

POSÚDENIE PRÁVNÝCH PREDPISOV V OBLASTI KRITICKEJ INFRAŠTRUKTÚRY V EURÓPSKEJ ÚNII A SLOVENSKEJ REPUBLIKE

ASSESSMENT OF CRITICAL INFRASTRUCTURE LEGISLATION IN THE EUROPEAN UNION AND THE SLOVAK REPUBLIC

Ing. Michal Ballay, PhD.

*Žilinská univerzita v Žiline, Fakulta bezpečnostného inžinierstva,
Katedra technických vied a informatiky, Ul. 1. mája 32, 010 26 Žilina
kontakt: michal.ballay@fbi.uniza.sk*

prof. Ing. Zdeněk Dvořák, PhD.

*Žilinská univerzita v Žiline, Fakulta bezpečnostného inžinierstva,
Katedra technických vied a informatiky, Ul. 1. mája 32, 010 26 Žilina
kontakt: zdenek.dvorak@fbi.uniza.sk*

Abstrakt

Článok sa zaoberá problematikou ochrany kritickej infraštruktúry. Konkrétne sa zaoberá kľúčovými právnymi dokumentmi v predmetnej oblasti na európskej a národnej úrovni. Prezentuje jednotlivé etapy v procese identifikácie a označenia prvkov kritickej infraštruktúry, a následne sa zaoberá otázkami bezpečnosti a ochrany kritickej infraštruktúry, ktoré sa v plnom rozsahu premietli do legislatívnych procesov. V danej súvislosti sa do popredia dostáva niekoľko dokumentov, ktoré boli východiskové pre prijatie právnych noriem a strategických dokumentov hlavne v Slovenskej republike.

Kľúčové slová: kritická infraštruktúra, Európska únia, Slovenská republika

Abstract

The article deals with the issue of critical infrastructure protection. It deals specifically with key legal documents in the field at European and national level. It presents the individual stages in the process of identifying and marking critical infrastructure elements, and then deals with security issues and critical infrastructure protection, which have been fully reflected in the legislative processes. In this context, brings several documents to the fore, which were the starting point for the adoption of legal norms and strategic documents mainly in the Slovak Republic.

Keywords: critical infrastructure, European Union, Slovak Republic

1 ÚVOD

Termín „infraštruktúra“ sa v odbornej literatúre aj praxi používa v mnohých významoch a každý autor ponúka iný pohľad na problematiku infraštruktúry, zodpovedajúci jeho oblasti záujmu a pôsobenia. Akákoľvek infraštruktúra, bez ohľadu na oblasť a úroveň skúmania, je tvorená množinou jednotlivých objektov, zariadení, systémov a ich prvkami. Je kreovaná štandardnými podmienkami, v ktorých musí plniť svoje funkcie. Zmeny v globálnom

bezpečnostnom prostredí sa preniesli do podmienok jednotlivých štátov, pričom jednou z oblastí na ktorú sa viažu, je infraštruktúra. V prípade pokiaľ dôjde k zmenám vnútorných alebo vonkajších podmienok fungovania konkrétnej infraštruktúry, s dopadom na redukcii jej rozsahu, obsahu a funkčnosti, je nevyhnutné vymedziť takú kritickú úroveň stavu jej funkčných prvkov, ktorej prekročenie by vážne ohrozilo fungovanie celého systému. Uvedená medzná úroveň sa označuje ako kritická infraštruktúra.

V posledných desiatkach rokoch zaktivizovali inštitúcie a orgány Európskej únie svoju pozornosť vo vzťahu k ochrane kritickej infraštruktúry. Išlo o reakciu na rastúci trend mimoriadnych udalostí, ktoré vytvárali nové výzvy a potreby na zabezpečenie vyššej úrovne bezpečnosti v celej Európskej únii. Riadenie spoločnosti prostredníctvom práva, predstavuje rozhodujúcu úlohu. Z tohto dôvodu sa otázky bezpečnosti a ochrany kritickej infraštruktúry v plnom rozsahu premietli do legislatívnych procesov. Z nich následne boli vytvorené dôležité medzinárodné právne normy, z ktorých vyplývala povinnosť jednotlivých štátov, pristupovať k ochrane kritickej infraštruktúry z pohľadu predpokladaných kaskádových a synergických efektov presahujúcich rámec jednotlivého štátu. V danej súvislosti bolo vydaných orgánmi EÚ niekoľko dokumentov, ktoré boli východiskové pre prijatie právnych noriem a strategických dokumentov v Slovenskej republike.

2 PRÁVNE PROSTREDIE NA ÚSEKU OCHRANY KRITICKEJ INFRAŠTRUKTÚRY V EURÓPSKEJ ÚNII

Prvým krokom precizovanie právnych otázok v komplexnej problematike určovania, starostlivosti a ochrany vybraných systémov, zariadení, objektov a prvkov kritickej infraštruktúry, bola príprava celkovej stratégie na ochranu kritických infraštruktúr, o ktorú požiadala Európska rada v júni 2004. Komisia, 20. októbra 2004 v nadväznosti na požiadavku, prijala Oznámenie komisie Rade a Európskemu parlamentu KOM (2004) 702 „**Ochrana najdôležitejšej infraštruktúry v boji proti terorizmu**“. Komisia dospela k zisteniam, že najaktuálnejšia hrozba pre infraštruktúry je elektronický útok a kaskádovitý efekt zlyhania jednotlivých častí infraštruktúry. Ďalej komisia priblížila návrhy, ako na európskej úrovni zvýšiť bezpečnosť, a ako predchádzať terorizmu. [1]

Dňa 5. novembra 2004 bol schválený Haagsky program, podľa ktorého efektívne riadenie cezhraničných kríz v rámci Európskej únie si vyžaduje nielen posilnenie súčasných činností civilnej ochrany a hlavnej infraštruktúry, ale aj účinné zameranie sa na aspekty verejného poriadku a bezpečnosti v takýchto krízach. Z tohto dôvodu Európska rada vyzývala Komisiu, aby vytvorila integrované opatrenia EÚ pre krízové riadenie, ktoré by bolo implementované najneskôr do 1. júla 2006. Opatrenia mali riešiť ďalšie hodnotenie kapacít, rezerv, vzdelávania, spoločných cvičení a operačných plánov pre riadenie občianskych kríz členských štátov. Následne, Komisia prijala 17. novembra 2005 **Zelenú knihu o európskom programe na ochranu najdôležitejšej infraštruktúry**, v ktorej predstavila rôzne možnosti na vytvorenie programu a zriadenie Varovnej informačnej siete kritickej infraštruktúry. Hlavným cieľom Zelené knihy je získať spätnú väzbu v otázke politických alternatív Európskeho programu na ochranu kritickej infraštruktúry (Europe Program Critical Infrastructure Protection - ďalej len „EPCIP“) zapojením širokého počtu zainteresovaných subjektov. Tento dokument plní do

značnej miery úlohu doktrínálnemu dokumentu, nakoľko východiská vyplývajúce z jeho koncepcie ovplyvnili ďalšie dokumenty zamerané na ochranu kritickej infraštruktúry. [1,2,9,10]

Proces uskutočňovania úloh Zelenej knihy pokračoval ďalšími krokmi precizovania obsahovej stránky kritickej infraštruktúry a konkrétnych úloh pri vypracovávaní národných programov ochrany kritickej infraštruktúry. Táto úlohu plní Oznámenie Komisie o **Európskom programe na ochranu kritickej infraštruktúry KOM (2006) 768** vytýčilo zásady, postupy a opatrenia implementácie programu EPCIP s dôrazom na:

- Požiadavku zvýšenia kvality ochrany kritickej infraštruktúry.
- Spresnenie zásad implementácie EPCIP
- Definovanie „Európskej kritickej infraštruktúry“.
- Vytvorenie akčného plánu, expertných skupín na úrovni EÚ.
- Vypracovanie národných programov na ochranu kritickej infraštruktúry. [3]

Európska únia v rámci problematiky kritickej infraštruktúry, neskôr podnikla ďalšie legislatívne kroky, ktorých výsledkom bolo prijatie Smernice Rady EÚ č. 114/2008 **o identifikácii a označení európskych kritických infraštruktúr a zhodnotení potreby zlepšiť ich ochranu**. Cieľom dokumentu bolo detailnejšie riešenie opatrení, ktoré Komisia EÚ navrhuje v tomto dokumente. Zároveň z uvedeného dokumentu vyplýva, že súčasťou európskej kritickej infraštruktúry sú tie sektory a prvky kritickej infraštruktúry jednotlivých štátov, ktorých narušenie môže mať vplyv na dva alebo viac štátov EÚ. Základné sektory sú: doprava, energetika, informačné a komunikačné technológie, voda, potraviny, zdravie, financie, verejný poriadok a vnútorná bezpečnosť, priemysel. [4]

Dôležitou súčasťou celého procesu ochrany kritickej infraštruktúry je vymedzenie ohrození ako predpoklad pre definovanie zdrojov rizík, ktorým môže takáto infraštruktúra čeliť. Odpoveďou na tieto, ale aj ďalšie súvisiace otázky, je len dôkladná analýza rizík ako súčasť celého procesu posudzovania rizík kritickej infraštruktúry.

Apríl, 2009 rozhodnutie Rady o **Varovnej informačnej sieti kritickej infraštruktúry KOM(2008) 676** bolo neskôr upravené legislatívnym uznesením Európskeho parlamentu a stanovilo:

- Potrebu zriadenia zabezpečeného informačného, komunikačného a varovného systému pre pomoc členským štátom pri výmene informácií o spoločných hrozbách, zraniteľných miestach a vhodných opatreniach na zmiernenie rizík v súvislosti s ochranou kritickej infraštruktúry,
- Dve základné funkcie systému, úlohy Európskej komisie a členských štátov vo vzťahu k fungovaniu a rozvoju systému,
- Zásady zabezpečenia ochrany systému pred neoprávnenými osobami. [1,13,14]

Oznámenie komisie Európskeho parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a výboru regiónov o ochrane kritických informačných infraštruktúr Ochrana Európy pred rozsiahlymi kybernetickými útokmi a narušeniami: „**zvyšovanie pripravenosti**,

bezpečnosti a odolnosti“ KOM (2009) 149 sa zaoberá európskou politikou na posilnenie bezpečnosti informačnej spoločnosti so zameraním na:

- Riziká ohrozujúce kritické informačné infraštruktúry a prioritné riešenie ich bezpečnosti a odolnosti, existujúce nedostatky vyplývajúce z nekoordinovaných postupov, riadenia, monitorovania a medzinárodnej spolupráce,
- Zostavenie akčného plánu s konkrétnymi opatreniami v pripravenosti, reakcii, obnove a medzinárodnej spolupráci v oblasti informačných služieb. [1,12]

Je zrejmé, že kritická infraštruktúra sa vyznačuje radom špecifických vlastností. Zámerom úprav kritickej infraštruktúry na úrovni Európskej únie, bola reakcia na rastúci trend mimoriadnych udalostí. Právo, ktoré predstavuje riadenie spoločnosti a nástroj rozhodujúcich úloh štátu, sa v plnom rozsahu premietlo v otázkach kritickej infraštruktúry. Explicitne stanovenej roviny sa riešili otázky identifikácie, kategorizácie a ochrany kritickej infraštruktúry. Európska únia ako integrátor národných snáh, navrhla vhodnú právnu úpravu, ktorá pri transpozícii na podmienky jednotlivých členských štátov vytvárala istoty a celistvosť. Aktuálna a dôležitá úprava je zameraná na povinnosti štátu a prevádzkovateľov prvkov KI zaistiť zvýšenie odolnosti kritických subjektov ako ich schopnosti poskytovať svoje služby na vnútornom trhu. Uvedené znenie vyplýva z návrhu novej smernice EP a rady o odolnosti kritických subjektov v rámci dokumentu COM(2020) 829 zverejnené dňa 16.12.2020.

3 PRÁVNA ÚPRAVA KRITICKEJ INFRAŠTRUKTÚRY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Slovenská republika patrí medzi vyspelé štáty. Z toho vyplýva vysoká závislosť od techniky, technológií a prísunu energií. Je potrebné si uvedomiť, že okrem súčasnej hrozby číslo jeden – terorizmu – existuje celý rad prirodzených rizík a ohrození, ako sú povodne, zemetrasenia, veľkoplošné požiare či nové mutácie chorôb. Ďalej riziká, prameniace z bežnej prevádzky nášho priemyslu a fungovania ekonomiky, z výroby, dopravy i spotreby tovarov a služieb. Okrem tradičných hrozieb pre kritickú infraštruktúru, akými sú živelné pohromy, havárie, katastrofy a trestná činnosť jednotlivcov a skupín, sa novou hrozbou stávajú kybernetické útoky a terorizmus. Jednou z hlavných úloh bezpečnostnej politiky Slovenskej republiky je nepretržité hodnotenie rizík a ohrození tak na národnej, ako aj medzinárodnej úrovni. Analýza rizík je nevyhnutným predpokladom na pochopenie ohrození vo svete globalizácie.

Východiskovým dokumentom zaoberajúcim sa výhradne problematikou kritickej infraštruktúry je Návrh koncepcie kritickej infraštruktúry v Slovenskej republike a spôsob jej ochrany a obrany schválený uznesením vlády SR č. 120 z roku 2007.

Významným bodom uznesenia 120/2007 bola úloha prípravy návrhu zákona o kritickej infraštruktúre terminovaná do konca júna 2008. Logickým vyústením legislatívneho procesu vytvárania právneho rámca pre ochranu a obranu kritickej infraštruktúry bolo prijatie **Národného programu pre ochranu a obranu kritickej infraštruktúry v Slovenskej republike** uznesením vlády SR č. 185/2008. Národný program stavial na základoch Koncepcie kritickej infraštruktúry v Slovenskej republike, a zaoberal sa týmito najdôležitejšími sektormi

kritickej infraštruktúry: voda, potraviny, zdravie, energetika, informačné a komunikačné technológie, doprava, verejný poriadok a vnútorná bezpečnosť, priemysel, a finančný sektor. Národný program sa zaoberal aj návrhmi na finančné zabezpečenie ochrany a obrany kritickej infraštruktúry so záverom, že kvantifikácia požiadaviek je podmienená ďalšími legislatívnymi krokmi, najmä prijatím zákona o kritickej infraštruktúre. [5,6]

Návrh zákona o kritickej infraštruktúre pripravený v máji 2008 nebol predložený na rokovanie vlády SR z dôvodu oneskoreného schválenia Smernice Rady EÚ o identifikácii a označení európskej kritickej infraštruktúry a zhodnotení potreby zlepšiť jej ochranu. Súčasne platný **zákon č. 45/2011 Z.z. o kritickej infraštruktúre** nadobudol účinnosť 1. marca 2011 a predstavuje právny nástroj na riešenie doterajších nedostatkov v identifikácii a ochrane kritickej infraštruktúry. Uvedený zákon, taktiež zaraďuje obrannú infraštruktúru ako súčasť kritickej infraštruktúry. [7]

Dokumenty Európskej únie	Dokumenty Slovenskej republiky
	
☐ Oznámenie komisie Ochrana najdôležitejšej infraštruktúry v boji proti terorizmu	☐ Vyhláška MO SR, ktorou sa ustanovujú kritéria na zaradenia objektov obrannej infraštruktúry
☐ Zelená kniha o európskom programe na ochranu najdôležitejšej infraštruktúry	☐ Konceptia kritickej infraštruktúry v SR a spôsob jej ochrany a obrany
☐ Oznámenie komisie o Európskom programe na ochrane KI	☐ Uznesenie vlády SR k návrhu koncepcie KI v SR
☐ Smernica Rady o identifikácii a označení európskej KI	☐ Národný program pre ochranu a obranu kritickej infraštruktúry v SR
☐ Návrh rozhodnutia Rady o varovnej informačnej sieti KI	☐ Zákon o kritickej infraštruktúre
☐ Oznámenie komisie o ochrane kritických informačných infraštruktúr	

Obr. 1 – Základné dokumenty kritickej infraštruktúry na európskej a národnej úrovni.

V Slovenskej republike boli ešte pred prijatím tzv. „Zelenej knihy“, prijaté právne normy a strategické dokumenty, ktoré vytvárali základný rámec pre riešenie problematiky ochrany národnej infraštruktúry. Základnými východiskovými dokumentmi, ktoré analyzovali bezpečnostné prostredie a zároveň vytvárali rámec ochrany kritickej infraštruktúry boli Bezpečnostná stratégia Slovenskej republiky a Obranná stratégia Slovenskej republiky. Pôvodné dokumenty boli prijaté a schválené Národnou radou SR v roku 2001. V roku 2005 po zvážení zmien v bezpečnostnom prostredí prešli zmenami. Ďalším významným dokumentom bol aj zákon č. 319/2002, Z.z. o ochrane Slovenskej republiky. Zákon upravuje vzťahy na úseku obrany Slovenskej republiky (ďalej len „obrana štátu“), ustanovuje úlohy štátnym orgánom, obciam, vyšším územným celkom a povinnosti právnickým osobám, fyzickým osobám oprávneným na podnikanie a fyzickým osobám pri príprave na obranu štátu a vymedzuje zodpovednosť za porušenie týchto povinností. Organizáciu a pôsobnosť orgánov štátnej správy

na úseku kritickej infraštruktúry, postup pri určovaní potenciálnych prvkov kritickej infraštruktúry ako aj povinnosti prevádzkovateľa pri ochrane prvku KI a zodpovednosť za porušenie týchto povinností je predmetom zákona č. 45/2011 Z. z. o kritickej infraštruktúre z 08. februára 2011. Uvedený zákon je v platnosti od 26. februára 2011 a účinnosť zákona je od 01. marca 2021. [8]

4 ZÁVER

Kritická infraštruktúra ako pojem má interdisciplinárny charakter, teda prechádza naprieč mnohými oblasťami ľudskej spoločnosti. Vyžaduje si preto širokú spoluprácu a partnerstvo mnohých odvetví a aktérov, či už infraštruktúru tvoria, alebo ju používajú. Európska únia navrhla v najväčšej možnej miere vhodnú právnu úpravu v oblasti ochrany kritickej infraštruktúry. Pri transpozícii jednotlivých právnych dokumentov na podmienky Slovenskej republiky, stala krajina pred dôležitou úlohou. Slovenská republika musela dôkladne preskúmať svoj právny systém s cieľom zabrániť možnému prekryvaniu pravidiel prijatých pri transponovaní smerníc s už existujúcimi ustanoveniami platného právneho poriadku Slovenskej republiky.

Zoznam použitej literatúry:

1. ŠIMÁK, L. a kol. 2012. *Ochrana kritickej infraštruktúry v sektore dopravy*, 1. vyd. Žilinská univerzita v Žiline/ EDIS – vydavateľstvo ŽU v Žiline 2012. 182 s., ISBN 978-80-554-0625-1
2. Zelená kniha o Európskom programe pre ochranu kritickej infraštruktúry, Brusel 17.11.2005, COM (2005) 576
3. Smernica Rady EÚ č. 787/2006 o identifikácii a označení európskej kritickej infraštruktúry a zhodnotení potreby zlepšiť jej ochranu
4. Smernica Rady EÚ č. 114/2008 o identifikácii a označení európskych kritických infraštruktúr a zhodnotení potreby zlepšiť ich ochranu.
5. Uznesenie vlády SR č. 120/2007 k návrhu Koncepcia kritickej infraštruktúry v Slovenskej republike a spôsob jej ochrany a obrany
6. Uznesenie vlády SR č. 185/2008 národný program pre ochranu a obranu kritickej infraštruktúry v Slovenskej republike.
7. Zákon č. 45/2011 Z.z o kritickej infraštruktúre a Príloha č. 1 a 2 k zákonu č. 45/2011 č. 45/2011 Z.z.
8. Zákon č. 319/2002, Z. z. o obrane Slovenskej republiky.
9. Dvořák, Z., Lusková, M.: *Základný výskum v oblasti kritickej infraštruktúry*, In: Krízový manažment 1/2011, Vedecko-odborný časopis Fakulty špeciálneho inžinierstva Žilinskej univerzity v Žiline, 2011, ISSN 1336-0019, s.47-51
10. Vidriková, D., Dvořák, Z. Kaplan, V.: *The current state of protection of critical infrastructure elements of road transport in the condition of the Slovak Republic*, In: Transport means 2011, zborník z 15. medzinárodnej konferencie, Kaunas, Litva, , 2011, ISSN 1822-296X, s.46-49.
11. Luskova, M., Dvořák, Z.: *Risk management methods in railway transport critical infrastructure = Metódy riadenia rizík v železničnej kritickej infraštruktúre*. In: časopis Logistika : príloha Logistika – nauka, ISSN 1231-5478. - Nr. 3 (2012), s. 1395-1400.
12. Jasenovec, J., Dvořák, Z.: *Možnosti definovania kritickosti infraštruktúry*. In: *Civilná ochrana : revue pre civilnú ochranu obyvateľstva*. ISSN 1335-4094. Roč. 14, č .2 (2012), s. 46-49.
13. Dvořák, Z., Leitner, B., Lusková, M., Novák, L., Sventeková, E.: *Risk assessment of critical infrastructure elements in road transport*. In: *Mechanic Transport Communications*, 11/2013
14. Jasenovec, J., Dvořák, Z.: *Metodika definovania indexu kritickosti subjektu/objektu*. In: *Civilná ochrana : revue pre civilnú ochranu obyvateľstva*. ISSN 1335-4094. Roč. 14, č .3 (2012), s. 53-54.