



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Petra Sedláka, PhD. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **OPATHERM a. s.**, IČO 25385771
sídlem Horní náměstí 283/58, Město, 746 01 Opava
zastoupený advokátem JUDr. Jiřím Velískem
sídlem Holečkova 105/6, 150 00 Praha 5

proti
žalovanému: **Energetický regulační úřad**
sídlem Masarykovo náměstí 5, 586 01 Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí Rady žalovaného ze dne 26. 11. 2019, č. j. 05650-23/2017-ERU,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 3. 2019, č. j. 05650-18/2017-ERU (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) žalobce shledal vinným ze spáchání správních deliktů podle § 16 odst. 1 písm. d) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění účinném do 14. 1. 2015 (dále jen „zákon o cenách“), a uložil mu opatření k nápravě, pokutu a povinnost k náhradě nákladů řízení. Proti prvostupňovému rozhodnutí brojil žalobce rozkladem, na základě něhož Rada žalovaného rozhodnutím ze dne 26. 11. 2019, č. j. 05650-23/2017-ERU (dále jen „napadené rozhodnutí“), dle § 152 odst. 3 a § 90 odst. 1 písm. a) a c) a odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) prvostupňové rozhodnutí částečně zrušila, částečně změnila a částečně rozklad zamítla a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Žalobce byl prvostupňovým rozhodnutím ve znění napadeného rozhodnutí uznán vinným ze spáchání správního deliktu dle § 16 odst. 1 písm. d) zákona o cenách, kterého se měl dopustit tím, že v rozporu s cenovým rozhodnutím jednak uplatnil ekonomicky neoprávněné náklady v podobě nákladu na zajištění a umístění reklamy, jednak výslednou cenu tepelné energie nekalkuloval pro úroveň předání „ÚT na patě a TUV připravovaná v objektu“ a pro úroveň předání „TUV při centrální přípravě“, ale provedl pouze výpočet. Za tento delikt byly žalobci uloženy opatření k nápravě spočívající v povinnosti provést opravnou kalkulaci a opravné vyúčtování, pokuta ve výši 2 800 000 Kč a povinnost k náhradě nákladů řízení paušální částkou 1 000 Kč.

II. Stanoviska účastníků řízení

2. Žalobce se domáhá zrušení správních rozhodnutí obou stupňů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá, že žalovaný přes žádosti žalobce odmítl nařídit ve věci ústní jednání. Dále bylo porušeno jeho legitimní očekávání, že náklady na reklamu je možné uplatnit v ceně tepelné energie. Rada žalovaného se odchýlila od svého původního názoru. Aplikace závěrů z rozsudku č. j. 6 As 4/2018-73 odporuje principu omezené retrospektivy. Není možné, aby soudní výklad zakládal ve vertikálních vztazích účinky do minulosti. Náklady na umístění loga na fotbalovém hřišti a dresech nelze považovat za výdaj na reprezentaci, jedná se o náklady na reklamu. S ohledem na zásadní konkurenční tlak je jejich vynaložení nutné. Náklady žalobce nelze srovnávat s jinými náklady vynaloženými společností Jablonecká energetická a.s. Účelem nákladu na reklamu bylo zvýšení povědomí u jeho odběratelů o jeho existenci a vybudování kladného vztahu odběratelů k němu. Souvislost s činností žalobce je zjevná z loga. Daná reklama je účinným a prokazatelným nástrojem pro posílení a udržení povědomí (potencionálních) zákazníků o podnikání žalobce, a je tedy oprávněně zahrnutým nákladem v ceně tepelné energie. Žalobce náklady vede v účetnictví na nákladovém účtu 516.601 – Reklama a propagace. Nedošlo k naplnění materiální stránky deliktu, neboť žalobce postupoval v souladu s doporučeními Státní energetické inspekce, po upozornění neprodleně závadný stav napravit, došel v podstatě k totožným cenám, jako kdyby postupoval v souladu s cenovým rozhodnutím, a nedošlo k poškození žádného z koncových zákazníků ani ke vzniku majetkového prospěchu.
3. Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na napadené rozhodnutí a navrhuje, aby soud žalobu zamítl. Správní orgán nemá povinnost nařídit ústní jednání. Žalobce mohl plnohodnotně argumentovat písemnou formou. Žalovaný zohlednil judikaturu Nejvyššího správního soudu, která překonala předchozí závěry žalovaného. Nejde o retrospektivu, jelikož v daném případě neexistovala judikatura. Žalovaný sice v minulosti zastával méně striktní výklad, avšak nikoliv v době, kdy žalobce cenu tepelné energie kalkuloval a účtoval. Navíc

nelze bez dalšího učinit závěr, že by žalobcem uplatněný náklad byl v kontextu předchozího výkladu shledán jako ekonomicky oprávněný. Škodlivost jednání je zřejmá, neboť odběratelé mohli být vzájemně neoprávněně zvyhodněni či znevýhodněni.

4. V replice žalobce dále rozvíjí svou argumentaci, proč mělo být v dané věci nařízeno ústní jednání a proč představuje rozsudek Nejvyššího správního soudu zásadní zásah do existující praxe. Zdůrazňuje, že bez marketingové aktivity hrozí reálné riziko přechodu zákazníků k alternativním způsobům zajišťování dodávek a při podstatnějším odlivu hrozí rozpad celé soustavy zásobování teplem. Na závěr opakuje, že nedošlo k poškození konečných spotřebitelů a naplnění materiální stránky deliktu.
5. V rámci ústního jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích. Zástupce žalobce především zpochybnil správnost a závaznost rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 4/2018-73.

III. Posouzení věci krajským soudem

6. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
7. Žalobce v prvé řadě namítá procesní pochybení žalovaného spočívající v tom, že ve věci přes žádost žalobce nenařídil ústní jednání. Tuto námitku soud shledal nedůvodnou.
8. Jelikož bylo v dané věci řízení zahájeno dne 22. 5. 2017, řídil se s ohledem na § 112 odst. 4 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), procesní postup žalovaného dosavadní právní úpravou, tj. zejména úpravou obsaženou ve správním řádu. Pro ústní jednání se tak neuplatnil § 80 přestupkového zákona, nýbrž § 49 odst. 1 věta první správního řádu, podle něhož ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Interpretací tohoto ustanovení ve vztahu k řízení o správním deliktu se přitom zabýval Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 As 110/2015-46 (všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz), v němž s odkazem na svůj rozsudek ze dne 11. 11. 2004, č. j. 3 As 32/2004-53, výslovně uvedl, že v řízení o správních deliktech nemají správní orgány povinnost vždy nařídít ústní jednání. V kontextu standardů čl. 6 Úmluvy pak konstatoval, že „[s]oulad řízení o správním deliktu s čl. 6 Evropské úmluvy je třeba hodnotit nejen v kontextu správního řízení, ale i navazujícího soudního řízení. Nedostatky správního řízení z pohledu záruk stanovených čl. 6 Evropské úmluvy nemají za následek rozpor s Evropskou úmluvou, má-li obviněný možnost napadnout správní rozhodnutí v soudním řízení, které jejím požadavkům vyhovuje (srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 2. 1984, Öztürk proti SRN, stížnost č. 8544/79, odst. 56). Nedostatek ústního jednání ve správním řízení tedy z pohledu Evropské úmluvy zhojil § 51 s. ř. s., podle kterého soud nařídí jednání k rozhodnutí o správní žalobě, ledaže strany souhlasí (byť implicitně) s rozhodnutím ve věci samé bez nařízení jednání. Stěžovatelce proto nebylo upřeno právo na ústní jednání. Nad rámec vypořádání této námítky kasační soud upozorňuje, že v rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 17. 5. 2011, Suhadolc proti Slovinsku, stížnost č. 57655/08, Evropský soud pro lidská práva neshledal porušení čl. 6 ani v případě, kdy správní soud odmítl žádost o

nařízení jednání ve věci žaloby proti rozhodnutí o dopravním přestupku; zdůraznil přitom, že správní spis obsahoval dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí (záznam o měření rychlosti vozidla a obsahu alkoholu v dechu) a že obviněný měl příležitost zpochybnit spáchání přestupku v písemném vyjádření v rámci správního řízení a následně i ve správní žalobě.“

9. V nyní posuzované věci vycházel žalovaný z listinných podkladů předložených žalobcem, respektive z protokolu o kontrole, který svou povahou představuje skutečnosti žalovanému známé z úřední činnosti, jimiž se neprovádí dokazování. Za této situace soud nevidí důvod pro to, aby žalovaný ve věci nařídil ústní jednání. Žalobce měl možnost „svůj postup náležitě objasnit“ v rámci svých písemných podání. Není vůbec zřejmé, co víc chtěl žalovanému v rámci ústního jednání sdělit, respektive, co konkrétně nebylo možné vyjádřit psaným textem. Žalobce v žalobě neuvádí ani žádné konkrétní procesní právo (s výjimkou tvrzeného práva na nařízení ústního jednání), na němž by mohl být v důsledku nekonání ústního jednání zkrácen. Nelze mít proto za to, že by konání ústního jednání bylo nezbytné k uplatnění jeho práv.
10. Na uvedených závěrech přitom nic nemění ani usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 7 As 57/2010-82, které řeší problematiku dokazování, v jehož souvislosti zdůrazňuje zásady ústnosti, přímosti a bezprostřednosti. Jak již soud uvedl, v daném případě byl stěžejním podkladem rozhodnutí protokol o kontrole, respektive samotná kontrolní zjištění, jimiž se dokazování neprovádí. Zásady ústnosti, přímosti a bezprostřednosti jsou zde garantovány v rámci samotné kontroly.
11. Soud neshledal důvodnou ani námitku porušení zásady legitimního očekávání, které žalobce spatřuje v retrospektivním uplatnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2018, č. j. 6 As 4/2018-73.
12. K této námitce soud musí v první řadě uvést, že uvedený rozsudek podle jeho názoru nepředstavuje žádný judikatorní odklon či obecně průlomovou změnu v pohledu na oprávněnost uplatňování nákladů na reklamu a propagaci v kalkulaci regulované ceny. Ačkoliv z napadeného rozhodnutí vyplývá, že takto na uvedený rozsudek Rada žalovaného do určité míry nahlíží, tento pohled je poněkud nepřesný. Jak však soud podrobněji uvede dále, napadené rozhodnutí stojí na závěrech, které ob stojí a pohled Rady žalovaného postačuje v tomto směru toliko částečně korigovat.
13. Věcné usměrňování cen spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen. Těmito podmínkami je dle § 6 odst. 1 písm. c) zákona o cenách rovněž „závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny.“ Tento závazný postup je pak konkrétně pro ceny tepelné energie stanoven v cenovém rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 2/2013 ze dne 1. listopadu 2013, k cenám tepelné energie (dále jen „cenové rozhodnutí č. 2/2013“). Podle jeho bodu 2.10.2 písm. e) přílohy č. 1 v ceně tepelné energie nelze uplatnit zejména výdaje na reprezentaci.
14. Je nutno zdůraznit, že posuzování oprávněnosti zahrnutí konkrétních nákladů do kalkulace regulované ceny určité komodity vždy závisí na konkrétních skutkových okolnostech každého jednotlivého případu. Jde-li konkrétně o reklamu či propagaci, každý jednotlivý náklad může mít jinou povahu a jiný účel. V rozsudku č. j. 6 As 4/2018-73 přitom Nejvyšší správní soud provedl právě ono individuální posouzení konkrétních okolností daného případu – konkrétních nákladů na reklamu a propagaci. Tyto závěry vztahující se ke konkrétní věci Nejvyšší správní soud nezobecňoval a nečinil z nich žádné univerzální pravidlo. Již z tohoto důvodu nelze tento rozsudek považovat za judikatorní

odklon či vyjádření jakéhosi průlomového právního názoru. Naopak posouzení dané konkrétní věci odpovídá dřívější judikatuře a v základu také dosavadnímu přístupu žalovaného.

15. Z dřívější judikatury je potřeba zmínit například rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 3. 2017, č. j. 31 Af 52/2015-92, a navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2018, č. j. 1 As 432/2017-44. Soudy zde především zdůraznily rozdíl mezi na jedné straně reklamou sloužící výhradně ke zvýšení spotřeby dané komodity u stávajících odběratelů a na straně druhé reklamou či propagací, kterou podnikatel prezentuje sebe samotného, zvyšuje povědomí o své činnosti, buduje dobrou pověst nebo získává nové zákazníky (v tomto případě jde o náklad na reprezentaci pro účely cenové regulace). Toto rozlišení považuje zdejší soud za zcela přiléhavé a lze říci, že v určité míře jej fakticky uplatňoval dosud i žalovaný pro účely aplikace bodu 2.10.2 písm. e) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 2/2013 či odpovídajících předchozích cenových rozhodnutí. Pokud snad žalovaný v jednotlivých individuálních případech v minulosti posoudil nesprávně určitý výdaj na reprezentaci jako náklad uplatnitelný v ceně tepelné energie, nelze z této skutečnosti dovozovat ustálenou správní praxi. Ostatně žalobce neodkazuje na konkrétní rozhodnutí žalovaného, která by takovou praxi vytvářela. Taktéž provádění cenových kontrol u žalobce v jiných obdobích přitom mají z hlediska praxe žalovaného pouze omezenou vypovídací hodnotu, protože logicky posuzují jiné náklady vynaložené v jiném časovém období, tj. za jiných skutkových okolností (viz bod 20 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2018, č. j. 6 As 4/2018-73).
16. Pokud pak jde o posouzení provedené Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 6 As 4/2018-73, to odpovídá dřívějším závěrům výše citované judikatury. Již z ní plyne, že kategorie reklamy, kterou by bylo možné zahrnout do kalkulace regulované ceny, je velmi úzká. Musí se totiž jednat výlučně o reklamu cílenou na zvýšení spotřeby dané komodity u stávajících zákazníků. Ostatní náklady na reklamu a propagaci je nutno považovat za výdaje na reprezentaci pro účely cenového rozhodnutí č. 2/2013 (které do kalkulace zahrnout nelze). Právě v tomto duchu Nejvyšší správní soud posoudil konkrétní náklady na reklamu ve věci č. j. 6 As 4/2018-73.
17. Ačkoliv Rada žalovaného v napadeném rozhodnutí vyjádřila své úvahy tak, jako by uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu představoval průlom v dosavadním posuzování nákladů na reklamu, napadené rozhodnutí nelze vnímat izolovaně. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů totiž tvoří jeden celek a právě v prvostupňovém rozhodnutí žalovaný zcela zřetelně hodnotil samotnou povahu daných nákladů na reklamu, konkrétně na stranách 27 a 28. Ostatně sám žalobce v žalobě toto hodnocení žalovaného zpochybňuje, když uplatňuje podrobnější argumentaci k rozdílu mezi náklady na reklamu a náklady na reprezentaci. Soud proto nespatřuje žádnou překážku, která by bránila věcnému přezkumu správnosti úvah žalovaného vyslovených v rozhodnutích obou stupňů.
18. K argumentaci žalobce, že by mělo být mezi náklady na reklamu a náklady na reprezentaci rozlišováno shodně jako ve světle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o daních z příjmů“), je nutno opětovně odkázat na shora citovaný rozsudek č. j. 1 As 432/2017-44. Z něj totiž plyne, že pro účely aplikace cenového rozhodnutí č. 2/2013 má pojem výdaje na reprezentaci částečně odlišný význam než pro účely aplikace zákona o daních z příjmů. Nejvyšší správní soud při výkladu a aplikaci pojmu výdaje na reprezentaci z hlediska cenové regulace zjevně zohledňuje

specifický účel této právní úpravy. Právě odlišnost účelů jednotlivých právních úprav neumožňuje, aby byl tento pojem interpretován a aplikován jednotně napříč právní úpravou (proto je také lhostejné, jak o daných nákladech žalobce účtoval). Ostatně cenové rozhodnutí č. 2/2013 nestaví pojem výdaje na reprezentaci do přímé opozice s pojmem náklady na reklamu. Zná pouze několik kategorií nákladů, které nelze uplatnit v ceně tepelné energie, kam spadají i výdaje na reprezentaci, a v opozici k tomu zbývající jedinou kategorií nákladů, které v ceně uplatnit lze, jsou-li splněny zákonné podmínky.

19. Soud se ztotožňuje s hodnocením žalovaného, že způsob zobrazení reklamy žalobce na hřišti klubu Slezský fotbalový klub Opava a.s. a na dresech tohoto klubu formu loga MVV Energie CZ a. s., nevypovídá o tom, jaké služby jsou propagovány. Nelze proto hovořit o reklamě cílené na zvýšení spotřeby tepla u stávajících zákazníků, čemuž ostatně odpovídá i argumentace samotného žalobce. Ten v žalobě zdůrazňuje, že cílem dané reklamy bylo posílení a udržení povědomí (potenciálních) zákazníků o jeho podnikání. Jak plyne z výše citovaného rozsudku č. j. 1 As 432/2017-44, není možné na konečné odběratele, kteří již jsou žalobcovými zákazníky, přenášet (prostřednictvím zahrnutí nákladů do věcně usměrňované ceny) náklady vynakládané žalobcem za účelem získání nových zákazníků.
20. Na základě výše uvedeného lze učinit několik závěrů. Zaprvé, závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 4/2018-73 nepředstavují „nový“ právní názor, který by mohl prolamovat dosavadní ustálenou správní praxi, kterou ostatně žalobce ani blíže nekonkretizoval (neodkázal na konkrétní rozhodnutí dokládající takovou praxi). Není proto vůbec na místě posuzovat přípustnost či nepřípustnost retrospektivního uplatňování právního názoru uplatněného v uvedeném rozsudku. Zadruhé, posuzovaná reklamní plnění představovala propagaci samotného žalobce a necílila na zvýšení spotřeby tepla u stávajících zákazníků. Výdaje na tato plnění je proto nutno považovat za výdaje na reprezentaci ve smyslu bodu 2.10.2 písm. e) přílohy č. 1 cenového rozhodnutí č. 2/2013. Tyto výdaje jsou již z toho důvodu vyloučeny z možnosti zahrnutí do ceny a posuzování jejich ekonomické oprávněnosti či dokonce nutnosti je proto nadbytečné, neboť tyto skutečnosti nemohou na uvedeném závěru nic změnit.
21. Na výše uvedených závěrech nemůže nic změnit ani charakter sektoru teplárenství, proto soud neprováděl dokazování expertním stanoviskem společnosti Ernst & Young, s.r.o. či dalšími předloženými důkazy o existenci konkurenčního prostředí v dané oblasti. Samotné právní posouzení věci pak přísluší soudu a nemůže být předmětem dokazování. Proto ani k otázce, jaké výdaje lze uplatnit v ceně tepelné energie, nemohlo být provedeno dokazování výše uvedeným stanoviskem.
22. Namítá-li žalobce dále absenci materiální stránky deliktu, ani v této části soud nepovažuje žalobu za důvodnou.
23. Zahrnutím neoprávněných nákladů do kalkulace ceny logicky muselo dojít k ovlivnění této ceny v neprospěch odběratelů. I kdyby se jednalo o ovlivnění ceny okrajové, nelze říci, že by nenastal žádný negativní dopad na odběratele. Kromě toho byl žalobce uznán vinným také z toho, že nepostupoval při kalkulaci podle bodu 2.2 cenového rozhodnutí č. 2/2013, což žalobce ani nerozporuje. Jak správně uvedl žalovaný, chybný postup při kalkulaci již sám o sobě ohrožuje zájem chráněný zákonem o cenách, neboť neumožňuje odběratelům reálnou kontrolu dodržování postupů pro usměrňování ceny. Odběratelé

mohli být vzájemně zvýhodněni či znevýhodněni, aniž by měli možnost tuto skutečnost zjistit.

24. Žalobce dále ohledně provedené kalkulace odkazuje na doporučení Státní energetické inspekce, které ovšem nebyl schopen ve správním řízení nijak doložit. Z tohoto tvrzení proto nelze dovozovat jakoukoliv nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný se materiální stránkou deliktu podrobně zabýval zejména na stranách 35 a 36 prvostupňového rozhodnutí a soud v jeho úvahách nespatřuje žádné pochybení. Přizpůsobil-li žalobce do budoucna své jednání závěrům žalovaného, jde jistě o okolnost, kterou by bylo možné zohlednit při zvažování výše sankce. Nejedná se však o skutečnost, která by žalobce zbavovala odpovědnosti za správní delikt (zákon o cenách neupravuje institut účinné lítosti jakožto okolnosti vylučující „trestnost“).

IV. Shrnutí a náklady řízení

25. Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal žalobu důvodnou, a proto ji ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
26. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 30. června 2021

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu