou hospitalizací po dobu delší než 24 hodin,

b) ekonomického dopadu s mezní hodnotou hospodářské ztráty státu vyšší než 0,5 % hrubého domácího produktu, nebo
c) dopadu na veřejnost s mezní hodnotou rozsáhlého omezení poskytování nezbytných služeb nebo jiného závažného zásahu do každodenního života postihujícího více než 125 000 osob.

Odvětvová kritéria pro určení prvku kritické infrastruktury jsou uvedena v příloze k tomuto nařízení. Tato kriteria po jednotlivých oblastech KI stanovují parametry pro zařazení do seznamu prvků KI, čímž velice ulehčují jejich výběr. Jako příklad uvádíme vzhledem ke stanovenému rozsahu článku oblast vodního hospodářství, která odvětvová kriteria stanovuje takto:

a) zásobování vodou z jednoho nenahraditelného zdroje při počtu zásobovaných obyvatel nejméně 125 000,
b) úpravna vody o minimálním výkonu 3 000 l/s,
c) vodní dílo o minimálním objemu zachycené vody 100 mil. metrů kubických

Na tomto příkladě jsou uvedeny i jednotlivé uzlové body vodního hospodářství, které pomáhají při určení zranitelnosti jednotlivých prvků KI.

ZÁVĚR

Schválením Komplexní strategie ČR k řešení problematiky KI, Národního plánu ochrany KI, přijetím novely krizového zákona a výše uvedených nařízení vlády Česká republika splnila požadavky Směrnice rady Evropské Unie č. 2008/114/ES o určování a označování evropských kritických infrastruktur a posuzování potřeby zvýšit jejich ochranu, pro které byl stanoven termín do 12. ledna 2011. V souvislosti s nabytím účinnosti nového krizového zákona probíhá v současné době novelizace některých dokumentů nelegislativního charakteru zejména k činnosti krizových orgánů. Do konce letošního roku musí být novelizovány plány krizové připravenosti a plány krizové připravenosti subjektů KI. Dá se tedy říci, že Česká republika v podstatě svoje úkoly v ochraně KI splnila a může dál uvedenou problematiku zdokonalovat.

LITERATURA

.

[1] PROCHÁZKOVÁ, D., ŘÍHA, J.: Krizové řízení. Praha: MV- GŘ HZS ČR, 2004, ISBN 80-86640-30-2
[2] Komplexní strategie ČR k řešení problematiky KI, Národní plán ochrany KI. Praha: Ministerstvo vnitra, 2009
[3] Sbírka zákonů ČR, částka 142. Praha: Ministerstvo vnitra, 2010, ISSN 1211-1244

Článok recenzoval:
prof. Ing. Miloslav Seidl, PhD.