Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

26. srpnja 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 85/337/EEZ – Direktiva 2011/92/EU – Mogućnost *a posteriori* procjene učinaka na okoliš funkcionalnog postrojenja za proizvodnju energije od bioplina u svrhu ishođenja novog odobrenja

U spojenim predmetima C196/16 i C197/16,

povodom zahtjevâ za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEUa koje je uputio Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Okružni upravni sud za regiju Marche, Italija), odlukama od 22. ožujka 2016., koje je Sud zaprimio 7. odnosno 8. travnja 2016., u postupcima

Comune di Corridonia (C196/16),

Comune di Loro Piceno (C197/16),

Marcello Bartolini (C197/16),

Filippo Bruè (C197/16),

Sergio Forti (C197/16),

Stefano Piatti (C197/16),

Gaetano Silvetti (C197/16),

Gianfranco Silvetti (C197/16),

Rocco Tirabasso (C197/16),

Sante Vagni (C197/16),

Albergo Ristorante Le Grazie Sas di Forti Sergio & Co. (C197/16),

Suolificio Elefante Srl (C197/16),

Suolificio Roxy Srl (C197/16),

Aldo Alessandrini (C197/16)

protiv

Provincia di Macerata,

* * Jezik postupka: talijanski

Provincia di Macerata Settore 10 – Ambiente,

uz sudjelovanje:

VBIO1 Società Agricola Srl (C196/16),

Regione Marche,

Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale delle Marche (ARPAM) – Dipartimento Provinciale di Macerata,

ARPAM,

VBIO2 Società Agricola Srl (C197/16),

Azienda Sanitaria Unica Regionale – Marche (ASUR Marche) (C197/16),

ASUR Marche – Area Vasta 3 (C197/16),

Comune di Colmurano (C197/16),

Comune di Loro Piceno (C197/16),

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, E. Regan, J.-C. Bonichot (izvjestitelj), C. G. Fernlund i S. Rodin, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 8. ožujka 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

za Comune di Corridonia, L. Forte, *avvocato*,

za Comune di Loro Piceno, L. Forte i A. Alessandrini, *avvocati*,

za M. Bartolinija i dr., A. Alessandrini i G. Contaldi, *avvocati*,

za Provinciju di Macerata, S. Sopranzi i F. Gentili, *avvocati*,

za VBIO1 Società Agricola Srl, A. Piccinini i A. Santarelli, *avvocati*,

za Regione Marche, P. De Bellis, *avvocato*,

za VBIO2 Società Agricola Srl, A. Piccinini, *avvocatessa*,

za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. Palatiella, *avvocato dello Stato*,

za Europsku komisiju, C. Zadra i L. PignataroNolin, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 30. ožujka 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 191. UFEUa i članka 2. Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.).

2 Ti su zahtjevi upućeni u okviru spora između Comune di Corridonia (općina Corridonia, Italija), Comune di Loro Piceno (općina Loro Piceno, Italija) i Marcella Bartolinija i drugih osoba (u daljnjem tekstu: M. Bartolini i dr.), s jedne strane, i Provincije di Macerata (regija Macerata, Italija), s druge strane, povodom odluka kojima je ta regija donijela zaključke o ispunjenju okolišnih uvjeta za postrojenja za proizvodnju električne energije od bioplina društava VBIO1 Società Agricola Srl (u daljnjem tekstu: VBIO1) i VBIO2 Società Agricola Srl (u daljnjem tekstu: VBIO2), na temelju postupaka procjene provedenih nakon izgradnje i puštanja u promet tih postrojenja i slijedom poništenja prvog odobrenja.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Šesta uvodna izjava Direktive Vijeća 85/337/EEZ od 27. lipnja 1985. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 1985., L 175, str. 40.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/31/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. (SL 2009., L 140, str. 114.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 158.), glasi:

„Odobrenje za provedbu projekta za javne i privatne projekte koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš trebalo bi izdati tek nakon što se provede procjena vjerojatnih značajnih učinaka tih projekata na okoliš. […]” [neslužbeni prijevod]

4 Članak 2. stavak 1. Direktive 85/337 glasi kako slijedi:

„Države članice usvajaju sve potrebne mjere kako bi se prije davanja odobrenja osiguralo da se projekti koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš, između ostalog na temelju svoje prirode, veličine ili lokacije, podvrgnu obvezi ishođenja odobrenja za provedbu projekta i procjeni u pogledu svojih učinaka. Ti su projekti utvrđeni u članku 4.” [neslužbeni prijevod]

5 Članak 4. stavci 1. do 3. te direktive propisuje:

„1. U skladu s člankom 2. stavkom 3., projekti koji su navedeni u Prilogu I. podliježu procjeni u skladu s člancima 5. do 10.

2. U skladu s člankom 2. stavkom 3., za projekte koji su navedeni u Prilogu II. države članice određuju:

(a) pojedinačnim ispitivanjem;

ili

(b) pragovima ili kriterijima koje utvrđuje država članica;

podliježe li projekt procjeni u skladu s člancima 5. do 10.

Države članice mogu se odlučiti za primjenu obaju postupaka iz točaka (a) i (b).

3. Kada se provodi pojedinačno ispitivanje ili se postavljaju pragovi ili kriteriji u smislu stavka 2., moraju se uzeti u obzir relevantni kriteriji odabira navedeni u Prilogu III." [neslužbeni prijevod]

6 Direktiva 2011/92, koja je zamijenila Direktivu 85/337, predviđa odredbe koje su u biti iste kao i ove navedene u prethodnim točkama.

Talijansko pravo

7 Članak 29. decreta legislativo n. 152 – Norme in materia ambientale (Zakonodavni dekret br. 152 o okolišnim normama) od 3. travnja 2006. (obični dodatak GURIju br. 88 od 14. travnja 2006.) predviđa:

„1. Procjena učinaka na okoliš za projekte radova i zahvata na koje se primjenjuju odredbe ovog dekreta prethodni je uvjet odnosno sastavni dio postupka za izdavanje odobrenja odnosno dozvole. Odluke o izdavanju odobrenja i dozvola donesene bez prethodne procjene učinaka na okoliš, ako se ona zahtijeva, mogu se poništiti zbog povrede zakona.

[…]

4. U slučaju radova i zahvata izvedenih bez prethodne provjere ili procjene, kršenjem odredaba iz ove glave III., i u slučaju nepravilne primjene utvrđene konačnim odlukama, nadležno tijelo ocjenjuje razmjere uzrokovane štete u okolišu i razmjere štete koja proizlazi iz primjene sankcija te zatim nalaže obustavu radova, uklanjanje i uspostavu prijašnjeg stanja područja i okoliša na teret i trošak odgovorne osobe te rokove i načine na koje se to mora provesti. Ako se tomu ne udovolji, nadležno tijelo te radnje provodi po službenoj dužnosti na trošak odgovorne osobe. Povrat tih troškova izvršava se na način i s učincima predviđenima jedinstvenim tekstom odredaba Zakona o povratu kapitalnih prihoda državnog proračuna, odobrenog Kraljevskom odlukom br. 639 od 14. travnja 1910. o povratu kapitalnih prihoda državnog proračuna.

5. U slučaju kada sud poništi ili javno tijelo kao posljedicu vlastitog preispitivanja opozove odobrenja ili dozvole izdane nakon prethodne provedbe procjene učinaka na okoliš ili u slučaju poništenja ocjene usklađenosti s odredbama na području okoliša, ovlasti navedene u članku 4. izvršavaju se tek nakon provedbe nove procjene učinaka na okoliš.

[…]"

Glavni postupci i prethodno pitanje

Predmet C196/16

8 VBIO1 je od Regione Marche (regija Marche, Italija) 19. listopada 2011. zatražio odobrenje za izgradnju i iskorištavanje postrojenja za proizvodnju električne energije od bioplina dobivenog anaerobnom fermentacijom biomase na području općine Corridonie.

9 Sukladno leggeu Regione Marche n. 7/2004 (Zakon regije Marche br. 7/2004), VBIO1 je 4. listopada 2011. podnio taj projekt također Provinciji Macerata (regija Macerata, Italija), kako bi ona prethodno ispitala postoji li potreba za okolišnom procjenom.

10 Taj je postupak, međutim, okončan 26. siječnja 2012., nakon izmjene Zakona regije Marche br. 7/2004 leggeom Regione Marche n. 20/2011 (Zakon regije Marche br. 20/2011), koji je stupio na snagu 9. studenoga 2011. i na temelju kojeg projekti ispod određene termičke snage više nisu bili podvrgnuti procjeni svojih učinaka na okoliš.

11 Slijedom toga, regija Marche odlukom od 5. lipnja 2012. odobrila je izgradnju i iskorištavanje tog postrojenja u općini Corridonia, koja je tu odluku pobijala pred Tribunaleom amministrativo regionale per le Marche (Okružni upravni sud za Marche, Italija).

12 Presudom od 10. listopada 2013. taj je sud poništio navedenu odluku zbog neprimjenjivosti Zakona regije Marche br. 20/2011 i u svakom slučaju neusklađenosti relevantnih odredaba tog zakona s Direktivom 2011/92. Tu je presudu potvrdio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija).

13 VBIO1 je na temelju tog poništenja zaustavio izgradnju postrojenja i regiji Macerata podnio zahtjev za prethodno ispitivanje postoji li potreba za procjenu učinaka tog postrojenja na okoliš.

14 Regija Macerata 15. studenoga 2013. odlučila je da je potrebna takva procjena te je nakon njezine provedbe 7. srpnja 2014. zaključila da navedeno postrojenje ispunjava okolišne uvjete.

15 Općina Corridonia podnijela je tužbu za poništenje tih odluka pred Tribunalom amministrativo regionale per le Marche (Okružni upravni sud za Marche) tvrdeći da ta procjena nije u skladu ni s člankom 191. UFEUa ni s člankom 2. stavcima 1. do 3. Direktive 85/337, zamijenjene Direktivom 2011/92, jer je provedena nakon izgradnje dotičnog postrojenja.

Predmet C197/16

16 VBIO2 je od regije Marche 16. prosinca 2011. zatražio odobrenje za izgradnju i iskorištavanje na području općine Loro Piceno postrojenja za proizvodnju električne energije iste vrste kao i ono o kojem je riječ u predmetu C196/16.

17 To mu je odobrenje dodijeljeno 29. lipnja 2012. bez prethodne procjene učinaka tog postrojenja na okoliš.

18 Općina Loro Piceno kao i M. Bartolini i dr. pobijali su tu odluku pred Tribunalom amministrativo regionale per le Marche (Okružni upravni sud za Marche).

19 Corte costituzionale (Ustavni sud, Italija) odlukom od 22. svibnja 2013. (br. 93/2013) utvrdio je da je legge Regione Marche n. 3/2012 (Zakon regije Marche br. 3/2012), kojim se izvan snage stavlja Zakon regije Marche br. 7/2004 od 20. travnja 2012. bez izmjene kriterija za identifikaciju projekata podvrgnutih procjeni okolišnih učinaka, bio neustavan jer nije bio u skladu s pravom Unije, time što se njime nije određivalo uzimanje u obzir kriterija utvrđenih u Prilogu III. Direktivi 2011/92 sukladno njezinu članku 4. stavku 3.

20 Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Okružni upravni sud za Marche) 10. listopada 2013. poništio je odobrenje dodijeljeno društvu VBIO2, koje se na tu odluku žalilo pred Consigliom di Stato (Državni savjet).

21 VBIO2 je od regije Macerata zahtijevao da provede prethodno ispitivanje postoji li potreba za procjenu učinaka dotičnog postrojenja na okoliš.

22 Regija Macerata odlukom od 19. studenoga 2013. zaključila je da postoji potreba za provedbom takve procjene.

23 Općina Loro Piceno kao i M. Bartolini i dr. pokrenuli su postupak pred Tribunalom amministrativo regionale per le Marche (Okružni upravni sud za Marche) sa zahtjevom za poništenje te odluke kao i za njezinu suspenziju na temelju privremene mjere.

24 Taj je sud odbio taj zahtjev za suspenziju jer je smatrao da sama činjenica provedbe postupka procjene učinaka na okoliš nije podrazumijevala opasnost od teške i nepopravljive štete za osobe koje stanuju u dotičnom području.

25 Nadležna tijela regije Macerata 10. veljače 2015. donijela su odluku kojom se utvrđuje da postrojenje o kojem je riječ u glavnom postupku ispunjava okolišne uvjete.

26 Općina Loro Piceno kao i M. Bartolini i dr. pokrenuli su postupak pred Tribunalom amministrativo regionale per le Marche (Okružni upravni sud za Marche) sa zahtjevom za poništenje te odluke.

27 U predmetima C196/16 i C197/16 Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Okružni upravni sud za Marche) odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Je li s obzirom na odredbe članka 191. UFEUa i članka 2. Direktive [2011/92] u skladu s pravom Unije provođenje postupka provjere toga treba li izraditi procjenu učinaka na okoliš (i eventualno same procjene učinaka na okoliš) nakon što je postrojenje već izgrađeno, kada je nacionalni sud poništio odobrenje zbog neprovođenja postupka provjere toga treba li izraditi procjenu učinaka na okoliš, s obzirom na to da je takva provjera bila isključena na temelju nacionalnog propisa koji je protivan pravu Unije?”

O prethodnom pitanju

28 U ovim dvama predmetima sud koji je uputio zahtjev u biti se pita je li članku 191. UFEUa i članku 2. Direktive 2011/92 suprotno to da se, u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnim postupcima, legalizira neprovođenje procjene učinaka projekta postrojenja na okoliš, koja se zahtijeva Direktivom 85/337, slijedom poništenja odobrenja izdanog za to postrojenje, provođenjem takve procjene nakon izgradnje i puštanja u rad takvog postrojenja.

29 Uvodno valja istaknuti da članak 191. UFEUa, čiji stavak 2. utvrđuje opće ciljeve u području okoliša (vidjeti u tom smislu presudu od 4. ožujka 2015., Fipa Group i dr., C534/13, EU:C:2015:140, t. 39. i navedenu sudsku praksu), nije relevantan za odgovor na postavljena pitanja.

30 Osim toga, pitanje suda koji je uputio zahtjev temelji se na pretpostavci prema kojoj su dva postrojenja o kojima je riječ u glavnim postupcima trebala biti predmet prethodne procjene svojih učinaka na okoliš na temelju članka 2. stavka 1. Direktive 85/337, što je na tom sudu da ocijeni.

31 Konačno, što se tiče pitanja treba li u svrhu odgovora na postavljeno pitanje uzeti u obzir Direktivu 85/337, koja je bila na snazi prilikom prvog zahtjeva za odobrenje koji su podnijela društava VBIO1 i VBIO2, ili Direktivu 2011/92, koja je bila na snazi u vrijeme njihova drugog zahtjeva, nakon poništenja prvog odobrenja koje im je dodijeljeno, dovoljno je ustvrditi da su odredbe tih dviju direktiva koje su relevantne u ovom slučaju ili bi to mogle biti i osobito članka 2. stavka 1. svake od njih u svakom slučaju u biti jednake.

32 Što se tiče mogućnosti legalizacije *a posteriori* neprovođenja procjene učinaka projekta na okoliš koju zahtijeva Direktiva 85/337 u okolnostima poput onih o kojima je riječ u sporovima u glavnim postupcima, valja podsjetiti da članak 2. stavak 1. te direktive određuje da se projekti koji mogu imati znatne učinke na okoliš u smislu njezina članka 4. u vezi s njezinim prilozima I. i II. podvrgavaju toj procjeni prije dodjele odobrenja (presuda od 7. siječnja 2004., Wells, C201/02, EU:C:2004:12, t. 42.).

33 Kao što je to Sud već istaknuo, prethodni karakter takve procjene opravdava potreba da u postupku odlučivanja nadležno tijelo što je prije moguće uzme u obzir učinke na okoliš svih tehničkih postupaka planiranja i odlučivanja, kako bi se odmah na početku izbjeglo zagađenje ili smetnje, umjesto da se kasnije suzbijaju njihovi učinci (presuda od 3. srpnja 2008., Komisija/Irska, C215/06, EU:C:2008:380, t. 58.).

34 Nasuprot tomu, ni Direktiva 85/337 ni Direktiva 2011/92 ne predviđa odredbe o posljedicama vezanima uz povredu te obveze provođenja prethodne procjene.

35 Međutim, na temelju načela lojalne suradnje, predviđenog u članku 4. UEUa, države članice moraju ukloniti nezakonite posljedice te povrede prava Unije. Nadležna nacionalna tijela, dakle, obvezna su u okviru svojih nadležnosti poduzeti sve mjere potrebne za ispravljanje propusta koji se odnosi na neprovođenje procjene učinaka na okoliš, primjerice povlačenjem ili suspenzijom već dodijeljenog odobrenja, u svrhu provođenja takve procjene (vidjeti u tom smislu presude od 7. siječnja 2004., Wells, C201/02, EU:C:2004:12, t. 64. i 65.; od 3. srpnja 2008., Komisija/Irska, C215/06, EU:C:2008:380, t. 59. i od 28. veljače 2012., InterEnvironnement Wallonie i Terre wallonne, C41/11, EU:C:2012:103, t. 42., 43. i 46.).

36 Jednako tako, dotična država članica obvezna je popraviti svu štetu nastalu zbog neprovođenja procjene učinaka na okoliš koju zahtijeva pravo Unije (presuda od 7. siječnja 2004., Wells, C201/02, EU:C:2004:12, t. 66.).

37 Sud je, međutim, presudio da se pravu Unije ne protivi to da nacionalne odredbe u određenim slučajevima dopuštaju legalizaciju operacija ili akata koji su nepropisni u odnosu na to pravo (presude od 3. srpnja 2008., Komisija/Irska, C215/06, EU:C:2008:380, t. 57.; od 15. siječnja 2013., Križan i dr., C416/10, EU:C:2013:8, t. 87. i od 17. studenoga 2016., Stadt Wiener Neustadt, C348/15, EU:C:2016:882, t. 36.).

38 Sud je precizirao da takva mogućnost, međutim, podliježe uvjetu da na temelju nje zainteresiranim osobama nije moguće zaobići pravna pravila Unije ili se osloboditi obveze njihove primjene i da stoga treba ostati iznimka (presude od 3. srpnja 2008., Komisija/Irska, C215/06, EU:C:2008:380, t. 57.; od 15. siječnja 2013., Križan i dr., C416/10, EU:C:2013:8, t. 87. i od 17. studenoga 2016., Stadt Wiener Neustadt, C348/15, EU:C:2016:882, t. 36.).

39 Stoga je Sud presudio da se zahtjevi iz Direktive 85/337 krše zakonodavstvom na temelju kojeg dozvola za legalizaciju, koja se može izdati i u slučaju da ne postoje izvanredne okolnosti, ima iste učinke poput građevinske dozvole (vidjeti u tom smislu presude od 3. srpnja 2008., Komisija/Irska, C215/06, EU:C:2008:380, t. 61. i od 17. studenoga 2016., Stadt Wiener Neustadt, C348/15, EU:C:2016:882, t. 37.).

40 Isto vrijedi i za zakonodavnu mjeru koja omogućava, čak i bez nalaganja naknadne procjene i kada ne postoje nikakve posebne izvanredne okolnosti, da se smatra da je za projekt u odnosu na koji je trebalo provesti procjenu učinaka na okoliš u smislu članka 2. stavka 1. Direktive 85/337 takva procjena provedena, pa čak i ako se ta mjera odnosi samo na projekte čija se odobrenja više ne mogu pobijati redovnim pravnim sredstvima jer je protekao rok za njihovo isticanje predviđen nacionalnim zakonodavstvom (vidjeti u tom smislu presudu od 17. studenoga 2016., Stadt Wiener Neustadt, C348/15, EU:C:2016:882, t. 38. i 43.).

41 Usto, procjena provedena nakon izgradnje postrojenja i njegova puštanja u rad ne može se ograničiti na njegove buduće učinke na okoliš, već također treba uzeti u obzir okolišne učinke nastale od njegove realizacije.

42 Na sudu koji je uputio zahtjev jest da ocijeni poštuju li propisi o kojima je riječ u glavnom postupku te uvjete. Potonjem valja, međutim, napomenuti da okolnosti da su dotična društva poduzela potrebne korake da bi se provela, prema potrebi, procjena učinaka njihovih projekata na okoliš, da je odbijanje nadležnih tijela da udovolje tim zahtjevima bilo utemeljeno na nacionalnim odredbama čija je suprotnost pravu Unije utvrđena tek naknadno presudom Cortea costituzionale (Ustavni sud) i da je rad tih postrojenja suspendiran više upućuju na to da provedene legalizacije nisu bile dopuštene prema nacionalnom pravu u uvjetima sličnima onima o kojima je bila riječ u predmetu u kojem je donesena presuda od 3. srpnja 2008., Komisija/Irska (C215/06, EU:C:2008:380, t. 61.), nego na to da im je bila namjera zaobići pravna pravila Unije.

43 S obzirom na prethodna razmatranja, na upućeno pitanje valja odgovoriti da, u slučaju neprovođenja procjene učinaka projekta na okoliš koju zahtijeva Direktiva 85/337, pravo Unije, s jedne strane, zahtijeva da države članice uklone nezakonite posljedice tog propusta i, s druge strane, ne protivi se provođenju te procjene radi legalizacije nakon izgradnje i puštanja u rad takvog postrojenja, pod uvjetom:

— da nacionalna pravila koja dopuštaju takvu legalizaciju zainteresiranoj stranci ne omogućuju da zaobiđe pravna pravila Unije ili da se oslobodi obveze njihove primjene i

— da se procjena provedena radi legalizacije ne odnosi samo na buduće učinke tog postrojenja na okoliš, već da uzme u obzir i okolišne učinke nastale od njegove realizacije.

Troškovi

44 Budući da ovi postupci imaju značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

U slučaju neprovođenja procjene učinaka projekta na okoliš koju zahtijeva Direktiva Vijeća 85/337/EEZ od 27. lipnja 1985. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, kako je izmijenjena Direktivom 2009/31/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009., pravo Unije, s jedne strane, zahtijeva da države članice uklone nezakonite posljedice tog propusta i, s druge strane, ne protivi se provođenju te procjene radi legalizacije nakon izgradnje i puštanja u rad takvog postrojenja, pod uvjetom:

— da nacionalna pravila koja dopuštaju takvu legalizaciju zainteresiranoj stranci ne omogućuju da zaobiđe pravna pravila Unije ili da se oslobodi obveze njihove primjene i

— da se procjena provedena radi legalizacije ne odnosi samo na buduće učinke tog postrojenja na okoliš, već da uzme u obzir i okolišne učinke nastale od njegove realizacije.

Potpisi