

Paweł Kowalik, Błażej Prus

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

EWOLUCJA I CHARAKTERYSTYKA POSZCZEGÓLNYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W INDIACH

Streszczenie: Federacja Indii liczy sobie obecnie niewiele ponad sześćdziesiąt lat. Rozwiązania instytucjonalne zostały zaczerpnięte z uregulowań innych demokracji, głównie USA i Wielkiej Brytanii. Niemniej jednak ustrój Indii ma swoją specyficzną budowę i jest charakteryzowany jako federalizm asymetryczny. W wyniku zapisów w preambule konstytucji kraj ten próbuje budować demokratyczną, suwerenną, socjalistyczną i sekularyzowaną republikę. Celem artykułu jest próba przybliżenia rozwiązań instytucjonalnych, rozwoju, funkcjonowania i charakterystyka samorządu terytorialnego tego kraju.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, Indie, ewolucja, charakterystyka, uregulowania prawne i instytucjonalne na poziomie regionalnym i lokalnym.

1. Wstęp

Indie są republiką związkową zajmującą powierzchnię 3 287 263 km². Jest to siódmy pod względem powierzchni, a drugi co do wielkości kraj na świecie, z populacją oszacowaną na 1 156 987 766 osób (lipiec 2009 r.) [*The World Factbook...* 2010]. Obecnie kraj ten przechodzi gwałtowny rozwój gospodarczy.

Indie zajmują większą część subkontynentu indyjskiego oraz archipelagów Lakszadziwów, Andamanów i Nikobarów. Stanowią kolebkę prehistorycznych cywilizacji doliny Indusu. Pod wpływem ludności aryjskiej, która napłynęła na te tereny około 2000 lat p.n.e., wykształciły się kasty (warny)¹, które przetrwały do dnia dzisiejszego, chociaż konstytucja z 1950 r. formalnie zniosła ten podział. Na terenie Indii pojawiały się liczne niepodległe królestwa. Od XVI wieku obszar ten uległ kolonizacji europejskiej. Władzę w dużym stopniu przejęła Brytyjska Kompania Wschodnioindyjska. Po stłumieniu powstania Sipajów w 1857 r. królowa Wiktoria włączyła Indie do Korony. Indie uzyskały niepodległość 15 sierpnia 1947 r., kiedy to

¹ Wyróżnia się: braminów (kapłani), kszatrijów (królowie i wojownicy), wajsjów (kupcy, rzemieślnicy, rolnicy), siudrów (służący). Poza czterema kastami pozostawali parias (nietykalni, nieczyści).

odchodzący Anglicy podzielili terytorium byłej kolonii na Indie i Pakistan Zachodni i Wschodni (obecnie Bangladesz).

Celem artykułu jest przybliżenie charakterystyki samorządu terytorialnego federacji Indii, rozwiązań instytucjonalnych i funkcjonowania.

2. Konstytucja Indii

Konstytucja Indii została uchwalona 26 listopada 1949 r., weszła w życie dokładnie dwa miesiące później, tj. 26 stycznia 1950 r. Jest ona jedną z najdłuższych konstytucji na świecie. Składa się z 22 części (395 artykułów), 12 wykazów i 2 aneksów. Określiła ona kraj jako zsekularyzowany². Twórcy tej konstytucji czerpali z doświadczeń innych krajów, głównie Wielkiej Brytanii. Widać w niej również wpływy konstytucji innych krajów, głównie Stanów Zjednoczonych, Irlandii, Kanady, Australii czy nawet ZSRR. W preambule widać szczególnie przekonania Gandhiego. Deklaruje się w niej, że Indie są republiką suwerenną, socjalistyczną³, sekularyzowaną i demokratyczną. Celem jej jest zapewnienie obywatelom sprawiedliwości społecznej, ekonomicznej i politycznej, wolności myśli, wypowiedzi, przekonań, wiary i kultu, równości statusu i szans oraz promowania poczucia braterstwa poprzez zapewnienie godności jednostki oraz jedności i spójności narodu [*The Constitution of India*].

Indie są państwem federacyjnym z silnym centrum. Unia stanów nie została zawarta jako porozumienie jej członków, w związku z czym żaden z nich nie może się odłączyć. Takie rozwiązanie było konieczne przy bardzo niejednorodnej etnicznie ludności. Indie są krajem, w którym żyje najwięcej hinduistów (80,5%), następnie muzułmanów (13,4%) [*India at a Glance*]. Innymi ważnymi religiami są sikhizm, chrześcijaństwo, buddyizm i dżinizm. Językiem urzędowym jest angielski⁴ i hindi, ale w konstytucji zapisano 22 języki (w tym hindi) jako oficjalne i chronione⁵. Oprócz tego istnieją 844 różne dialekty wykorzystywane w różnych rejonach kraju.

Problemy z etniczną różnorodnością przejawiają się nie tylko w wielości języków. W konstytucji zawarto specjalną listę kast i plemion, dla których rezerwuje się miejsca m.in. w parlamencie, w szkołach i na uniwersytetach⁶.

² Autorzy konstytucji kształcili się głównie w Anglii i USA. Stamtąd wynieśli przekonanie o słuszności idei sekularyzacji, która miała chronić przed konfliktami na tle religijnym. Konstytucja postuluje sekularyzm nie w rozumieniu nieingerencji, ale wspierania wszystkich religii.

³ Nie było tego w pierwotnym tekście. Zostało dodane podczas nowelizacji konstytucji w 1976 r., ale nigdzie nie wyjaśniono, co ma oznaczać.

⁴ W tym właśnie języku została napisana ustawa zasadnicza.

⁵ Petent w urzędzie może używać każdego z tych języków.

⁶ System ten, nazwany kwotowym, wymaga poważnych poprawek. Jego przeciwnicy argumentują, że wszyscy mieszkańcy są równi wobec prawa, nie powinno być zatem miejsc zarezerwowanych. Zwolennicy systemu, ludzie, którzy korzystają z miejsc uprzywilejowanych, stawiają jednak silny opór wszelkim propozycjom zmian. Uregulowania odnośnie do tej kwestii znajdziemy w części XVI konstytucji.

3. Rozwój samorządu terytorialnego

Po uzyskaniu niepodległości w 1947 r. rozpoczęto reformę terytorialną, która zakończyła się w 1950 roku. Konstytucja, która została przyjęta, podzieliła kraj na stany, pogrupowane w cztery kategorie. Prowincje, które były rządzone bezpośrednio przez Brytyjczyków, zostały zaklasyfikowane do stanów typu A. Było ich dziewięć: Assam, West Bengal, Bihar, Bombay, Madhya Pradesh, Madras, Orissa, Punjab, i Uttar Pradesh; władze były powoływane przez ich własne parlamenty. Stany rządzone przez tytularnych książąt (radżapramuków, ang. *rajpramukh*) mające związek z rządem centralnym w oparciu o indywidualne traktaty, zostały zaklasyfikowane do stanów typu B. Były to Hyderabad, Saurashtra, Mysore, Travancore-Cochin, Madhya Bharat, Vindhya Pradesh, Patiala and East Punjab States Union (PEPSU) i Rajasthan. Pozostałe stany książęce zostały zakwalifikowane do typu C. Należały do nich Delhi, Kutch, Himachal Pradesh, Bilaspur, Coorg, Bhopal, Manipur, Ajmer-Merwara i Tripura. Były one zarządzane przez komisarza powoływanego przez władze centralne. Terytoria, które uzyskały niepodległość od Francji lub Portugalii, i te, które nie zostały zakwalifikowane do wcześniejszych typów, zostały pod bezpośrednią kontrolą federacji i zakwalifikowano je do stanów typu D. Do 1957 r. specjalny status miał Jammu i Kashmir [Rao, Singh 2007, s. 300; *States Reorganisation Act...* 2010]. 1 listopada 1956 r. weszła w życie reforma administracyjna. Zlikwidowane zostały stany typu A, B, C i D, a kraj został podzielony na stany i terytoria związkowe. Obszary stanów zostały zmienione tak, aby pokrywały się z granicami etniczno-językowymi. Powstało 14 stanów i 7 terytoriów związkowych [*States Reorganisation Act...* 2010]. Po reformie liczba stanów i terytoriów nadal ulegała zmianom. Według stanu z maja 2010 r. jednostki administracyjne I rzędu⁷ dzielą się na 28 stanów: Andhra Pradesh, Arunachal Pradesh, Assam, Bihar, Chhattisgarh, Goa, Gujarat, Haryana, Himachal Pradesh, Jammu i Kashmir, Jharkhand, Karnataka, Kerala, Madhya Pradesh, Maharashtra, Manipur, Meghalaya, Mizoram, Nagaland, Orissa, Punjab, Rajasthan, Sikkim, Tamil Nadu, Tripura, Uttar Pradesh, Uttarakhand, West Bengal i 7 terytoriów związkowych (*union territories*)⁸: Andaman i Nicobar, Chandigarh, Dadra i Nagar Haveli, Daman i Diu, Delhi, Lakshadweep, Puducherry.

4. Uregulowania prawno-instytucjonalne na poziomie regionalnym i lokalnym

System władzy w stanach⁹ bardzo przypomina ten na poziomie federacji [*The Constitution of India ...* 2010; *The States ...* 2010]. Władza wykonawcza składa się z gubernatora i rady ministrów z premierem na czele. Gubernator powoływany jest

⁷ Z powodu braku nazewnictwa polskiego niektórych stanów starano się używać nazw angielskich.

⁸ Włączając Delhi – Narodowe Terytorium Stołeczne (National Capital Territory).

⁹ Terytoria związkowe są zarządzane przez przedstawicieli administracji centralnej.

przez prezydenta w porozumieniu z premierem danego stanu na pięć lat. Gubernatorem może zostać każdy, kto ukończył 35 lat i jest obywatelem Indii. Jest on rektorem uniwersytetów stanowych.

Rada ministrów nie ma zapisanych specjalnych obowiązków w konstytucji. W praktyce formułuje i wprowadza w życie polityki stanowe, wnosi do parlamentu stanowego większość projektów ustaw, ustala budżet i przedstawia go do zatwierdzenia władzom legislacyjnym. Premier jest powoływany przez gubernatora, który mianuje również innych ministrów po zasięgnięciu opinii szefa rządu. Jego pozycja jest bardzo silna. Rada Ministrów jest kolektywnie odpowiedzialna przed zgromadzeniem ustawodawczym stanu.

Podobną funkcję i zadania, jakie ma prokurator generalny na poziomie federalnym, na poziomie stanów pełni rzecznik generalny (*advocate general*). W każdym stanie władza ustawodawcza składa się z gubernatora i jednej lub dwóch izb w zależności od stanu. W stanach: Bihar, Jammu i Kashmir, Karnataka, Maharashtra i Uttar Pradesh, są dwie izby: rady legislacyjne¹⁰ (*legislative council*) i zgromadzenia ustawodawcze¹¹ (*legislative assembly*). W pozostałych stanach jest tylko jedna izba: zgromadzenie ustawodawcze. Parlament może w drodze ustawy znieść istniejącą radę legislacyjną lub utworzyć drugą, która nie istnieje, jeżeli wniosek jest poparty przez rozwiązania legislacyjne. Stany mają wyłączne prawa stanowienia w dziedzinach określonych w liście II siódmego wykazu konstytucji i wspólne z federacją, określone w liście III siódmego wykazu konstytucji.

Uprawnienia finansowe ustawodawstwa stanowego obejmują autoryzację wydatków, podatków i pożyczek zaciągniętych przez władze stanowe. Zgromadzenie ustawodawcze ma uprawnienia do inicjowania ustaw finansowych. Rada legislacyjna może tylko wprowadzać zalecenia w związku ze zmianami, jakie uznaje za konieczne, w terminie czternastu dni od dnia otrzymania projektu ustawy finansowej ze zgromadzenia. Zgromadzenie może przyjąć lub odrzucić te zalecenia.

Stanowy sąd najwyższy (*high court*)¹² stoi na czele wymiaru sprawiedliwości stanu. Obecnie jest 21 sądów najwyższych – 18 dla pojedynczych stanów i 3 dla kilku stanów. Wśród terytoriów związkowych tylko Delhi ma własny sąd najwyższy.

¹⁰ Rada legislacyjna (*vidhan parishad*) składa się z nie więcej niż jednej trzeciej ogólnej liczby członków zgromadzenia ustawodawczego stanu, ale nie mniej niż 40 członków (rada legislacyjna Jammu i Kashmiru ma 36 członków – sekcja 50 konstytucji stanu Jammu i Kaszmir). Około jedna trzecia członków rady jest wybierana przez członków zgromadzenia ustawodawczego spośród osób, które nie są jej członkami, jedna trzecia przez wyborców składających się z członków gmin, rad powiatowych i innych władz lokalnych w stanie, jedna dwunasta przez elektorat składający się z osób, które przez okres co najmniej trzech lat były zaangażowane w nauczanie w placówkach oświatowych na terenie państwa, i jedna dwunasta z osób z wyższym wykształceniem. Pozostali członkowie są mianowani przez gubernatora spośród tych, którzy wyróżnili się w literaturze, nauce, sztuce, spółdzielczości i w usługach społecznych. Rada legislacyjna nie podlega rozwiązaniu, ale jedna trzecia członków zmienia się co dwa lata.

¹¹ Zgromadzenie ustawodawcze (*vidhan sabha*) składa się z nie więcej niż 500 i nie mniej niż 60 członków (zgromadzenie ustawodawcze stanu Sikkim ma 32 członków) wybranych w wyborach bezpośrednich. Jest wybierane na pięć lat.

¹² Funkcjonowanie regulują art. 214-231, 348-349 Konstytucji Indii.

Pozostałe terytoria podlegają pod jurysdykcje stanowych sądów najwyższych¹³. Sądy te składają się z sędziów mianowanych przez prezydenta, a na czele każdego z nich stoi sędzia najwyższy. Sędzia najwyższy mianowany jest przez prezydenta po konsultacji z sędzią najwyższym sądu federalnego i gubernatorem danego stanu. Pełni on swoje funkcje do ukończenia 62 lat. Jest uprawniony do wydawania dyrektyw, rozporządzeń i nakazów, w tym nakazów o charakterze *habeas corpus*, *mandamus*, prohibicji, *quo warranto* i *certiorari* w celu egzekwowania praw podstawowych lub innych. Uprawnienia te mogą być wykonywane w odniesieniu do podległych terytoriów związkowych. Umożliwiają sprawowanie nadzoru nad wszystkimi sądami w ramach danej jurysdykcji.

Istnieją również dobrowolne organizacje kontrolowane przez stanowe izby pomocy sądowej i prawnej – Lok Adalats¹⁴. Okazały się one skuteczną alternatywą dla rozwiązywania sporów metodami pojednawczymi.

W Indiach samorząd lokalny jest trzecim szczeblem rządowym i składa się dwóch rodzajów władzy lokalnej: *panchayats*¹⁵ na obszarach wiejskich i gmin¹⁶ (*municipalities*) na obszarach miejskich.

Konstytucja nie dokonała podziału samorządu terytorialnego w obszarach miejskich. Podczas gdy główne dyrektywy odnosiły się do *panchayats*¹⁷, nie było wyraźnego odniesienia do gmin, z wyjątkiem pozostawienia tego w gestii stanów. Jednostki samorządu terytorialnego były regulowane przez statuty stanów, a w przypadku terytoriów związkowych przez parlament federalny.

Coraz większe zainteresowanie i rosnąca świadomość potrzeby i znaczenia samorządu terytorialnego jako dostawcy usług dla lokalnej społeczności, jak również lokalnej demokracji, spowodowało zmiany administracyjne w Indiach. Proces ten rozpoczął się w latach osiemdziesiątych XX w. Fakt, że rady wsi i gmin nie miały uregulowań konstytucyjnych, utrudniał nie tylko ich wzrost i rozwój, ale również decentralizację władzy. Eksperymenty w stanach West Bengal w 1978 r., Karnataka i Andhra Pradesh w 1987 r. wywołały niezwykłą reakcję ludzi [Mathew 2005, s. 172]. W celu zapewnienia wspólnych ram dla miejskich instytucji lokalnych i przyczynienia się do wzmacniania funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, aby władza była bliżej mieszkańców, a tym samym zaangażowała ich w proces podejmowania decyzji, Parlament uchwalił 23 grudnia 1992 r. siedemdziesiątą trzecią i siedemdziesiątą czwartą poprawkę konstytucji¹⁸. Ustawę podpisał prezydent

¹³ Opracowano na podstawie informacji ze strony: <http://indiancourts.nic.in/>, 19.06.2010.

¹⁴ Jak wyżej.

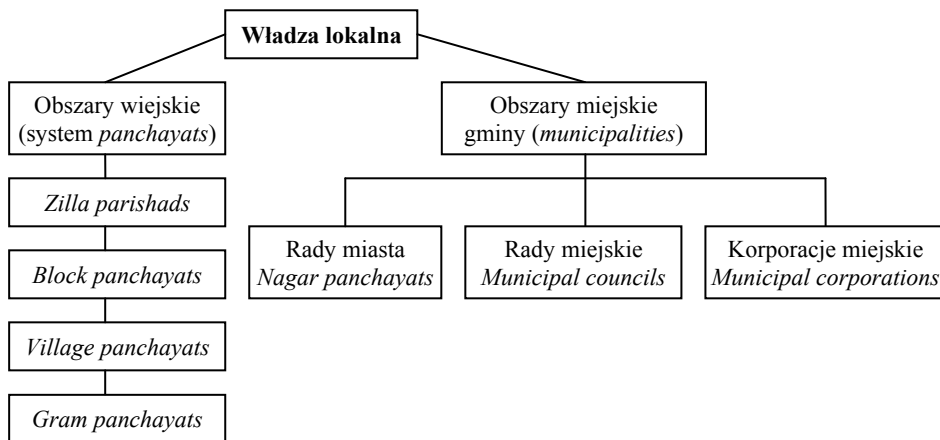
¹⁵ Uregulowania znajdują się w części IX art. 243-243O Konstytucji Indii.

¹⁶ Uregulowania znajdują się w części IXA art. 243P-243ZG Konstytucji Indii.

¹⁷ Artykuł 40 konstytucji przewiduje, że każdy stan podejmuje kroki w celu zorganizowania wiejskich *panchayats* i nadaje im takie uprawnienia, które mogą okazać się konieczne do umożliwienia im działalności jako jednostek samorządu.

¹⁸ Wcześniejszy projekt poprawki (sześćdziesiątej czwartej) został zgłoszony 15 maja 1989 r. Spowodował powstanie dużej opozycji z dwóch powodów. 1. Projekt pomijał stany i był postrzegany jako instrument bezpośredniego oddziaływania federacji na władze lokalne. 2. Nakładał jednakowe

w dniu 20 kwietnia 1993 roku. Rząd Indii notyfikował 1 czerwca 1993 r. jako datę, od której ustawa weszła w życie. Nowy rozdział IXA, odnoszący się do gmin, został włączony do Konstytucji w celu zapewnienia wśród innych rzeczy, utworzenia trzech typów gmin, tj. rady miasta (*nagar panchayats*, ang. *town councils*) na obszarach transformujących się z obszaru wiejskiego w miejski, rady miejskie (*nagar paalika*, ang. *municipal council*) dla mniejszych obszarów miejskich oraz korporacji miejskich (*mahanagar paalika*, ang. *municipal corporation*) dla dużych obszarów miejskich (rys. 1). Członkowie wybierani są na pięć lat. Miejsca są zarezerwowane dla przedstawicieli kast i plemion, kobiet. Dla gmin o populacji powyżej 300 000 osób tworzone są komisje obwodowe (*ward committees*). W trzynastym raporcie Komisji Finansów podano liczbę instytucji lokalnych na obszarach miejskich w wysokości 3842, z czego 2108 to rady miast, 1595 to rady miejskie i 139 to korporacje miejskie [*Thirteenth... 2009*, s. 426]¹⁹.



Rys. 1. Podział władzy lokalnej

Źródło: opracowanie własne.

W związku z siedemdziesiątą czwartą poprawką konstytucji została wprowadzona nowa część, dotycząca wsi (IX) – system *Panchayats*. Rada dystryktu (*zilla parishad*) jest lokalną jednostką administracji państwowej na poziomie dystryktu obszarów wiejskich i jej biuro znajduje się w siedzibie dystryktu. Liczy ona najczęściej od 50 do 75 członków. *Block panchayats* jest kolejnym rodzajem władzy lokalnej

rozwiązania na całym obszarze, nie pozwalając stanom na stanowienie szczegółowych rozwiązań zgodnie z lokalnymi warunkami. Projekt ten uzyskał wymagane dwie trzecie głosów w Lok Sabha, natomiast w Rajya Sabha zabrakło dwóch głosów. W sierpniu 1991 r. zgłoszono dwa projekty ustaw – jednej dla władzy lokalnej obszarów wiejskich i drugiej dla obszarów miejskich [Mathew 2005, s. 172-173].

¹⁹ W poprzednim raporcie było odpowiednio: 3723; 2182; 1432; 109.

w ramach systemu *panchayats*. jest on ustanowiony na poziomie bloku lub *tehsilu* dla grupy *gram panchayats* w stanach, gdzie populacja przekracza dwa miliony. dla mniejszych ustanawiane są *village panchayats* składające się z grupy wsi. w ramach jednej wsi funkcjonuje *gram panchayats* (rys. 1). Instytucje rządowe na poziomie wsi lub grupy wsi nazywają się *gram sabha*. Kieruje nimi przewodniczący. Miejsca są zarezerwowane dla przedstawicieli kast i plemion, kobiet. Członkowie *panchayats* wybierani są na okres pięciu lat. W trzynastym raporcie Komisji Finansów podano liczbę instytucji lokalnych na obszarach wiejskich w wysokości 246 076, z czego 239 432 to *gram/village panchayats* i 543 *zilla parishads* [*Thirteenth...* 2009, s. 426]²⁰.

Do kompetencji, uprawnień i obowiązków gmin²¹ należą (art. 243W Konstytucji Indii):

- planowanie przestrzenne, w tym urbanistyka,
- regulacja użytkowania gruntów i budowy budynków,
- planowanie rozwoju gospodarczego i społecznego,
- drogi i mosty,
- dostawa wody do użytku domowego, przemysłowego i handlowego,
- ochrona zdrowia publicznego, warunków sanitarnych oraz gospodarka odpadami,
- straż pożarna,
- lasy miejskie, ochrona środowiska i promocja ekologii,
- ochrona interesów słabszych grup społecznych, w tym osób niepełnosprawnych i upośledzonych umysłowo,
- poprawa warunków życia w slumsach,
- walka z ubóstwem,
- świadczenie miejskich udogodnień i usług, takich jak parki, ogrody, place zabaw,
- promowanie różnorodności kulturowej, edukacji i estetyki,
- pogrzeby i cmentarze; kremacja, miejsca kremacji; elektryczne krematoria,
- zagrody dla bydła; zapobiegania okrucieństwu wobec zwierząt,
- podstawowa statystyka, w tym rejestracja urodzeń i zgonów,
- obiekty publiczne, w tym oświetlenia ulic, parkingi, przystanki autobusowe i udogodnienia publiczne,
- uregulowania dotyczące rzeźni i garbarni.

Natomiast do kompetencji, uprawnień i obowiązków *panchayats* należą (art. 243G Konstytucji Indii):

- rolnictwo, w tym doradztwo rolnicze,
- poprawa jakości gruntów, wdrożenia reform gruntów, scalanie gruntów oraz ochrona gleby,

²⁰ W poprzednim raporcie było odpowiednio: 243 685; 236 350; 531.

²¹ Uprawnienia władz lokalnych muszą zostać nadane przez stany.

- drobne nawadniania, gospodarka wodna i rozwój wodny,
- hodowla zwierząt, produkcja mleka i drobiu,
- rybołówstwo,
- leśnictwo i gospodarstwa leśne,
- drobna produkcja leśnych,
- małe przedsiębiorstwa, w tym przemysłu spożywczego,
- ręczne tkanie tkanin (*khadi*), przemysł wiejski i chałupniczy,
- wiejskie budownictwo mieszkaniowe,
- woda pitna,
- paliwa i pasze,
- drogi, przepusty, mosty, promy, drogi wodne i inne środki komunikacji,
- elektryfikacja obszarów wiejskich, w tym dystrybucja energii elektrycznej,
- niekonwencjonalne źródła energii,
- program walki z ubóstwem,
- edukacja, w tym szkoły podstawowe i średnie,
- szkolenie techniczne i zawodowe,
- edukacja dorosłych,
- biblioteki,
- działalność kulturalna,
- targi i jarmarki,
- zdrowie i warunki sanitarne, w tym szpitale, podstawowa opieka zdrowotna i poradnie,
- dobrobyt rodziny,
- rozwój kobiet i dzieci,
- opieka społeczna, w tym opieka społeczna osób niepełnosprawnych i upośledzonych umysłowo,
- dobro grup słabszych, w szczególności z kast i plemion,
- publiczny system dystrybucji,
- utrzymanie majątku wspólnoty.

Władze ustawodawcze stanu mogą władzom lokalnym *panchayats* i gmin, w drodze prawnej (art. 243H i 243X Konstytucji Indii):

- zezwolić na nakładanie, pobieranie i organizowanie podatków, ceł, opłat za przejazd i innych opłat zgodnie z procedurami i limitami;
- przypisać podatki, cła, opłaty za przejazd i inne opłaty, które wcześniej były nakładane i pobierane przez władze stanowe;
- zapewnić dotacje do sprawnego funkcjonowania w ramach Skonsolidowanego Funduszu Stanowego.

Na poziomie lokalnym wymiar sprawiedliwości sprawują sądy dystryktowe (*district courts*)²². Sądom tym przewodniczy sędzia. Sądy są pod kontrolą administracyjną i sędziowską stanowego sądu najwyższego stanu, do którego należy dystrykt.

²² Opracowano na podstawie ze strony: <http://indiancourts.nic.in/districtcourt.htm>, 19.06.2010.

Składa się z sędziów okręgowych i sesyjnych. Jest to główny sąd od spraw cywilnych. Sprawy podlegające osądzeniu na posiedzeniach są rozpatrywane przez sąd sesyjny. Ma on prawo nakładać kary, do kary śmierci włącznie. Istnieje również wiele sądów podległych sądom dystryktowym i sądom sędziów sesyjnych. W sprawach cywilnych sędzi sędzia sądu cywilnego na poziomie najniższym (*junior division*), średnim (*senior division*) i najwyższym (*additional civil judge*). Decyduje w sprawach cywilnych o małych stawkach pieniężnych. W sprawach karnych – sąd rozjemczy (*judicial magistrate*)²³. Na najniższym poziomie decyduje o karach pozbawienia wolności do lat pięciu. Główny sąd rozjemczy (*chief judicial magistrate*) decyduje o karze pozbawienia wolności do lat siedmiu. Na najwyższym szczeblu znajduje się dodatkowy główny sąd rozjemczy (*additional chief judicial magistrates*). Na najwyższym poziomie może być jeden lub więcej sądów dodatkowych okręgowych i sesyjnych, które mają takie same prawa jak sędziowie okręgowi i sesyjni.

Siódmy wykaz Konstytucji Indii określa obowiązki i podział kompetencji między rząd federalny a rządy stanowe. Lista I składa się z 97 pozycji i dotyczy federacji²⁴, lista II z 66 pozycji i dotyczy stanów²⁵, a lista III, składająca się z 47 pozycji, określa wspólne obowiązki federacji i stanów²⁶.

Konstytucja rozdzieliła również uprawnienia podatkowe. Federacja dysponuje 12 pozycjami, stany – 19. Władzom lokalnym wsi i miast również przydzielono uprawnienia podatkowe w drodze decyzji władz stanowych. Mimo to system fiskalny Indii wydaje się być scentralizowany. Główne podatki zostały przypisane do federacji. Podział uprawnień podatkowych władz regionalnych można przedstawić w następujący sposób [*The Constitution of India... 2010; Country paper: India... 2010; Thirteenth... 2009*, s. 429-430]:

1. Władze stanowe:

- podatek od dochodu rolniczego,
- należności z tytułu dziedziczenia gruntów rolnych,
- podatek od nieruchomości rolnych,
- podatek od gruntów i budynków,
- podatki od praw do zasobów mineralnych,
- akcyza stanowa,

²³ Dla drobnych spraw i przesłuchań.

²⁴ Do głównych obowiązków federacji należą: obrona narodowa, energia atomowa i zasoby naturalne do jej produkcji, sprawy zagraniczne, obywatelstwo, ekstradycja, kolej i autostrady federalne, porty, lotnictwo, poczta i telegraf, międzystanowy handel towarami i usługami, audyt, waluta, monety i prawne środki płatnicze oraz wymiana dewizowa, system bankowy i ubezpieczeniowy, podatki.

²⁵ Lista obowiązków stanów zawiera między innymi: porządek publiczny i policję, władze lokalne, zdrowie publiczne i urzędnictwo sanitarne, w tym szpitale i przychodnie, komunikację, rolnictwo, rybołówstwo, handel towarami i usługami na terytorium stanu, podatki.

²⁶ Do wspólnych obowiązków zaliczyć można: prawo karne, małżeństwa i rozwody, upadłość i niewypłacalność, pełnomocnictwo i kuratorstwo, lasy, planowanie gospodarcze i społeczne, związki zawodowe, zabezpieczenie społeczne i ubezpieczenia społeczne, edukacja, kontrola cen, elektryczność.

- podatki od zawodów, branż itp.
 - podatki od sprzedaży lub konsumpcji energii elektrycznej,
 - podatek pogłówny,
 - podatek od zwierząt i łodzi,
 - opłaty za przejazd,
 - podatek od luksusu.
2. Władze lokalne²⁷:
- podatek od gruntów i budynków,
 - podatki od pojazdów niezmechanizowanych,
 - podatek „pielgrzymkowy”
 - podatek od wprowadzanych towarów do konsumpcji i sprzedaży,
 - podatek od rozrywki,
 - podatek od reklamy, z wyjątkiem reklamy w gazetach.

5. Charakterystyka jednostek terytorialnych

Uttar Pradesh, z liczbą ludności powyżej 166 mln, jest największym stanem w Indiach. Następne są Maharashtra (97 mln), Bihar (83 mln), West Bengal (80 mln), Andhra Pradesh (76 mln). Te pięć stanów zamieszkuje prawie połowa ludności Indii. Najmniejszym stanem pod względem liczby ludności jest Sikkim, który według ostatniego spisu w 2001 r. zamieszkiwało ledwie 540 851 osób. Mało licznymi stanami są również Mizoram, Arunachal Pradesh, Goa. Wśród terytoriów związkowych jedynie Delhi zamieszkiwane jest przez 13,85 mln osób. Pozostałe terytoria zamieszkuje łącznie 2,67 mln osób (tab. 1).

Największe pod względem powierzchni są stany: Uttar Pradesh (240,3 tys. km²), Andhra Pradesh (275,1 tys. km²), Maharashtra (307,7 tys. km²), Madhya Pradesh (308 tys. km²), Rajasthan (342,2 tys. km²), a wśród terytoriów związkowych Andaman i Nicobar z powierzchnią 8,2 tys. km². Z kolei najmniejsze pod względem powierzchni są stany Goa (3,7 tys. km²), Sikkim (7,1 tys. km²), Tripura (10,5 tys. km²), Nagaland (16,6 tys. km²), a wśród terytoriów związkowych Lakshadweep z powierzchnią 32 km² (tab. 1).

Pod względem gęstości zaludnienia przodują terytoria związkowe. Największa gęstość zaludnienia jest na terytorium Delhi (9340 osób na km²) i Chandigarh (7900 osób na km²). Stanem o największej gęstości zaludnienia jest West Bengal z 903 osobami na km². Najmniej zaludniony jest stan Arunachal Pradesh – tylko 13 osób na km² (tab. 1).

Jednostki administracyjne II rzędu w Indiach to dystrykty (*zilla*). Każdy stan i terytorium Indii składa się z dystryktów, których liczba jest zróżnicowana. Obecnie jest ich 626. W poszczególnych stanach jest ich od 2 (stan Goa) do 71 (stan Uttar Pradesh). Z tylko jednego dystryktu składają się terytoria Czandigarh, Dadra i Nagar Haweli oraz Lakshadweep (tab. 1).

²⁷ Wydzielone w ramach decyzji stanowych zawarte w liście II dla stanów.

Tabela 1. Powierzchnia, liczba ludności, gęstość zaludnienia (stan na 2001 r.), liczba dystryktów (stan na 2010 r.) w poszczególnych stanach i terytoriach związkowych Indii

Stan	Powierzchnia (w tys. km ²)	Liczba ludności (w tys.)	Gęstość zaludnienia	Liczba dystryktów
Andhra Pradesh	275,1	76 210,0	277	23
Arunachal Pradesh	83,7	1 098,0	13	16
Assam	78,4	26 655,5	340	27
Bihar	94,2	82 998,5	881	37
Chhattisgarh	136,0	20 833,8	153	16
Goa	3,7	1 347,7	364	2
Gujarat	196,0	50 671,0	258	26
Haryana	44,2	21 144,6	478	20
Himachal Pradesh	55,7	6 077,9	109	12
Jammu i Kashmir*	222,2	10 143,7	100	22
Jharkhand	79,7	26 945,8	338	22
Karnataka	191,8	52 850,6	276	27
Kerala	38,9	31 841,4	819	14
Madhya Pradesh	308,0	60 348,0	196	50
Maharashtra	307,7	96 878,6	315	35
Manipur	22,3	2 293,9	103	9
Meghalaya	22,4	2 318,8	103	7
Mizoram	21,1	888,6	42	8
Nagaland	16,6	1 990,0	120	8
Orissa	155,7	36 804,7	236	30
Punjab	50,4	24 359,0	484	20
Rajasthan	342,2	56 507,2	165	33
Sikkim	7,1	540,9	76	4
Tamil Nadu	130,1	62 405,7	480	31
Tripura	10,5	3 199,2	305	4
Uttar Pradesh	240,3	166 197,9	692	71
Uttarakhand	53,5	8 489,3	159	13
West Bengal	88,8	80 176,2	903	19
Terytorium związkowe				
Andaman i Nicobar	8,2	356,2	43	2
Chandigarh	0,1	900,6	7900	1
Dadra i Nagar Haveli	0,5	220,5	449	1
Daman i Diu	0,1	158,2	1413	2
Delhi	1,5	13 850,5	9340	9
Lakshadweep	0,0	60,7	1895	1
Puducherry	0,5	974,3	2034	4
Razem	3 287,3	1 028 737,4	313	626

* Część terytorium jest nielegalnie okupowana przez Pakistan i Chiny. Liczba ludności i gęstość zaludnienia uwzględnia tylko terytorium nieokupowane.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: [<http://india.gov.in/knowindia/districts.php>, 27.04.2010; *India 2010...* 2010, s. 8-11, 1111-1222].

Dystrykty są silnie zróżnicowane pod względem powierzchni i liczby ludności. Najwięcej osób zamieszkuje dystrykt Delhi (w 2001 roku 13 782 976 osób), a najmniej dystrykt Yanam leżący na terytorium Puducherry (w 2001 roku 31 362). Największy obszar zajmuje dystrykt Kachchh, znajdujący się w stanie Gujarat (45 652 km²), a najmniejszy dystrykt Mahé, leżący na terytorium Puducherry (9 km²) (tab. 2).

Dystrykt Leh jest najsłabiej zaludnionym dystryktem (1,4 os./km²), największa gęstość zaludnienia występuje natomiast w dystrykcie Mumbai City w stanie Maharashtra (48 215 os./km²). Dystrykty dzielą się na taluki²⁸ – jednostki administracyjne III rzędu, które w poszczególnych stanach i terytoriach mają nazwę: *tahsil*, *taluka*, *community development block*, *police station*, *mandal*, *revenue circle*. W 2001 r. było ich 5564²⁹.

Tabela 2. Najmniejsze i największe dystrykty według powierzchni

Dystrykt	Stan/terytorium związkowe	Obszar (km ²)	Dystrykt	Stan/terytorium związkowe	Obszar (km ²)
Mahe	Puducherry*	9	Kachchh	Gujarat	45652
Yanam	Puducherry*	20	Leh (Ladakh)	Jammu i Kashmir	45110
Central	Delhi*	25	Jaisalmer	Rajasthan	38428
Lakshadweep	Lakshadweep*	32	Barmer	Rajasthan	28387
New Delhi	Delhi*	35	Bikaner	Rajasthan	27284
Diu	Daman i Diu*	40	Jodhpur	Rajasthan	22783
North	Delhi*	60	Anantapur	Andhra Pradesh	19130
North East	Delhi*	60	Mahbubnagar	Andhra Pradesh	18432
East	Delhi*	64	Nagaur	Rajasthan	17718
Daman	Daman i Diu*	72	Kurnool	Andhra Pradesh	17658

* Oznacza terytorium związkowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Census of India... 2010].

Najniższe podstawowe jednostki administracyjne na obszarach wiejskich to wsie, a na obszarach miejskich to miasta. Na podstawie spisu z 2001 r.³⁰ na terenie Indii było 593 615 wsi. Największa liczba wsi – 145 402 – jest w grupie wielkości populacji 500-999 osób. Następnie 129 977 w grupie 1000-1999 i 127 511 w grupie

²⁸ Taka nazwa przyjęła się w polskiej literaturze dla indyjskich jednostek administracyjnych.

²⁹ [www.censusindia.gov.in/Census_And_You/Administrative_division.aspx, 28.04.2010; www.censusindia.gov.in/Tables_Published/Admin_Units/Admin_links/Tahsil_Codes.xls].

³⁰ [www.censusindia.gov.in/Census_And_You/area_and_population.aspx, 28.04.2010; www.censusindia.gov.in/Census_And_You/Administrative_division.aspx, 28.04.2010; www.censusindia.gov.in/Census_And_You/area_and_population.aspx, 28.04.2010].

200-499. Według danych z 2001 r. było 3961 wsi z liczbą ludności powyżej 10 000. Wsie zamieszkiwało łącznie 742 490 639 osób i było to 72,2% całości populacji. Liczba miast w 2001 r. wynosiła 5161. Oszacowano 384 aglomeracji miejskich. Razem z miastami liczba wyniosła 4378. zamieszkiwało je 286 119 589 osób. Największa liczba aglomeracji miejskich i miast znajduje się w grupie 10 000-19 999 osób i wyniosła 1346. 35 aglomeracji miejskich i miast zamieszkuje więcej niż 1 mln osób. Aglomeracja miejska Bombaju jest największa pod względem liczby mieszkańców – ponad 16 mln, następnie Kalkuta – 13,2 mln i Delhi – 12,9 mln.

6. Podsumowanie

Instytucje samorządowe istniały w Indiach w różnej formie już od czasów starożytnych. Po uzyskaniu niepodległości w 1949 r. ustrój kraju został oparty na zasadach federalnych. Twórcy konstytucji podzielili kompetencje władzy na trzy elementy: federalną, stanową i wspólną. Jednostki samorządu lokalnego zostały ujęte w części dotyczącej stanów i były zarządzane przez władze stanowe lub w przypadku terytoriów przez władze federalne. W wyniku coraz większego zainteresowania i rosnącej świadomości potrzeb i znaczenia samorządu terytorialnego jako dostawcy usług na rzecz społeczności lokalnej, a także jako instrument demokratycznego samorządu w drodze reform został wydzielony trzeci szczebel władzy państwowej – samorząd lokalny. Samorząd lokalny, jako szczebel zarządzania znajdujący się najbliżej obywateli, według intencji twórców ma stać się najlepiej zaangażowanym w proces podejmowania decyzji w celu poprawy warunków życia, jak i do korzystania z wiedzy i umiejętności w celu rozwoju regionu. Obecne działania na rzecz samorządu lokalnego w Indiach skupiają się głównie na wzmocnieniu lokalnej władzy miejskiej, co jest zgodne z ogólnosiwiatowym procesem decentralizacji. Ma to być nowy etap stworzenia lokalnych skutecznych i demokratycznych form rządów poprzez reformy wymagające zmian politycznych, społecznych, administracyjnych, finansowych i technologicznych. Między innymi planowanie zadań, nowy system transferów fiskalnych, wzmocnienie pozycji kobiet i słabszych grup społecznych. Należy stwierdzić, iż samorząd lokalny w Indiach dąży do wzmocnienia i poprawy organizacji w kierunku efektywnego zarządzania na poziomie lokalnym, a tym samym zwiększenia znaczenia idei subsydiarności finansów publicznych.

Literatura

- Census of India 2001*, censusindia.gov.in, 28.04.2010.
Country paper: India, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, www.unescap.org/huset/lgstudy/country/india/india.html, 15.06.2010.
How a Bill Becomes an Act, Parliament of India, 164.100.47.132/LssNew/our%20parliament/par3.htm, 7.06.2010.
India 2010. A Reference Annual, 54th Edition, Publications Division Research, Reference and Training Division, Ministry of Information and Broadcasting, Government of India, Delhi 2010.

- India at a Glance*, india.gov.in/nowindia/India_at_a_glance.php, 27.04.2010.
- Legislation. Passage of Legislative Proposals in Parliament*, Lok Sabha, 164.100.47.132/LssNew/Legislation/Legislation.aspx, 7.06.2010.
- Lok Sabha Introduction*, parliamentofindia.nic.in/ls/intro/introls.htm, 4.06.2010.
- Mathew G., *India (Republic of India)*, [w:] A.L. Griffiths, K. Nerenberg (eds.), *Handbook of Federal Countries*, McGill-Queen's University Press, Quebec 2005.
- Mill K., *System polityczny Indii*, 18.10.2007, www.psz.pl/tekst-6371/Katarzyna-Mill-System-polityczny-Indii, 2.06.2010.
- States Reorganisation Act*, 20 May 2010, en.wikipedia.org/wiki/States_Reorgani-sation_Act, 8.06.2010.
- The Constitution of India*, Government of India, Ministry of Law and Justice, New Dehli [ze zmianami do 1.12.2007], lawmin.nic.in/coi/coiason29july08.pdf, 4.06.2010.
- The States*, india.gov.in/nowindia/the_states.php, 15.06.2010.
- The Union*, india.gov.in/nowindia/the_union.php, 4.06.2010.
- The World Factbook 2010*, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html, 27.04.2010.
- Thirteenth Finance Commission Report 2010-2015*, Finance Commission, New Delhi, December 2009.
- <http://india.gov.in/nowindia/districts.php>, 27.04.2010.
- <http://indiancourts.nic.in/>, 19.06.2010.
- <http://indiancourts.nic.in/districtcourt.htm>, 19.06.2010.
- http://www.censusindia.gov.in/Census_And_You/Administrative_division.aspx, 28.04.2010.
- http://www.censusindia.gov.in/Census_And_You/area_and_population.aspx, 28.04.2010)
- http://www.censusindia.gov.in/Tables_Published/Admin_Units/Admin_links/Tahsil_Codes.xls.
- http://www.indif.com/India/Government/prime_minister.asp, 5.06.2010.

EVOLUTION AND CHARACTERISTIC OF VARIOUS LOCAL GOVERNMENT UNITS IN INDIA

Summary: The Federal Republic of India was established almost 60 years ago. Institutional solutions used in this federation were taken from legal regulations of other democracies, primarily the USA and the United Kingdom. However, as a result of many social, economic and political factors, the system in India has a specific structure and is characterized as asymmetric federalism. As a result of the preamble of India's Constitution, the country is trying to build a democratic, sovereign, socialistic and secularized republic. The aim of this article is a presentation of institutional solutions, the development, functionality and characteristics of the local government units in India.