



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Jitky Zavřelové a Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **J. K.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) H + M Zlín a.s.**, se sídlem K Farmě 495, Zlín – Štípa, **II) P. H.**, **III) EG.D., s.r.o.**, se sídlem Lidická 1873/36, Brno, **IV) Z. K.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 3. 2025, čj. KUZL 9412/2025, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 6. 2025, čj. 31 A 25/2025-141,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.
- IV. Osoby zúčastněné na řízení I – IV **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Shora označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Zlína, odboru stavebních a dopravních řízení (dále též „stavební úřad“) ze dne 16. 2. 2024, čj. MMZL 080978/2023 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), kterým stavební úřad rozhodl za použití § 129 odst. 2 a 3 a § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon“) a § 18c vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, o dodatečném povolení stavby „*Stavební úpravy rodinného domu, Zlín – Vršava, č. p. X k. ú. Z.*“. Stavebníkem byla osoba zúčastněná na řízení I (dále též „stavebník“).

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“). Žalobce v žalobě namítal nezákonnost vydaného rozhodnutí

žalovaného: 1) z důvodu procesního pochybení stavebního úřadu spočívající ve vydání nezákonného usnesení ze dne 19. 8. 2022, čj. MMZL 162131/2022; 2) z důvodu nezákonného rozhodnutí o výjimce udělené stavebním úřadem dne 6. 6. 2022, čj. MMZL 111407/2022 (dále též „rozhodnutí o výjimce“), resp. neurčitého výroku rozhodnutí o jejím udělení; 3) z důvodu nezákonnosti udělených závazných stanovisek; a 4) z důvodu rozporu záměru s územním plánem. Krajský soud shledal důvodnými námitky týkající se nezákonnosti udělení výjimky, resp. nedostatečně odůvodněného výroku rozhodnutí o udělení této výjimky, a z důvodu rozporu záměru s územním plánem obce (body 2 a 4). Stran výjimky krajský soud uvedl, že z výroku rozhodnutí o povolení výjimky není zřejmé, z jakého pravidla dle § 21 odst. 4 vyhlášky č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, je výjimka udělována. Stavební úřad v rozhodnutí o výjimce nadto neuvedl žádné vážné důvody pro povolení výjimky. Dle obsahu rozhodnutí je jediným důvodem pro povolení výjimky to, že bez ní nebude možné realizovat záměr. Pokud by však takový důvod měl být odůvodněným případem pro udělení výjimky ve smyslu § 169 odst. 2 stavebního zákona, pak by se jednalo o důvod univerzálně použitelný pro jakýkoli případ. Krajský soud proto uzavřel, že rozhodnutí o výjimce je nezákonné. Jelikož bez povolení výjimky není možné záměr dodatečně povolit, má nezákonnost rozhodnutí o výjimce za následek rovněž nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Důvodným shledal krajský soud i žalobní bod o rozpornosti záměru s územním plánem. K tomu krajský soud uvedl, že aby stavebník dosáhl limitu tří bytových jednotek na jeden dům (který je stanoven územním plánem), rozestavěnou stavbu změnil na dvě samostatné stavby (vily). Z obsahu správního spisu však vyplývá, že posuzovaný záměr je ve skutečnosti jediným bytovým domem o šesti bytových jednotkách, účelově rozděleným na dvě vily. Zbývající námitky krajský soud neshledal důvodnými. Z uvedených důvodů proto krajský soud shora označeným rozsudkem žalobě vyhověl a zrušil rozhodnutí žalovaného i prvostupňové rozhodnutí stavebního úřadu.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). V prvním okruhu námitek stěžovatel namítá nesprávné posouzení nezákonnosti rozhodnutí o výjimce. Výrok rozhodnutí o výjimce není neurčitý, neboť z jeho kontextu je zřejmé, že smyslem výjimky je prolomit pravidlo o umístění dvou staveb pro bydlení na pozemku jedné stavby; současně je ve výroku zvýrazněn předmět výjimky a popis stavby. V druhém okruhu námitek stěžovatel namítal nesprávné právní posouzení souladu stavby s územním plánem krajským soudem. Stěžovatel nesouhlasí s tvrzením krajského soudu, že stavba nenaplnuje definici pojmu vila, což krajský soud odůvodnil tím, že materiálně se jedná o jediný bytový dům o šesti bytech, a záměr je tedy jako takový v rozporu s územním plánem. Dle stěžovatele je z projektové dokumentace zřejmé, že záměr je rozdělen na dvě samostatné vily, které funkčně obtočí jedna bez druhé. V tomto ohledu namítá i nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů. Z uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalobce ztotožnil s posouzením provedeným krajským soudem a setrval na svých předchozích tvrzeních. Dle žalobce je výrok rozhodnutí o výjimce neurčitý, což zakládá nezákonnost celého rozhodnutí. Zároveň nebyly splněny

pokračování

zákonné požadavky na vydání rozhodnutí o výjimce dle § 169 odst. 2 stavebního zákona, neboť stavební úřad v rozhodnutí o výjimce neuvedl závažné a podstatné důvody pro to, aby výjimka mohla být udělena. Žalobce se s krajským soudem ztotožnil rovněž v otázce rozporu záměru s územním plánem města Zlín, neboť materiálně je záměr stavbou jediného bytového domu, který nenaplní parametry pojmu vila. Napadený rozsudek považuje žalobce za přezkoumatelný, zákonný a věcně správný, a proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

III.A Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku

[6] Stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Za nepřezkoumatelné (pro nedostatek důvodů) lze označit zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných námitek (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74), resp. pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[7] Žádnou takovou vadu Nejvyšší správní soud neshledal. Krajský soud zdůvodnil všechny své klíčové závěry, na základě kterých dospěl k závěru, že rozhodnutí o dodatečném povolení stavby je nezákonné. V napadeném rozsudku se v mezích předmětu řízení o dodatečném povolení stavby podrobně zabýval i souladem stavby s územně plánovací dokumentací obce. Dostatečně odůvodnil, v čem konkrétně shledává rozpor s územním plánem. Vysvětlil, proč považuje rozdělení rodinného domu na dvě vily o třech bytových jednotkách za účelové (viz dále). I další závěry krajského soudu splňují požadavky § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí. Povinností správního soudu není reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; jeho úkolem je uchopit obsah a smysl argumentace účastníka řízení jako celku a vypořádat se s ní. Těmto požadavkům napadený rozsudek dostál.

III.B Nezákonnost rozhodnutí o udělení výjimky

[8] V dalším okruhu námitek stěžovatel brojí proti závěru krajského soudu o nezákonnosti rozhodnutí o udělení výjimky.

[9] Podle § 169 odst. 2 stavebního zákona lze výjimku z obecných požadavků na výstavbu *v jednotlivých odůvodněných případech* povolit pouze z těch ustanovení prováděcího právního předpisu, ze kterých tento předpis povolení výjimky výslovně umožňuje, a jen pokud se

tím neohrozí bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby. Řešením podle povolené výjimky musí být dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu (důraz přidán soudem). Předpisem, kterým je provedeno citované ustanovení, je vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území (dále též „vyhláška“).

[10] Nejvyšší správní soud předně souhlasí s krajským soudem v tom, že důvody, na základě kterých stavební úřad rozhodl o povolení výjimky, nepředstavují zákonné důvody pro povolení výjimky.

[11] Výjimka může být udělena pouze tehdy, jestliže (i) *právní předpis její povolení výslovně umožňuje*, (ii) *neohrozí se tím bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby* a (iii) *řešením podle povolené výjimky bude dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu* (srov. § 169 odst. 2 stavebního zákona a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2019, čj. 5 As 190/2019-43). Nejvyšší správní soud v tomto ohledu setrvale judikuje, že udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu přichází v úvahu jen v odůvodněných případech. K udělení výjimky tak může dojít pouze výjimečně, existuje-li pro to v konkrétním případě vážný důvod (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2022, čj. 3 As 432/2019-38, bod 19). Správní orgán má při rozhodování o povolení výjimky prostor pro správní uvážení; správní uvážení však nemůže být bezbřehé, výjimka nesmí popřít podstatu a smysl ustanovení, z něhož byla udělena. Judikatura připomíná také nutnost respektovat v daném řízení práva dotčených osob, a to zejména v případě, že stavebník požádal o výjimku teprve v řízení o odstranění stavby, respektive v řízení o jejím dodatečném povolení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2005, čj. 4 As 33/2003-106, a ze dne 14. 7. 2011, čj. 1 As 69/2011-176). Požádá-li v rámci řízení o dodatečném povolení stavby stavebník o udělení výjimky z obecných požadavků na výstavbu, je stavební úřad povinen zohlednit především charakter vedeného řízení a pokusit se o dohodu mezi účastníky řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, čj. 1 As 69/2011-176).

[12] V nyní projednávaném případě stavebník odůvodnil svoji žádost tak, že stávající objekt rozestavěného rodinného domu bude v rámci stavebních úprav rozdělen na samostatné objekty, což ale dle stavebníka není možné provést bez rozdělení pozemků a realizace stavebních úprav, kdy každý z objektů musí být staticky a provozně zcela samostatný. Stavební úřad k tomu uvedl, že bez povolení výjimky z § 21 odst. 4 vyhlášky nelze realizovat samotné rozdělení stavby rodinného domu na dvě samostatné stavby a samotné rozdělení pozemku, jak je navrženo v geometrickém plánu, nelze povolit, pokud nebude rozdělení stavby reálně stavebně dokončeno. Důvodem pro povolení výjimky je tak skutečnost, že bez povolení výjimky záměr nelze realizovat.

[13] I podle názoru Nejvyššího správního soudu stavební úřad v rozhodnutí o výjimce neuvedl žádné vážné důvody pro povolení výjimky, tj. existenci odůvodněného případu. Stavební úřad jako důvod pro povolení výjimky uvedl nemožnost realizace daného záměru. Jak však správně uvedl krajský soud, pokud by tento důvod skutečně měl být oním odůvodněným případem ve smyslu § 169 odst. 2 starého stavebního zákona, pak by se jednalo o univerzální důvod použitelný pro úplně každý případ. K udělení výjimky má však docházet pouze v takových případech, kdy k tomu existuje závažný důvod, který ospravedlňuje, proč nelze situaci vyřešit jiným způsobem, který by takové povolení nevyžadoval. Ze znění zákona vyplývá, že na povolení výjimky není právní nárok a že ji lze

pokračování

povolit výjimečně v jednotlivém případě a za předpokladu, že odchýlným řešením nebude ohrožena bezpečnost, ochrana zdraví a života osob a sousední pozemky nebo stavby a že bude dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu. K udělení výjimky tak může dojít pouze výjimečně, existuje-li pro to v konkrétním případě vážný důvod (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2019, čj. 5 As 190/2019-43, ze dne 22. 3. 2022, čj. 3 As 432/2019-38). Stejný názor zastává i odborná literatura, dle které je výjimku nutno chápat „jako výjimečné nebo méně časté řešení, kdy situaci spojenou s prosazením záměru nelze řešit jiným způsobem. Povolování výjimek by mělo přicházet v úvahu **pouze v odůvodněných nebo ojedinělých případech**, tj. za situace, kdy stanovené požadavky na výstavbu mohou být v některých konkrétních případech dle místních okolností příliš striktní“ (§ 169 In: Macháčková, J. a kol. Stavební zákon, 3. vydání, 2018, s. 1103-1104, důraz přidán soudem). Zákonem stanovené podmínky pro povolení výjimky tak v nyní projednávaném případě splněny nebyly.

[14] Pokud pak stěžovatel argumentuje tím, že odchýlné řešení od pravidla má být pouze dočasné, kasační soud k tomu uvádí, že ani tato skutečnost nezakládá existenci odůvodněného nebo ojedinělého případu, který by zdůvodňoval nutnost odchýlení se od obecných požadavků na výstavbu. Ze znění relevantní právní úpravy nevyplývá, že by rozlišovala mezi výjimkou dočasnou či trvalou, resp. že by dočasnost odchýlného řešení měla být důvodem pro udělení výjimky. I kdyby měl být v budoucnu záměr uveden do souladu s obecně závaznými požadavky, nic to nemění na skutečnosti, že v době rozhodování o udělení výjimky podmínky splněny nebyly.

[15] Je současně pravdou, že krajský soud připustil, že část úvah žalovaného může směřovat také k tomu, že řešením podle povolené výjimky bude dosaženo účelu sledovaného obecnými požadavky na výstavbu (srov. bod 29 napadeného rozsudku). To však nic nemění na skutečnosti, že tyto úvahy nesměřují k existenci odůvodněného případu, který je nezbytný k udělení výjimky. Dle Nejvyššího správního soudu proto uvedená argumentace stěžovatele nemůže nic změnit na výše uvedeném závěru o absenci odůvodněného případu. Kasační soud k tomu dodává, že neexistence odůvodněného případu má za následek nezákonnost rozhodnutí o povolení výjimky, a tudíž i dodatečného stavebního povolení, pro jehož účely byla výjimka vydána. Z uvedených důvodů je proto nadbytečné zkoumat otázku určitosti výrokové části rozhodnutí o povolení výjimky.

III.C Rozpor záměru s územním plánem obce

[16] Nic nezákonného neshledává Nejvyšší správní soud ani na závěru o rozpornosti záměru s územním plánem.

[17] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že stavební záměr je nutno posuzovat podle jeho skutečného a nikoliv pouze formálně stanoveného účelu. K doložení účelu stavby nepostačuje „pouhé formální označení stavby a tvrzení o tom, že právě o takovou stavbu jde, či vágní zmínky“ o jejím „budoucím fungování [...] v projektové dokumentaci, která řeší pouze technickou stránku věci, přičemž tvrzený účel stavby z ní obsahově nevyplývá“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2014, čj. 5 As 161/2012-36). Musí být prokázáno, že o určitou stavbu tak, jak je formálně označena v projektové dokumentaci, jde i skutečně, tj. materiálně (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2014, čj. 5 As 161/2012-36, a ze dne 22. 8. 2024, čj. 9 As 7/2024-38, bod 38). K dodatečnému

povolení stavby dle § 129 odst. 2 stavebního zákona je nezbytné jednoznačně prokázat, že se o stavbu formálně deklarovanou v projektové dokumentaci skutečně jedná (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2014, čj. 5 As 161/2012-36).

[18] V souladu s uvedeným nahlížel na věc i krajský soud. Neposuzoval pouze formálně deklarovaný účel stavebního záměru v projektové dokumentaci, ale i skutečný (materiální) účel zamýšlené stavby a ten porovnával s územní plánem. Na základě tohoto posouzení (opírajícího se o projektovou dokumentaci) dospěl k závěru, že stavba je materiálně jediným bytovým domem, účelově rozděleným na dvě vily, přičemž má být umístěn do plochy pro bydlení individuální – BI, pro které je stanoveno jako hlavní využití bydlení v rodinných domech a vilách (tedy nikoliv do plochy pro bydlení hromadné, tj. ve stavbách s více než třemi bytovými jednotkami). Záměr je koncipován jako dvojvila (potažmo dvě vily), přičemž pojem vila je definován územním plánem jako forma stavby pro bydlení s maximálně třemi nadzemními podlažími bez podkroví a maximálně třemi bytovými jednotkami. Z uvedeného je patrné, že podle územního plánu do ploch BI nesmí být umístěn bytový dům o více než třech bytových jednotkách; v opačném případě by již nebylo možné hovořit o individuálním bydlení, pro které je plocha určena, nýbrž o bydlení hromadném. Z hlediska územního plánu je tedy v projednávané věci zcela zásadní, zda stavebník žádal o dodatečné povolení dvou samostatných staveb, z nichž každá obsahuje tři bytové jednotky, nebo fakticky jediné stavby o šesti bytových jednotkách.

[19] Při posouzení této otázky vyšel krajský soud mj. ze skutečnosti, že hrubá stavba, již se záměr týká, byla již z větší části dokončena, přičemž byla koncipována jako jediný rodinný dům na jediném stavebním pozemku a jako jeden dům byla také dodatečně povolena rozhodnutím stavebního úřadu ze dne 7. 1. 2011, sp. zn. MMZL-SÚ-12544/2010/Bez. Krajský soud současně nepřehlédl ani kroky stavebníka, jimiž mělo být docíleno rozdělení záměru (zeď, která má tvořit předěl mezi oběma vilami, bude zdvojena, budou vytvořeny samostatné vchody, schody, napojení atp.) Ani tyto skutečnosti však dle krajského soudu nemohou zakrýt stěžejní fakt, a sice že stavba byla před započítáním nepovolených prací zamýšlena jako jeden dům. To je patrné např. ze skutečnosti, že s fyzickým rozdělením základů projektová dokumentace nepočítá (viz bod 6.2 Technické zprávy: „*Stávající základy zůstanou beze změn.*“). Podobně je tomu v případě stávajících železobetonových stropů, u nichž se počítá s bouráním pouze pro nově osazená schodiště (viz bod 6.5 Technické zprávy).

[20] Na základě uvedeného individuálního posouzení pak krajský soud případně uzavřel, že v daném případě lze jen stěží hovořit o samostatných domech. Materiálně se jedná o jediný bytový dům o šesti bytech, což však regulace obsažená v územním plánu pro bydlení individuální nepřipouští. V uvedeném tak lze spatřovat účelový (fiktivní) postup stavebníka. I podle názoru Nejvyššího správního soudu ze spisu vyplývá snaha stavebníka formálně dosáhnout limitu tří bytových jednotek na jeden dům (a tedy toho, aby oba domy mohly být klasifikovány podle územního plánu jako vila), výsledkem jeho postupu však bude fakticky stavba o šesti bytových jednotkách (tedy reálně bytový dům nenaplňující definici pojmu vila). Na to nic nemění ani obsáhlý popis údajů obsažených v projektové dokumentaci stěžovatelem.

[21] Uvedený závěr nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu zobecnit tak, že by žádnou rozestavěnou stavbu jediného rodinného domu (resp. takřka dokončenou hrubou

pokračování

stavbu) nebylo možné za žádných okolností před dokončením změnit na dvě samostatné stavby. Takto se krajský soud nevyjádřil. Sám připustil možnost takového postupu, podmínil ji však nutností individuálního posouzení každé stavby, s čímž Nejvyšší správní soud souhlasí.

[22] Krajský soud proto nepochybil, pokud v daném případě shledal vedle nezákonnosti výjimky i rozpor záměru s územním plánem. Uvedené vedlo k jednoznačné nutnosti zrušení rozhodnutí žalovaného a jemu předcházejícímu rozhodnutí stavebního úřadu.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Procesní úspěch je třeba přičíst žalobci, kterému by proto jinak příslušelo právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Soud mu však náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť z obsahu spisu nevyplývá, že by mu v řízení o kasační stížnosti nějaké náklady vznikly (žalobce nebyl zastoupen advokátem, nezaplatil soudní poplatek, neboť nebyl stěžovatelem). Ostatně žalobce ani náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepožaduje.

[25] Osoby zúčastněné na řízení nemají právo na náhradu nákladů řízení. Podle § 60 odst. 5 s. ř. s. má právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil, případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. V daném případě však žádná z těchto zákonem předvídaných situací nenastala.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 12. ledna 2026

Tomáš Foltas
předseda senátu