



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudců Mgr. Bc. Jana Schneeweise a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobkyně: a) A. D.
b) A. D.

proti

žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vrácení žádostí žalobkyně o dočasnou ochranu zaevidovaných pod č.j. OAM-0415670/DO-2024 a č.j. OAM-0415676/DO-2024 jako nepřijatelných dne 25. 11. 2024

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v tom, že dne 25. 11. 2024 vrátil žalobkyním jejich žádosti o dočasnou ochranu zaevidované pod č.j. OAM-0415670/DO-2024 a č.j. OAM-0415676/DO-2024 jako nepřijatelné, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyně a přikazuje se mu obnovit stav před vrácením žádostí žalobkyně o dočasnou ochranu zaevidovaných pod č.j. OAM-0415670/DO-2024 a č.j. OAM-0415676/DO-2024.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhaly toho, aby soud určil, že zásah žalovaného spočívající v tom, že jim dne 25. 11. 2024 vrátil jejich žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné, byl nezákonný. Zároveň požadovaly, aby soud zakázal žalovanému pokračovat v porušování jejich práv a přikázal mu, aby obnovil stav před vrácením žádostí.
2. V žalobě žalobkyně (matka s dcerou) – obě ukrajinské občanky - vyličily, že vycestovaly z Ukrajiny po vypuknutí válečného konfliktu a 3. 8. 2022 vstoupily do Schengenského prostoru. Následně v České republice získaly dočasnou ochranu. Poté vycestovaly do Španělska, kde také získaly dočasnou ochranu. Dočasná ochrana v ČR jim tedy byla zrušena. Poté žalobkyně přicestovaly zpět do České republiky a podaly žádost o dočasnou ochranu. Ta však byla vyhodnocena jako nepřijatelná z důvodu získání dočasné ochrany v jiné zemi a formulář žádostí byl žalobkyním vrácen. Uvedený postup žalovaného považují žalobkyně za nezákonný zásah.
3. Žalobkyně vyjádřily přesvědčení, že žaloba je přípustná a projednatelná ve správním soudnictví, k čemuž odkázaly na relevantní judikaturu. Následně odkázaly na § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina s tím, že toto ustanovení neodpovídá Rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (dále jen „prováděcí rozhodnutí“) zavedlo okamžitou dočasnou ochranu pro všechny kategorie osob uvedené v čl. 2 odst. 1 a 2, a dále citovaly z Operačních pokynů k prováděcímu rozhodnutí. K okamžité registraci postačuje prokázání státní příslušnosti, pobytu na Ukrajině a případně rodinné vazby. Žalobkyně jsou poživatelkami dočasné ochrany, neboť spadají do kategorie osob dle čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí, což plyne z čl. 8 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001, o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (dále jen „směrnice o dočasné ochraně“). Směrnice o dočasné ochraně nezná jako důvod pro vyloučení přístupu k dočasné ochraně „*udělení dočasné ochrany v jiném členském státě*“.
4. Možnosti požádat o dočasnou ochranu svědčí i právo cizince pobývat v zemi dle svého výběru, zakotvené v čl. 16 preambule prováděcího rozhodnutí. Užití čl. 11 směrnice o dočasné ochraně se členské státy zřekly a jeho použití výslovně vyloučily. Protože se Česká republika nedohodla s jiným členským státem na jakékoliv úpravě vyloučení čl. 11, je sekundární pohyb, a tím i získání dočasné ochrany v jiném členském státě, povolen a nemůže být vyloučen pouze na základě rozhodnutí jednoho členského státu v národní úpravě.
5. To, že vyznačení nepřijatelnosti je nezákonným zásahem, potvrdil Městský soud v Praze již v rozsudku ze dne 27. 4. 2023, č.j. 11 A 80/2023-79 a také rozsudky Krajského soudu v Plzni. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina je v rozporu s čl. 28. Směrnice o dočasné ochraně, s čl. 15 preambule prováděcího rozhodnutí a čl. 2 odst. 1 prováděcího rozhodnutí. Z toho vyplývá, že zásah spočívající ve vrácení žádosti o dočasnou ochranu z důvodu nepřijatelnosti je zásahem nezákonným.
6. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření k žalobě nejprve rozporoval její přípustnost s tím, že ji nelze dovozovat ze směrnice o dočasné ochraně. Z evidence *Temporary Protection Platform* (TPD) žalovaný zjistil, že žalobkyně jsou

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

držitelkami dočasné ochrany ve Španělsku. Důvod nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina byl tedy naplněn. Žalovaný je přesvědčen, že postupoval správně; směrnice o dočasné ochraně, jakož i její účel vyjádřený v její preambuli, zapovídá tzv. druhotný pohyb cizinců, tedy to, aby se cizinci s již udělenou dočasnou ochranou přesouvali do jiných členských států dle vlastní volby.

7. Dne 26. 3. 2025 zaslal žalovaný soudu další vyjádření, v němž reflektoval závěry rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 27. 2. 2025, *Krasiliva*, C-753/23 (dále jen „rozsudek Krasiliva“), v němž Soudní dvůr EU odpověděl na předběžné otázky Nejvyššího správního soudu ohledně výkladu právních předpisů souvisejících s projednávanou věcí. Podle žalovaného tento rozsudek na případ žalobkyně aplikovat nelze, protože v jejím případě došlo k udělení dočasné ochrany v jiném členském státě, a proto na ni dopadá § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina, zatímco Soudní dvůr EU se zabýval skutkově odlišnou situací, kdy žadatelka o dočasnou ochranu v České republice měla současně požádáno o týž pobytový titul ve Spolkové republice Německo, kde doposud nebylo o žádosti rozhodnuto [řešil tedy jen důvod nepřijatelnosti dle § 5 odst. 1 písm. c) Legis Ukrajina]. Žalovaný se nadále domnívá, že není možný druhotný pohyb mezi jednotlivými členskými státy EU osob, jimž byla dočasná ochrana přiznána.
8. V replice ze dne 11. 4. 2025 žalobkyně setrvaly na žalobě a v ní uvedené argumentaci. Současně odkázaly na rozsudek Krasiliva a na něj navazující rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2025 č. j. 5 Azs 273/2023-27 a ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42 a č. j. 1 Azs 336/2024-42. Konstatovaly, že na základě této judikatury nemůže žalovaný považovat žádost o dočasnou ochranu za nepřijatelnou pouze proto, že občan Ukrajiny má nebo dříve měl dočasnou ochranu v jiném státě EU.
9. Žalovaný následně dne 15. 4. 2025 zaslal soudu další vyjádření navazující na rozsudek Krasiliva a recentní rozsudky Nejvyššího správního soudu zmíněné žalobkyněmi. Navrhl, aby soud položil Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku ohledně souladu § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina s evropským právem a dále vyjádřil nesouhlas se závěry Nejvyššího správního soudu ohledně možnosti sekundárního pohybu osob.
10. Soud o žalobě uvažil následovně.
11. Žaloba je přípustná.
12. Soudní dvůr EU v rozsudku Krasiliva dovodil, že čl. 47 Listiny základních práv EU vyžaduje, aby osoba žádající o dočasnou ochranu ve smyslu směrnice o dočasné ochraně měla přístup k účinné soudní ochraně. Ustanovení § 5 odst. 2 Legis Ukrajina je tedy rozporný s čl. 47 Listiny základních práv EU, a soud proto neaplikoval soudní výluky dle uvedeného ustanovení. Pro úplnost lze dodat, že Nejvyšší správní soud v tomto směru v reakci na rozsudek Krasiliva překonal svou dřívější opačnou judikaturu a dovodil, že soudní výluky nelze aplikovat (viz jeho rozsudek ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42).
13. Žaloba je důvodná.
14. Úvodem je třeba konstatovat, že Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42 a č. j. 1 Azs 336/2024-42 podrobně posoudil (ne)soulad § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina s unijním právem a své závěry strukturovaně a přesvědčivě odůvodnil. Městský soud v Praze již tyto závěry následoval například ve svých rozsudcích ze dne 23. 4. 2025 č. j. 10 A 6/2025-61, ze dne 29. 4. 2025 č. j. 3 A 79/2024-46 nebo ze dne 30. 4. 2025 č. j. 17 A 10/2024-50. Soud v nynější věci nevidí důvod se od již dříve

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

vyslovených závěrů svých i Nejvyššího správního soudu odchylovat, a proto na ně bude dílem odkazovat a dílem je pro přehlednost stručně zopakuje.

15. Ochranu podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. může správní soud poskytnout tehdy, jsou-li kumulativně splněny podmínky, aby žalobce byl přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle ustanovení § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2008, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS).
16. První, druhá, čtvrtá a pátá podmínka jsou splněny. Vrácení žádosti o dočasnou ochranu pro nepřijatelnost představuje přímý zásah do práv žalobkyně. Svou povahou tento úkon žalovaného, který je nepochybně zaměřen přímo proti žalobkyním, není rozhodnutím a jeho zákonnost je přezkoumatelná v řízení o zásahové žalobě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2017 č. j. 10 Azs 153/2016-52, č. 3601/2017 Sb. NSS).
17. Zbývá posoudit podmínku třetí, tj. zákonnost postupu žalovaného. Žalovaný je přesvědčen, že žalobkyním je zapovězeno získání dočasné ochrany (resp. přesněji oprávnění k pobytu plynoucího z dočasné ochrany – k tomu srov. body 30-34 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42) proto, že jejich dočasná ochrana ve Španělsku stále trvá. Jejich žádost je podle něj nepřijatelná z důvodu podle § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina.
18. Obecně lze přisvědčit žalovanému, že institut nepřijatelnosti žádosti podle § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 65/2022 Sb., osobu z dočasné ochrany nevylučuje. Lze mu dát za pravdu i v závěru, že čerpání práv plynoucích z dočasné ochrany je možné pouze v jednom členském státě (bod 16 prováděcího rozhodnutí). Samotná směrnice o dočasné ochraně pak nezakládá držitelům dočasné ochrany bez dalšího právo volby hostitelského členského státu; předně je na členských státech, aby mezi sebou ujednaly, který z nich dané osoby přijme a poskytne jim práva plynoucí z dočasné ochrany na svém území. Z toho plyne, že uvedená směrnice nepředvídá ani právo držitele dočasné ochrany „primární volby“ členského státu, což logicky znamená, že nepředvídá ani právo „sekundární volby“.
19. Členské státy ale v případě osob vysídlených kvůli invazi ruských vojsk na Ukrajinu zvolily odlišný postup. Prováděcí rozhodnutí doplnily o dohodu o vyloučení aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně, který upravuje mechanismus vnitro-unijního nuceného navrácení nelegálně pobývajících držitelů dočasné ochrany do hostitelského členského státu. Režim předvídaný směrnicí o dočasné ochraně (mechanismus určení, jak budou osoby požívající dočasnou ochranu mezi jednotlivé členské země rozděleny), tudíž u ukrajinských státních příslušníků není možno použít.
20. Nejvyšší správní soud výluku aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně a právo vysídlených osob zvolit si hostitelský stát plynoucí z čl. 2 odst. 1 prováděcího nařízení vyložil tak, že držitelé dočasné ochrany z Ukrajiny mají právo primární volby členského státu, v němž jim má být poskytnut komplex práv s touto ochranou spojených, a tento režim nutně zahrnuje i volbu sekundární. Tyto úvahy podrobně vysvětlil v bodech 53-70 rozsudku ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42. Generální výluka aplikace čl. 11 směrnice o dočasné ochraně znamená nutnost otevřít druhotný pohyb napříč členskými státy nejen fakticky, ale rovněž

legálně. Opačný výklad by smysl výluky popíral. Názor žalovaného, že osoby vysídlené nemají právo druhotné volby hostitelského státu a přesunu mezi členskými státy, je mylný.

21. Městský soud v Praze se v minulosti vyjádřil též k dalším podpůrným argumentům, které žalovaný vznesl v obdobných řízeních, a to například v rozsudku ze dne 29. 4. 2025 č. j. 3 A 79/2024-46 nebo ze dne 30. 4. 2025 č. j. 17 A 10/2024-50. Také s těmito závěry se soud plně ztotožňuje a pouze ve stručnosti je nyní zopakuje.
22. Žalovaný výlukou čl. 11 směrnice o dočasné ochraně činí spornou s poukazem na jednostranná prohlášení ČR a Německa [příloha Návrhu prováděcího rozhodnutí Rady o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 – Prohlášení Německa a České republiky, dokument Rady č. 11031/24]. Právní irelevanci těchto jednostranných prohlášení se již zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudcích č. j. 1 Azs 174/2024-42 (bod 59) a č. j. 1 Azs 336/2024-42 (bod 59). Žalovaný neuvedl žádnou novou skutečnost, která by závěry Nejvyššího správního soudu zpochybnila.
23. Nelze přisvědčit argumentaci žalovaného, že závěr o nemožnosti aplikace důvodu nepřijatelnosti žádosti dle § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina nedůvodně zakládá privilegované postavení žadatelů o dočasnou ochranu. Systém nakládání s vysídlenými osobami dle prováděcího rozhodnutí stanovil ad hoc speciální kritéria týkající se tohoto jednoho případu hromadného vysídlení osob. Nejedná se proto o obecné zakotvení příznivějšího právního standardu, než který platí v případě jiných cizinců či občanů EU, jejichž pohyb mezi státy EU podléhá určitým pravidlům. Žalovaný též nepřiléhavě poukazuje na právní úpravu přemísťování osob žádajících o azyl dle tzv. Dublinského nařízení. Na rozdíl od osob žádajících o azyl jsou držitelé dočasné ochrany v odlišném postavení, jelikož se u nich nepočítá s pobytem přesahujícím existenci důvodu pro udělení dočasné ochrany. Není u nich proto dán případný důvod pro přísnější regulaci druhotného pohybu, jelikož jejich pobyt (ať v prvním či druhém členském státě) bude na základě tohoto pobytového titulu vždy pouze dočasný.
24. Žalovaný se mylí též v tom, že možnost druhotného pohybu osob s dočasnou ochranou dovozená Nejvyšším správním soudem odporuje smyslu a účelu směrnice o dočasné ochraně. Směrnice o dočasné ochraně nevylučuje možnost podat žádost o dočasnou ochranu poté, co již byla dočasná ochrana žadateli poskytnuta v jiném členském státě, pouze z ní vyplývá, že žadatel by neměl požívat dočasné ochrany ve vícero státech *současně*. Ustanovení § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina se týká pouze osob pod *souběžnou* dočasnou ochranou jiného členského státu.
25. Žalobkyně měly právo na přemístění se do jiného členského státu. Tento členský stát jim musí v souladu s čl. 8 směrnice vydat povolení k pobytu. Právní úprava nepřijatelnosti žádosti o dočasnou ochranu podle § 5 odst. 1 písm. písm. d) Legis Ukrajina však tomuto právu odporuje, a proto ji nelze aplikovat.
26. Žalobkyněmi tvrzený zásah spočívá v tom, že jim žalovaný vrátil jejich žádosti o dočasnou ochranu jako nepřijatelné z důvodu, že již získaly dočasnou ochranu v jiném členském státě. Tento důvod ale pro rozpor s čl. 8 nelze aplikovat. Žalovaný se tudíž dopustil nezákonného zásahu a stále se jej dopouští tím, že žádosti žalobkyň věcně neposoudil. Žaloba je tedy důvodná. Soud proto prvním výrokem rozsudku určil, že tvrzený zásah je nezákonný. Druhým výrokem pak zakázal žalovanému, aby pokračoval v porušování práva žalobkyň na podání žádosti o dočasnou ochranu a obnovil stav před vrácením žádostí žalobkyň o dočasnou ochranu jako nepřijatelných.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

27. Úkolem žalovaného bude v souladu s výše uvedenou judikaturou Nejvyššího správního soudu primárně přijmout žádosti k věcnému posouzení. V rámci jejího posuzování musí jednak poučit žalobkyně o nemožnosti souběžného využívání dočasné ochrany ve více členských státech, a zároveň prověřit, zda udělením dočasné ochrany v České republice automaticky zanikne dočasná ochrana udělená žalobkyním ve Španělsku. Pokud tomu tak nebude, vyzve žalobkyně, aby samy učinily kroky ke vzdání se dočasné ochrany v jiném členském státě, resp. jejímu ukončení. Za tím účelem stanoví žalobkyním přiměřenou lhůtu a poskytne jim nezbytnou součinnost. Teprve pokud takové výzvě žalobkyně nevyhoví, může žalovaný jejich žádosti zamítnout (v podrobnostech viz bod 78 odrážku č. 4 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42).
28. Právní názor vyslovený v tomto rozsudku je pro žalovaného závazný. Závaznost výroku rozsudku plyne přímo ze zákona (§ 54 odst. 6 s. ř. s.). Platí přitom, že rozsudek je individuální právní akt, jímž soud vrchnostenským způsobem vyslovuje svůj právní názor; tato forma rozhodnutí je tudíž závazná jako celek (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2008 č. j. 2 Afs 67/2008-112). Nejvyšší správní soud též vysvětlil, že výrok rozsudku ve věci žaloby proti nezákonnému zásahu „je třeba vykládat v návaznosti na odůvodnění rozsudku“ (rozsudek ze dne 1. 12. 2022 č. j. 6 As 237/2021-56). V bodě 33 právě citovaného rozsudku je vysvětleno, že zavázal-li správní soud žalovaného k určitému postupu za určitých podmínek, je žalovaný povinen se tohoto postupu držet. Opačný závěr by popíral smysl a význam zásahové žaloby.
29. Soud nepředložil Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku ohledně slučitelnosti § 5 odst. 1 písm. d) Legis Ukrajina s evropským právem, jak navrhoval žalovaný, a to primárně proto, že uvedená otázka byla již náležitě vyložena Nejvyšším správním soudem v kontextu existující judikatury Soudního dvora EU. Nejvyšší správní soud v bodech 43–46 rozsudku ze dne 3. 4. 2025 č. j. 1 Azs 174/2024-42 vysvětlil tři hlavní důvody, proč nepoložil takovou předběžnou otázku on. Neučinil tak proto, že i) z rozsudku Krasiliva a jemu předcházejícího postupu plyne, že Soudní dvůr EU nepovažoval otázky za nové či problematické, ii) Soudní dvůr EU poskytuje toliko rámcová vodítka a je na soudech členských států „finálně“ posoudit slučitelnost vnitrostátního práva s unijními předpisy, iii) poskytnutí včasné ochrany osobám přesídleným z Ukrajiny převažuje nad „abstraktními imperativy jednotného výkladu ve všech detailech“. Tyto důvody si soud osvojil i v nynější věci a v neposlední řadě připomíná, že pokládání předběžných otázek není jeho povinností, nýbrž „jen“ možností (čl. 267 alinea druhá Smlouvy o fungování EU).
30. Soud neshledal důvod provádět ve věci dokazování a za tím účelem nařídít ústní jednání, neboť veškeré podklady a listiny, z nichž soud vycházel a jichž se dovolávaly i procesní strany ve svých podáních, jsou obsaženy v žalobkyní i žalovaným doložených písemnostech, které jsou oběma stranám známy. O věci samé proto soud rozhodl bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. (žalobkyně nevyjádřily nesouhlas s rozhodnutím věci bez nařízení jednání a žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasil).
31. O nákladech řízení rozhodl soud třetím výrokem tohoto rozsudku podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyním, jež byly ve sporu úspěšné, žádné důvodně vynaložené náklady nevznikly, a proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. 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. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 22. května 2025

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu