

# *Željko Pavić: Od antičkog do globalnog grada*

(Pravni fakultet u Zagrebu, 2001.)

Anamarija Musa \*

Prikaz

Godine 2001. u izdanju Pravnog fakulteta u Zagrebu i Društvenog veleučilišta u Zagrebu objavljena je knjiga prof. dr. sc. Željka Pavića *Od antičkog do globalnog grada*. Knjiga predstavlja noveliranu doktorsku disertaciju autora, obranjenu desetak godina ranije. Kako stoji u kratkom uvodu na početku knjige, autor u njoj razmatra tijek i karakteristike četverofaznog procesa urbanizacije, uz poseban naglasak na njene upravne odnosno komunalne aspekte.

Knjiga sadrži 264 stranice teksta popraćenog sadržajem (I.-IV.) i popisom literature (str. 265.-281.). Glavni dio knjige strukturiran je u šest glava opremljenih kratkim uvodom i nešto dužim zaključkom. Glave knjige raspoređene su prema fazama urbanizacije, što pridonosi preglednosti knjige i olakšava snalaženje u tekstu. Svakoj glavi knjige prethodi posebna stranica na kojoj se osim naslova nalazi i zanimljiva sentencija koja simbolički odražava sadržaj koji slijedi.

Grad se, ističe autor, u svom povijesnom razvoju kroz etape proto-urbanizacije, lokalizacije, komunalizacije i metropolitanizacije suočavao s različitim problemima komunalnog karaktera koje je svaka od tih etapa rješavala na svoj način, s manjim ili većim uspjehom. Ipak, važnost komunalnih problema postaje izrazita tek s ulaskom razvoja grada u treću fazu, fazu komunalizacije, iniciranu industrijskom revo-

---

\* Anamarija Musa, dipl. pravnica, znanstveni novak, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

lucijom, snažnim demografskim porastom te, posljedično, ubrzanim širenjem i rastom broja gradova.

U prvoj glavi, pod nazivom *Pojam i tipologija gradova* (str. 3.-32.), autor uvodi čitatelja u sam pojam grada i njegove brojne definicije i tipologije te u društveno-povijesnu analizu pojma grada kroz spomenute četiri razvojne faze.

Nakon iznošenja velikog broja definicija i tipologija gradova brojnih autora s različitih znanstvenih područja, autor, kombinirajući one komponente grada koje smatra bitnima, definira grad kao "naselje s gustim stanovništvom, s razvijenom društvenom podjelom rada, s kompaktno izgrađenom površinom i odgovarajućim javnim službama" (str. 22.) te utvrđuje osnovne karakteristike koje se u teoriji smatraju ključnima za utvrđivanje pojma grada (pravni elementi, kvantitativno-demografski elementi, ekonomski, zemljopisni, političko-upravni, sociološki, komunalni i funkcionalni elementi te elementi okoline). Analizu pojma grada u teoriji slijedi navođenje kriterija koji se koriste u normativnoj i upravopolitičkoj praksi da bi se iz množine ljudskih naselja izdvojila ona koja se smatraju gradovima. Tako saznajemo da su najčešći kriteriji za zakonsko utvrđivanje statusa grada numerički (broj stanovnika) te donekle socijalno-ekonomski kriterij (npr. postotak nepoljoprivrednog stanovništva, postojanje određene infrastrukture), dok neke zemlje primjenjuju i kriterij kompaktnosti izgrađenog prostora, pa se tako npr. u Švedskoj gradom smatra izgrađeno naselje koje ima najmanje 200 stanovnika koji stanuju u zgradama koje nisu udaljene više od 200 metara (str. 24.).

Na kraju prve glave autor ukratko izlaže društveno-povijesnu analizu pojma grada utvrđujući uvjete u kojima se grad pojavio te pravce njegova razvoja. Pri tome inzistira na tri osnovne dimenzije grada - političkoj, ekonomskoj i komunalnoj, koje se kreću od isprepletenosti u najranijoj fazi prema jačoj izraženosti pojedinih dimenzija u kasnijim fazama razvoja grada.

Druga glava knjige, pod nazivom *Protourbanizacija* (str. 33.-82.) prati razvoj ljudskih zajednica od naseobina u kojima se pripadnost grupi

temeljila na osobnim svojstvima njenih pripadnika, najčešće srodstvu, stvarnom ili pretpostavljenom, i u kojem se društvena interakcija odvija prema načelu "danas ja tebi, sutra ti meni, za ljubav", pa do "prve urbane revolucije", stvaranja gradova u dolinama velikih rijeka i antičkih gradova Grčke i Rima. Fazu protourbanizacije, ističe autor, karakterizira postupan proces teritorijalizacije, tj. zamjena kriterija srodstva teritorijalnim okvirom uz konstituiranje političke vlasti kao vezivnog tkiva i instrumenta za postizanje kohezije u zajednici. Autor razmatra karakteristike prvih ljudskih zajednica navođenjem etnografskih i povijesnih zapisa o hrvatskim seoskim zajednicama s kraja 19. i početka 20. stoljeća, a zatim, kako bi utvrdio osebujnosti te faze, iznosi povijesne podatke o političkim, ekonomskim i društvenim aspektima gradova starog vijeka. Stanovnik grada tada postaje *zoon politikon*, a grad "totalna društvena zajednica koja se razlikuje od neurbane okoline", dok "pravoga života kao da nema izvan gradskih naselja".

U trećoj glavi, *Lokalizacija i gradovi* (str. 83.-117.), autor analizira procese koji započinju još u vrijeme Rimskog Carstva, a svoju punu formu dobivaju u razdoblju srednjeg vijeka. U fazi lokalizacije gradovi postaju oponenti središnjoj vlasti i elementi šireg državnog sustava, oni više nisu totaliteti "izvan kojih nema pravoga života". Politička vlast sada je koncentrirana na razini središnje državne vlasti u odnosu prema kojoj gradovi predstavljaju centrifugalne elemente koji se nastoje svladati dubljom ili plićom penetracijom, otežanom zbog autarkičnosti i homogenosti gradskih zajednica. Atribut "lokalni" sada se definira kao "suprotno centralnom". Svoj puni izraz faza lokalizacije dobiva u vrijeme europske urbane renesanse u razdoblju od 11. do 14. stoljeća - povećava se broj gradova i njihova društvena gustoća, oni postaju centri ekonomskog i društvenog života. Tekst upotpunjava i tablica o kretanju broja stanovnika europskih gradova u razdoblju od 800. do 1800. godine.

Slijedi razmatranje osnovnih ideja brojnih teorija o nastanku srednjovjekovnih gradova - neke tvrde da je presudan utjecaj na formiranje gradova imao sajam odnosno tržište (tržišna teorija), proizvodnja

(zanatlijska teorija), savez građana (teorija gilde), potreba za obranom od napada (vojna teorija), religiozna komponenta (crkvena teorija), podjeljivanje privilegija (teorija slobodnog sela) ili prethodno postojanje rimskih naselja (romanistička teorija). Autor se ne priklanja niti jednoj od njih, već zaključuje da je na formiranje srednjovjekovnih gradova kumulativno djelovalo više faktora, geografskih, ekonomskih, političkih, društvenih, strateških i religioznih. Ipak, posebnu važnost autor pridaje privrednom (ekonomskom) faktoru - ako i nije bio ključan za sam nastanak grada, on je svakako utjecao na njegovu daljnju ekspanziju i razvoj.

Na kraju ove glave autor razmatra dva važna pitanja faze lokalizacije - pitanje odnosa grada i središnje državne vlasti, koji karakterizira postojanje paralelizma institucija na lokalnoj razini (starih gradskih struktura i profesionalnih upravnih struktura središnje vlasti) te fenomen slobodnih kraljevskih gradova, gradova koji u spletu feudalnih borbi vrhovnog feudalca i njegovih vazala iskorištavaju njihove slabosti te dobivaju mogućnost razvoja privilegijima i povlasticama koje im kraljevi dodjeljuju podvrgavajući ih izravno svojoj vlasti, izuzimajući ih pritom iz vlasti nižih feudalaca.

Četvrta glava knjige, *Komunalizacija i gradovi* (str. 119.-178.), govori o procesu komunalizacije koji započinje s industrijskom revolucijom i s njom povezanom demografskom eksplozijom. Društveni se razvoj kroz procese ubrzane urbanizacije i deagrarizacije kreće od agrarne preko industrijske civilizacije prema servisnoj civilizaciji.

Nakon iznošenja shvaćanja o pojmu i tipovima urbanizacije te potkrjepljujući njeno odvijanje statističkim podacima, autor analizira proces urbanizacije u Hrvatskoj, koja ulazi u grupu zemalja srednje urbaniziranosti (40-60%). Zatim slijedi opći pregled razvoja komunalnih službi - od antičkog vremena, kada se nastali tehnički problemi nastoje riješiti numeričkim zakonima (Platonov idelani polis treba imati 5.040 stanovnika), filozofskim promišljanjima (Aristotel) te razrađenom mrežom magistratske uprave (Rim), preko problema srednjovjekovnog grada pa sve do industrijskog grada. S prostornim i demografskim rastom srednjovjekovni grad suočava se sa sve većim

komunalnim problemima, ali njihovo rješavanje gradska vlast svojim aktima još uvijek ostavlja na brigu i obvezu građanima, ne smatrajući te probleme javnim poslovima. Industrijski grad još se bolnije susreće s naraslim komunalnim problemima koji se u početku, dok su još tehnički manje zahtjevni i manjega opsega, rješavaju u privatnom aranžmanu, ali ubrzo, s porastom potreba, komunalne službe dolaze u središte interesa. Teritorijalni kriterij sada ustupa mjesto funkcionalnom kriteriju - gradska uprava nije više primarno vršitelj teritorijalnog suvereniteta, već služi za obavljanje komunalnih poslova u gradu koji postaje funkcionalna cjelina.

Peta glava knjige, *Upravni problemi komunalnih službi* (str. 179.-230.), nastavak je prethodne, a u njoj se autor detaljnije bavi konkretnim upravnim problemima komunalnih službi, ističući pritom dva aspekta - nositelje djelatnosti u komunalnom sektoru te položaj i ulogu građana kao korisnika komunalnih službi.

U prvom se poglavlju razrađuju pravni režimi komunalnih službi - danas gradske vlasti u okviru zakonske regulative povjeravaju obavljanje komunalnih službi koncesionarima, mješovitim poduzećima ili privatnim poduzetnicima, ali zadržavajući nadzor. Odabir solucije ovisi o pravnoj regulativi te specifičnim uvjetima konkretne komunalne službe. Razmatranje pravnih režima popraćeno je primjerima iz prakse, a zatim se daje pregled nositelja komunalnih djelatnosti u bivšoj Jugoslaviji (1945.-1990.g.) i Hrvatskoj (od 1990. g.).

U drugom poglavlju autor se bavi položajem građana kao korisnika komunalnih službi, raznovrsnim određenjima pojma korisnika i njihovom klasifikacijom te oblicima i načinima organiziranja korisnika u svijetu i u nas. Naime, od razdoblja komunalizacije položaj građana prema gradskoj vlasti bitno se mijenja - umjesto dotadašnjeg zahtjeva za nesmetanjem on postavlja zahtjev za sudjelovanjem, za aktivnim uključivanjem u utvrđivanje modaliteta vršenja javnih službi te nesmetanom njihovom uživanju. Potrošački pokret u svijetu organizirano se razvija još od 1929.g., a posljednjih je desetljeća i na međunarodnom planu postao legitiman put ostvarenja interesa (međunarodne organizacije i akti, npr. Europska povelja o informiranju i zaštiti

potrošača). Organiziranje korisnika na našem prostoru datira još iz pedesetih godina, a pokušaj institucionaliziranja položaja potrošača predstavljaju samoupravne interesne zajednice. Ovo poglavlje završava krakim opisom pravne regulative u današnjoj Hrvatskoj.

U šestoj i posljednjoj glavi, *Upravni problemi metropolitanizacije* (str. 230.-257.), autor razmatra sam pojam metropolitanizacije i njegove karakteristike ističući kao ključnu inverziju migracijskog procesa selo-grad te s tim povezanu suburbanizaciju okolnog područja grada. Nova situacija sada nameće nov problem - prostorno i populacijsko širenje grada ne prati istovremeno i adekvatno širenje akcijskog radijusa komunalnih službi, što nameće kao nužno iznalaženje novih oblika i metoda njihova organiziranja. Poglavlje koje se bavi samim pojmom metropolitanizacije (za koju je karakteristično opadanje broja stanovnika središnjeg grada i porast broja stanovnika u njegovoj okolini te spajanje urbaniziranih područja velikih gradova), popraćeno je tablicama koje sadrže statistički prikaz kretanja broja stanovnika u američkim gradovima u drugoj polovini 20. stoljeća.

Zbog teritorijalne disperzije suvremenog grada preko njegovih formalno utvrđenih granica razvijaju se novi sustavi upravljanja metropolitanskim područjima - metateritorijalna ovlaštenja grada nad gradskim rubom, sporazumno obavljanje pojedinih službi za gradski rub, metropolitanska vijeća, urbanizirani okruzi, spajanje grada i okruga, aneksija, metropolitanske federacije, metropolitansko područje kao nov tip urbane jedinice, funkcionalno povezivanje grada i okoline te formiranje posebnih tijela za obavljanje komunalnih djelatnosti na metropolitanskom području. Opis svakog od tih upravljačkih sustava upotpunjen je primjerom nekog od europskih ili američkih gradova.

Knjiga završava relativno kratkim *Zaključkom* (str. 258.-264.) u kojem autor sažima rezultate svoje društveno-povijesne analize. Tendencija dekomunalizacije i delokalizacije komunalnih službi započeta u procesu metropolitanizacije, smatra autor, sve se više suprotstavlja koncepcijama demokratske lokalne samouprave te dovodi u pitanje ostvarenje interesa njihovih korisnika. Međutim, autor optimistično zaključuje kako će problem utjecaja korisnika na nositelje komunalnih djelatnosti biti riješen u korist korisnika.

Na kraju knjige nalazi se popis korištene i citirane literature domaćih i inozemnih autora koji, s obzirom na brojnost izvora (258 jedinica) i preglednost, zainteresiranom čitatelju predstavlja dragocjeno polazište za detaljnije informiranje o problematici gradova i komunalnih službi.

\* \* \*

Jezgrovitost, sistematičnost, jasnoća, zanimljivost materije, logičnost zaključaka i impresivan broj podataka velike su vrijednosti knjige profesora Željka Pavića. Ona ujedno predstavlja i značajan doprinos upravnoj znanosti, izučavanju problematike javne uprave, posebice gradova i komunalnih službi. Autor svoja razmišljanja, generalizacije, analize, prikupljene podatke kao i povijesne činjenice iznosi jasno, bez skretanja i ulaženja u nepotrebne kontemplacije. Veliko znanje, informacije i teze sustavno su izloženi i u primjerenom mjeri razmotreni kako bi čitatelju pružili dovoljno podataka i za samostalno zaključivanje te ga potaknuli na detaljnije proučavanje obrađene tematike. K tome, autor temeljem svoje društveno-povijesne analize, iako uglavnom orijentiran na povijesni razvoj i sadašnje stanje, daje naznake budućeg razvoja upravljanja gradovima i komunalnim službama. Budućnost stoga, iako uglavnom naznačena, ostaje još nedefinirana, neodređena. Takvo se rješenje, međutim, ne može smatrati nedostatkom knjige jer upravo zbog te neodređenosti knjiga ostavlja čitatelja u nestrpljivom iščekivanju sljedećih autorovih radova, bilo onih koji bi se još detaljnije pozabavili nekim dijelom knjige, bilo onih u kojima bi autor, na osnovi dosadašnjeg razvoja i tendencija, iznio svoja razmišljanja o budućnosti gradova i rješavanja njihovih problema.

Potrebno je spomenuti i brojne bilješke koje prate glavni tekst knjige. Sadrže mnoge značajne dodatne informacije, upotpunjuju užitek čitanja, a pritom ne odvlače pažnju ni sadržajem ni opsegom. Isto vrijedi i za desetak tablica koje prate tekst. Ipak, snalaženje i kasnije vraćanje knjizi bilo bi olakšano da se u prilogu nalazi i kazalo pojmova.

Na kraju, knjigu preporučujem svakome tko želi upotpuniti znanje i proširiti vidike u izučavanju problematike upravne znanosti i javne uprave, ali i onim potencijalnim čitateljima koji se primarno ne bave navedenim područjima, ali su zainteresirani za suvremene društvene probleme. Istovremeno, studenti dodiplomskog i poslijediplomskog studija u ovoj bi knjizi mogli naći poticaj za bavljenje problemima modernog grada i komunalnih službi uopće. Konačno, riječ je o knjizi koja će jednom zauvijek opovrgnuti nekoliko desetljeća staro mišljenje studenata o upravnoj znanosti kao suhoparnom, nerazumljivom i dosadnom znanstvenom području, jer ona to definitivno nije.