पूरा बेंच

समक्ष मुख्य न्यायाधीश एस. एस. संधवालिया, आर. एन. मित्तल और ए. एस. बैंस, न्यायमूर्ति

राजेंद्र प्रसाद और अन्य-याचिकाकर्ता।

बनाम

हरियाणा राज्य और अन्य,-उत्तरदाता।

1974 का सिविल लेखन संख्या **2010**।

28 मार्च, **1979**।

हरियाणा नगरपालिका सामान्य भूमि विनियमन अधिनियम *(15 of 1974)* - धारा *2* *(*छ*)* *4* से *7* और *10*-भारत का संविधान *1950*-अनुच्छेद *19,31* और *31*ए *(1)* *(*ए*)*-मुआवजे के भुगतान के बिना नगरपालिका समितियों में कृषि संपदा निहित करने वाला अधिनियम-क्या, अनुच्छेद *31* का उल्लंघन करता है अधिनियम-क्या कृषि सुधार का उपाय हैअनुच्छेद *31*ए *(1)* *(*ए*)* का संरक्षण-क्या उपलब्ध है-उद्देश्यों और कारणों के बयान में एक कृषि उपाय के रूप में लेबल किया गया अधिनियम- ऐसा कथन-क्या अधिनियम को असंवैधानिकता की चुनौती से बचाने के लिए पर्याप्त है।

अभिनिर्धारित किया गया कि हरियाणा नगरपालिका सामान्य भूमि विनियमन अधिनियम 1974 का नाम ही यह स्पष्ट करता है कि यह नगरपालिका सामान्य भूमि से संबंधित है। शहरी, इस कानून की ग्रामीण प्रकृति के विपरीत, इसलिए, बहुत सीमा पर प्रकट है। 'नगरपालिका' शब्द की परिभाषा और नगरपालिका की सामान्य भूमि की प्रकृति से संकेत मिलता है कि इसका संबंध नगर पालिकाओं या छोटे शहरों में स्थित कृषि भूमि से है, जो मुख्य रूप से शहरी प्रकृति की हैं और मुख्य रूप से ग्रामीण प्रकृति की कृषि भूमि से एकदम विपरीत हैं। धारा 4 तब नियत दिन पर नगरपालिका समिति में किसी भी नगरपालिका के शामलात देह में सभी अधिकार, अधिकार और ब्याज निहित करती है। नगरपालिका समितियों या नगर पालिकाओं का शहरी निकाय होना किसी गंभीर विवाद को स्वीकार नहीं करता है। इन निहित भूमि का उपयोग नगरपालिका के निवासियों के लाभ के लिए किया जाता है या उनका निपटान किया जाता है। इन सब के शीर्ष पर, अधिनियम की धारा 6 में अनिश्चित शब्दों में कहा गया है कि नगरपालिका समिति में निहित भूमि से उपार्जित सभी आय को नगरपालिका निधि में जमा किया जाएगा। इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि शामलात देह की उपाधि और आय दोनों को पूरी तरह से एक शहरी निकाय में जोड़ा जाता है और इसके खजाने में भुगतान किया जाता है। इस तरह के उपाय को ग्रामीण अर्थव्यवस्था के विकास के लिए एक उपाय के रूप में चिह्नित करना हास्यास्पद होगा। प्रावधानों का समग्र प्रभाव यह है कि यह कृषि भूमि या संपत्ति और इसकी आय को पूरी तरह से नगरपालिका या इसकी नगरपालिका समिति जैसे मुख्य रूप से शहरी निकाय के लाभ और उपयोग के लिए छीन लेता है। इसलिए, अधिनियम के प्रावधानों को संभवतः ग्रामीण अर्थव्यवस्था के विकास के लिए प्रत्यक्ष या दूर से भी सह-संबंधित नहीं किया जा सकता है। इसलिए यह अधिनियम कृषि सुधार का उपाय नहीं है और इसे भारत के संविधान 1950 के अनुच्छेद 31ए (1) (ए) द्वारा परिकल्पित संरक्षण प्राप्त नहीं हो सकता है। एक बार ऐसा होने पर, यह मुआवजे के भुगतान के बिना भूमि अधिग्रहण का प्रावधान करता है जो संविधान के अनुच्छेद 31 में निहित मौलिक अधिकार का सीधे उल्लंघन करता है। बिना मुआवजे के नगरपालिका में संपत्ति के निहित होने के संबंध में

महत्वपूर्ण और बुनियादी प्रावधानों के अभाव में, शेष प्रावधान स्वतंत्र रूप से खड़े नहीं हो सकते हैं। इसलिए, संपूर्ण कानून असंवैधानिकता के दुष्प्रभाव से ग्रस्त है।(पैरा 14,15 और 20)

अभिनिर्धारित किया गया कि यह अच्छी तरह से तय किया गया है कि न्यायालय उद्देश्यों और कारणों के विवरण के आधार पर कानून के प्रावधान का अर्थ नहीं लगा सकता है और इसका उपयोग केवल उस समय प्रचलित शर्तों का पता लगाने के सीमित उद्देश्य के लिए किया जा सकता है जब विधेयक विधानमंडल में पेश किया गया था और जिस उद्देश्य के लिए अधिनियम बनाया गया था। उद्देश्यों और कारणों के बयान में केवल एक अधिनियम को कृषि सुधार के रूप में लेबल करने से वास्तव में ऐसा नहीं होगा। इसलिए, यह अभिनिर्धारित किया जाना चाहिए कि विधेयक के साथ संलग्न उद्देश्यों और कारणों के विवरण में कृषि सुधार का केवल संदर्भ किसी भी तरह से अधिनियम को असंवैधानिकता की चुनौती से नहीं बचाता है।(पैरा 18)

माननीय न्यायमूर्ति श्री डी. एस. तेवतिया और माननीय न्यायमूर्ति श्री ए. एस. बैंस की खंडपीठ द्वारा 25 अक्टूबर, 1978 को मामले में शामिल कानून के एक महत्वपूर्ण प्रश्न के निर्णय के लिए एक बड़ी पीठ को भेजा गया मामला। माननीय मुख्य न्यायाधीश श्री एस. एस. संधवालिया, माननीय न्यायमूर्ति श्री आर. एन. मित्तल और माननीय न्यायमूर्ति श्री ए. एस. बैंस की बड़ी पीठ ने अंततः 28 मार्च, 1979 को मामले का फैसला सुनाया।

भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 और 227 के अधीन याचिका में यह प्रार्थना की गई है कि प्रत्यर्थी संख्या 1 से 3 के विरुद्ध आदेश संख्या या कोई आदेश उपयुक्त रिट, आदेश या निर्देश निम्नलिखित प्रभाव से जारी किया जाएः-(क) हरियाणा विधानमंडल द्वारा पारित 1974 का अधिनियम 15 शून्य घोषित किया जाए; (ख) कि अधिनियम के वे उपबंध जो कि नगर समिति कैथल में संपत्ति निहित करके याचिकाकर्ताओं के अधिकारों को ठीक से प्रभावित करते हैं, उन्हें शून्य घोषित किया जाए; (ग) यह भी घोषित किया जाए कि विवादित अधिनियम पारित होने से याचिकाकर्ताओं के मालिकों और वैध कब्जे वाले व्यक्तियों के रूप में अधिकार प्रतिकूल रूप से प्रभावित नहीं होते हैं; (घ) कि प्रत्यर्थी को याचिकाकर्ताओं के साथ भूमि के स्वामित्व और कब्जे के अधिकार में हस्तक्षेप करने से रोका जाए; (ङ) याचिकाकर्ताओं को दी गई याचिका की लागत भी अमान्य घोषित की जाए।

आगे यह प्रार्थना की जाती है कि इस रिट याचिका के लंबित रहने के दौरान, प्रत्यर्थियों को याचिकाकर्ताओं के कब्जे में हस्तक्षेप करने से रोका जाए।

याचिकाकर्ताओं की ओर से वरिष्ठ अधिवक्ता आनंद स्वरूप, एन. सी. जैन, एम. एल. बंसल और सुनील पार्टी उनके साथ अधिवक्ता हैं।

प्रतिवादी संख्या 2 के लिए सी डी दीवान, अधिवक्ता।

उत्तरदाता संख्या 1 और 3 के लिए श्री नौबत सिंह, वरिष्ठ डीएजी हरियाणा।

निर्णय

एस. एस. संधवालिया, मुख्य न्यायाधीशः-

1. क्या अनुच्छेद 31 ए (1) (ए) संविधान के अनुच्छेद 19 और 31 के आधार पर शुरू किए गए संवैधानिक हमले के खिलाफ हरियाणा नगरपालिका सामान्य भूमि (विनियमन) अधिनियम, 1974 के प्रावधानों के

आसपास एक अभेद्य ढाल प्रदान करता है, इस याचिका में उत्पन्न होने वाला एकमात्र लेकिन महत्वपूर्ण प्रश्न है।

2. तथ्य न तो विवाद में हैं और न ही इतने स्पष्ट रूप से कानूनी मामले में किसी बड़ी प्रासंगिकता के हैं। फिर भी उनके लिए एक संक्षिप्त संदर्भ अपरिहार्य है, हालांकि पक्षों के विद्वान वकील द्वारा शायद ही कोई उल्लेख किया गया था। याचिकाकर्ताओं का दावा है कि उन्होंने कृषि भूमि खरीदी है, जो अब कैथल की नगरपालिका सीमा के भीतर है, सितंबर और अक्टूबर, 1971 के महीनों के दौरान निष्पादित तेरह पंजीकृत बिक्री-विलेखों के अनुसार 15,520/- रुपये के लिए। यह माना जाता है कि खरीदी गई भूमि गाँव शामलात देह के विभिन्न शेयरधारकों के वास्तविक कब्जे में थी, जो इसलिए इसे हस्तांतरित करने के हकदार थे। याचिकाकर्ताओं का दावा है कि उसके बाद उन्हें उनके द्वारा खरीदी गई भूमि के वास्तविक शांतिपूर्ण कब्जे में रखा गया और जारी रखा गया।

3. हरियाणा विधानमंडल ने 26 जनवरी, 1973 से प्रभावी हरियाणा नगरपालिका सामान्य भूमि (विनियमन) अधिनियम 1974 (जिसे इसके बाद अधिनियम कहा जाता है) अधिनियमित किया। इसके प्रावधानों के आधार पर याचिकाकर्ताओं द्वारा खरीदी गई भूमि, जो कि शामलात देह का हिस्सा है, को किसी भी मुआवजे के भुगतान के बिना कैथल की नगर समिति में निहित करने की मांग की जाती है। यह आरोप लगाया गया है कि प्रत्यर्थी-नगरपालिका समिति और प्रत्यर्थी संख्या 3 उप-मंडल अधिकारी (सिविल) कैथल, जो को इस आधार पर याचिकाकर्ताओं के स्वामित्व और शांतिपूर्ण कब्जे में हस्तक्षेप करने की धमकी दे रहे हैं कि उनके द्वारा खरीदी गई भूमि ने मुझे प्रत्यर्थी संख्या 2 का स्वामित्व दिया है। उनके खिलाफ आगे शत्रुतापूर्ण कार्रवाई की आशंका में, याचिकाकर्ताओं ने अधिनियम की संवैधानिकता पर हमला करने के लिए इस रिट याचिका को प्राथमिकता दी है।

4. अब दोनों पक्षों द्वारा उठाए गए तर्कों की सही सराहना के लिए, विधायी इतिहास और उसके संबंध में उदाहरण का कुछ संदर्भ अपरिहार्य और वास्तव में आवश्यक दोनों है। ईस्ट पंजाब होल्डिंग्स (कन्सोलिडेशन एंड प्रिवेंशन ऑफ फ्रैग्मेंटेशन एक्ट, 1948, जैसा कि संशोधित किया गया था, एक समान क़ानून की संवैधानिक वैधता को किशन सिंह बनाम पंजाब राज्य और अन्य (1) मामले में इस न्यायालय की पूर्ण पीठ के समक्ष चुनौती दी गई थी और इसे बरकरार रखा गया था। कवलाप्परा कोट्टाराथिल कोचुनी वगैरह बनाम मद्रास और केरल राज्य और अन्य (2) के प्रसिद्ध मामले में माननीय न्यायमूर्ति के निर्णय के बाद उस दृष्टिकोण की शुद्धता की फिर से जांच करने की मांग की गई। जगत सिंह दीदार सिंह और अन्य बनाम पंजाब राज्य और अन्य (3) मामले में पांच न्यायाधीशों की पूर्ण पीठ ने क़ानून की वैधता को दोहराया।

5. पंजाब ग्राम सामान्य भूमि (विनियमन) अधिनियम वर्ष 1961 में अधिनियमित किया गया था और 1 नवंबर, 1966 को हरियाणा राज्य के गठन पर, यह नवनिर्मित राज्य के क्षेत्रों पर अपनी पकड़ बनाए रखा। इस कानून की वैधता पहले भी कई मामलों में चुनौती का विषय रही थी और इसे मुख्य रूप से उपरोक्त पूर्ण पीठ के फैसले के आधार पर बरकरार रखा गया था, जिसने पूर्वी पंजाब होल्डिंग्स (समेकन और विखंडन निवारण अधिनियम, 1948) की संवैधानिकता के खिलाफ हमले को विफल कर दिया था। यह मुद्दा अंतिम न्यायालय के समक्ष समेकन अधिनियम, पंजाब ग्राम पंचायत अधिनियम, पंजाब ग्राम सामान्य भूमि (विनियमन) अधिनियम और भूमि अधिकारिता अधिनियम के अधिकारों के संबंध में और रायजीत सिंह और अन्य बनाम पंजाब राज्य (4) में प्रस्तुत किया गया था। इन कानूनों की संवैधानिक वैधता और इस न्यायालय के पहले के पूर्ण पीठ के फैसलों की शुद्धता को परिणामस्वरूप बरकरार रखा गया था।

6. इसके बाद कुल मिलाकर पंजाब ग्राम सामान्य भूमि (विनियमन) अधिनियम, 1961 के प्रावधान, हरियाणा नगरपालिका सामान्य भूमि (विनियमन) अधिनियम, 1974 के विवादित प्रावधान 26 जनवरी, 1973 को लागू किए गए थे। हालांकि, स्पष्ट अंतर यह है कि जहां पहले के कानून द्वारा कृषि सुधार के उद्देश्यों के लिए मुआवजे के बिना ग्राम पंचायतों में निहित कृषि संपदाओं को, वर्तमान कानून द्वारा बिना किसी मुआवजे के कृषि भूमि के समान या इसी तरह के निहितकरण को शहरी क्षेत्र में भी विस्तारित करने की मांग की गई है।

7. अनिवार्य रूप से अधिनियम के वैधानिक प्रावधान जो संवैधानिक चुनौती के अधीन रहे हैं, उन्हें संदर्भित किया जाना चाहिए और इसलिए, उनमें से कुछ को शुरू में ही पढ़ना आवश्यक है। हरियाणा म्यूनिसिपल कॉमन लैंड्स (रेगुलेशन) एक्ट, 1974 की धारा 2 (जी) 'शामलात देह' को परिभाषित करती है और यह पंजाब विलेज कॉमन लैंड्स (रेगुलेशन) एक्ट, 1961 की धारा 2 (जी) के समान है। आक्षेपित अधिनियम की धारा 4,5,6,7 और 10 निम्नलिखित शब्दों में हैंः -

"एस. *4.* नगरपालिका समितियों में अधिकारों का निहित होना।तत्समय प्रवृत्त किसी अन्य विधि में या किसी करार, लिखत, रीति या प्रयोग या किसी न्यायालय या अन्य प्राधिकारी के किसी डिक्री या आदेश में इसके विपरीत किसी बात के होते हुए भी, किसी नगरपालिका में शामलत देह में जो कुछ भी हो, सभी अधिकार, अधिकार और हित नियत दिन को उस नगरपालिका की नगरपालिका समिति में निहित होंगे।

5. नगरपालिका समिति में निहित भूमि के उपयोग और व्यवसाय, आदि का विनियमन। इस अधिनियम के प्रावधानों के आधार पर नगरपालिका समिति में निहित सभी भूमि का उपयोग या निपटान नगरपालिका समिति द्वारा नगरपालिका के निवासियों के लाभ के लिए निर्धारित तरीके से किया जाएगा।

6. आय का उपयोगः-इस अधिनियम के तहत नगरपालिका समिति में निहित भूमि से उपार्जित सभी आय को नगरपालिका निधि में जमा किया जाएगा।

7. मुआवजे की सीमाः- कोई भी व्यक्ति इस अधिनियम के लागू होने में किसी भी भूमि को हुए नुकसान या कथित रूप से हुए नुकसान के लिए किसी भी मुआवजे का हकदार नहीं होगा।

10. नियम बनाने की शक्ति।— *(1)* राज्य सरकार, सरकारी राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, इस अधिनियम के प्रयोजनों को पूरा करने के लिए नियम बना सकती है।

(2) विशेष रूप से और पूर्वगामी शक्तियों की व्यापकता पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना ऐसे नियम-

(क) उन सिद्धांतों के लिए उपबंध कर सकते हैं जिन पर नगरपालिका के निवासी नगरपालिका समिति में निहित भूमि का उपयोग करेंगे।

(ख) किसी एकल व्यक्ति को पट्टे पर दिया जाने वाला अधिकतम और न्यूनतम क्षेत्र;

(ग) किसी कार्यालय में रखे जाने, बनाए जाने या संकलित किए जाने या किसी प्राधिकरण को प्रस्तुत किए जाने के लिए आवश्यक समझे जाने वाले प्रपत्रों या ऐसी पुस्तकों, प्रविष्टियों, आंकड़ों और खातों का निर्धारण;

(घ) वे नियम और शर्तें जिन पर नगरपालिका समिति में निहित किसी भूमि के उपयोग और कब्जे की अनुमति है;

(ङ) वह तरीका और परिस्थितियां जिसमें किसी भूमि का उपयोग, हस्तांतरण, बिक्री या अन्यथा निपटान किया जा सकता है;

(च) कोई अन्य मामला जो विहित किया जाना है या किया जा सकता है।

8. अब उपर्युक्त प्रावधानों और विशेष रूप से धारा 4,6 और 7 के साधारण पठन से भी यह स्पष्ट है कि इन शब्दों में नगरपालिका समिति में कृषि संपदा के अधिग्रहण या निहित होने का प्रावधान है और इसके लिए किसी भी मुआवजे के भुगतान के खिलाफ एक विशिष्ट प्रतिबंध लगाया गया है। यह स्पष्ट रूप से संविधान के अनुच्छेद 31 के अनुप्रयोग और संरक्षण को आकर्षित करेगा। पक्षों के विद्वान वकील इस बात पर सहमत हैं कि अब तक कानूनी स्थिति के बारे में कोई विवाद नहीं है।

9 इसलिए, विवाद का क्षेत्र इस हद तक सीमित है कि क्या अधिनियम के विवादित प्रावधानों द्वारा मुआवजे के बिना नगरपालिका समितियों में कृषि संपदाओं का यह अधिग्रहण या निहित करना संविधान द्वारा ही संरक्षित है? दूसरे शब्दों में, आक्षेपित प्रावधानों को इस बात की कसौटी पर खरा उतरना होगा कि क्या वे संविधान के अनुच्छेद 31 ए (1) (ए) द्वारा पूरी तरह से संरक्षित हैं। शायद इस स्तर पर इस प्रावधान के प्रासंगिक भाग को याद करना सबसे अच्छा हैः31क (1) संपदा आदि के अधिग्रहण के लिए उपबंध करने वाली विधियों का संरक्षणः- (1) अनुच्छेद 13 में किसी बात के होते हुए भी, निम्नलिखित के लिए उपबंध करने वाली कोई विधि नहीं हैः-(क) राज्य द्वारा किसी संपदा का या उसमें किसी अधिकार का अर्जन या ऐसे किसी अधिकार का उन्मूलन या संशोधन, या (ख) से (ङ)* * * * * को इस आधार पर शून्य माना जाएगा कि यह अनुच्छेद 14, अनुच्छेद 19 या अनुच्छेद 31 द्वारा प्रदत्त किसी भी अधिकार के साथ असंगत है, या छीनता है या कम करता है, बशर्ते कि अब बिंदुओं के लिए प्रासंगिक कानून का इतना बड़ा क्षेत्र आधिकारिक उदाहरण द्वारा कवर किया गया है कि सिद्धांत पर किसी भी जानबूझकर शोध प्रबंध को शुरू करना शायद बेकार होगा। इस संदर्भ में मामलों की एक त्रयी का उल्लेख करना पर्याप्त है जो इस न्यायालय के संबंध में कानूनी स्थिति को स्थिर करता है। कोचुनी के मामले (ऊपर) और असंख्य अन्य उदाहरणों में, जो बाद में आए और जिनके लिए संदर्भ अनावश्यक है, यह आधिकारिक रूप से अभिनिर्धारित किया गया था कि पूर्व-उद्धृत अनुच्छेद 31क (1) (क) यद्यपि स्पष्ट रूप से व्यापक भाषा में दिया गया था, आवश्यक रूप से मुख्य रूप से कृषि सुधार के लिए निर्देशित कानून तक ही सीमित था। अनुच्छेद 14,19 और 31 का उल्लेख करने के बाद, जिसके संदर्भ में अनुच्छेद 31ए निर्धारित किया गया है, न्यायमूर्ति सुब्बा राव ने बहुमत के लिए बोलते हुए कहा-"* * *, 'संपदा' की परिभाषा किसी विशेष क्षेत्र में भूमि कार्यकाल से संबंधित मौजूदा कानून के रूप में संदर्भित करती है, जिससे यह संकेत मिलता है कि अनुच्छेद केवल 'संपदा' के रूप में वर्णित भूमि कार्यकाल से संबंधित है। ऐसी संपदा के अधिकारों की समावेशी परिभाषा में स्वामी और उसके अधीनस्थ कार्यकाल-धारकों में निहित अधिकारों की भी गणना की गई है। उस परिभाषा का अंतिम खंड अर्थात्, उन अधिकारों में भूमि राजस्व के संबंध में अधिकार या विशेषाधिकार भी शामिल हैं, इस तथ्य पर जोर देता है कि अनुच्छेद भूमि-कार्यकाल से संबंधित है। इसलिए, यह स्पष्ट है कि उक्त अनुच्छेद 'संपदा' नामक कार्यकाल से संबंधित है और इसके अधिग्रहण या भूमि-धारक या विभिन्न अधीनस्थ कार्यकाल-धारकों के अधिकारों के संबंध में उनके अधिकारों के उन्मूलन या संशोधन का प्रावधान करता है। इसके विपरीत दृष्टिकोण राज्य को किसी भी कृषि सुधार के संदर्भ के बिना अपनी संपत्ति के मालिक को बेचने और इसे दूसरे को सौंपने में सक्षम बनाएगा। यह राज्य को अपनी और अपने परिवार के अन्य सदस्यों के बीच अपनी संपत्तियों को विभाजित करने के लिए मजबूर करने में भी सक्षम बनाएगा या किराएदारों के अलावा अन्य व्यक्तियों के पक्ष में ब्याज पैदा करने में सक्षम बनाएगा, जिनके पास पहले कोई नहीं था। इस तरह के कृत्यों का भूमि-कार्यकाल से कोई संबंध नहीं है और ये विशुद्ध रूप से कृषि सुधार के संदर्भ के बिना किसी नागरिक की संपत्ति को जब्त करने के कार्य हैं।

अनुच्छेद 31ए नागरिकों को उनके मौलिक अधिकारों से वंचित करता है और इस तरह के अनुच्छेद को अनुच्छेद में निहित उद्देश्य को पार करने के लिए व्याख्या द्वारा विस्तारित नहीं किया जा सकता है। व्यापक व्याख्या की अस्पष्टता स्पष्ट हो जाएगी यदि अनुच्छेद का अर्थ जनम अधिकार के संदर्भ में लगाया गया है।

कोचुनी के मामले में जिस बात पर बलपूर्वक प्रकाश डाला गया है वह यह है कि अनुच्छेद 31ए (1) (ए) का कोई भी विस्तारित अर्थ देश के भीतर सभी कृषि भूमि के संबंध में अनुच्छेद 31 (2) के प्रावधानों को वस्तुतः निरर्थक बना देगा क्योंकि तब किसी भी और हर संपत्ति का अधिग्रहण बिना किसी मुआवजे के किया जा सकता था। इसलिए, यह कहना गलत नहीं होगा कि कोचुनी के मामले (उपर्युक्त) ने अनुच्छेद 31ए (1) (ए) के दायरे पर एक सीमित और प्रतिबंधित व्याख्या रखी है, जो इसे केवल और सख्ती से कृषि सुधार के लिए निर्देशित कानून तक सीमित करती है।

10. रणजीत सिंह बनाम पंजाब राज्य (उपर्युक्त) के मामले में कोचुनी का मामला फिर से स्पष्ट नोटिस के लिए सामने आया। पंजाब ग्राम पंचायत अधिनियम, पंजाब विलेज कॉमन लैंड्स (रेगुलेशन एक्ट और पंजाब सिक्योरिटी ऑफ लैंड टेन्योर एक्ट, हिदायतुल्ला, जस्टिस ने बेंच की ओर से बोलते हुए कहाः "इसमें कोई संदेह नहीं है कि कोचुनी के मामले (ए. आई. आर. 1960 एस. सी. 1080) ने कार्यकाल में बदलाव किए बिना और कृषि सुधार के किसी भी ढोंग के बिना तारवाड़ को स्टेनी के अधिकारों का खाली हस्तांतरण माना, जैसा कि अनुच्छेद 31-ए द्वारा विचार नहीं किया गया था। लेकिन यह एक विशेष मामला था और हम इसे उन मामलों में लागू नहीं कर सकते हैं जहां कानून की सामान्य योजना निश्चित रूप से कृषि सुधार है और इसके प्रावधानों के तहत ग्रामीण अर्थव्यवस्था के हित में कुछ सहायक सुधारों को पूर्ण प्रभाव देने के लिए किया जाना चाहिए। हमारे निर्णय में उच्च न्यायालय कोचुनी के मामले (ए. आई. आर. 1960 एस. सी. 1080) में सख्त नियम 1 को यहां के तथ्यों पर लागू नहीं करने में सही था। इस फैसले के बाद आई पी वैरावेलु मुदलियार बनाम भूमि अधिग्रहण के लिए विशेष उप-कलेक्टर, पश्चिम मद्रास और अन्य मामलों में संविधान पीठ का फैसला आया इसमें न्यायमूर्ति सुबा राव ने न्यायालय की ओर से बोलते हुए रणजीत सिंह के मामले (उपर्युक्त) में टिप्पणियों का व्यापक रूप से उल्लेख किया और निष्कर्ष निकालाः -

इसलिए यह निर्णय इस विचार को स्वीकार करता है कि अनुच्छेद 31-ए को केवल कृषि सुधार को लागू करने के लिए लागू किया गया था, लेकिन इसने 'कृषि सुधार' अभिव्यक्ति को एक व्यापक अर्थ दिया है ताकि ग्रामीण अर्थव्यवस्था के विकास के लिए किए गए प्रावधानों को शामिल किया जा सके।

11. पूर्व में उद्धृत तीन निर्णयों में अंतिम न्यायालय द्वारा प्रतिपादित कानूनी स्थिति के ठोस आधार पर, यह स्पष्ट है कि अब महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि क्या हरियाणा नगरपालिका सामान्य भूमि (विनियमन अधिनियम, 1974 के मुख्य प्रावधान निश्चित रूप से कृषि सुधारों को सरल बनाने के लिए निर्देशित हैं या ग्रामीण अर्थव्यवस्था के विकास के सहायक उद्देश्य के लिए बनाए गए हैं। यह मुझे स्पष्ट प्रतीत होता है कि यह दोनों परीक्षणों में से किसी को भी संतुष्ट नहीं कर सका।

12. धारा 1 से 10 को पढ़ने से इस बात में कोई संदेह नहीं होगा कि ये प्रावधान सीधे तौर पर भूमि की परिपक्वता के प्रश्न या कृषि जोतों के पुनर्वितरण और इसके परिणामस्वरूप कृषि सुधारों से संबंधित नहीं हो सकते हैं। वास्तव में प्रत्यर्थियों के विद्वान वकील भी गंभीरता से यह आग्रह करने में सक्षम नहीं थे कि अधिनियम को संभवतः कृषि कानून सरलीकरण के दायरे में लाया जा सकता है जैसा कि कोचुनी (उपर्युक्त) के मामले में आधिकारिक रूप से निर्धारित किया गया है।

13.उपर्युक्त स्थिति को ध्यान में रखते हुए यह प्रश्न और अधिक संकुचित हो जाता है कि क्या अधिनियम के विवादित प्रावधानों को संभवतः मुख्य रूप से ग्रामीण अर्थव्यवस्था के विकास के लिए निर्देशित किया जा सकता है और इसलिए, कृषि सुधार के साथ निकटता से जुड़ा हुआ है।

14. अब इस फोकस में मामले की जांच करते हुए, जो सबसे पहले ध्यान आकर्षित करता है वह अधिनियम का ही नाम है। यह अपने आप में यह स्पष्ट करता है कि यह नगरपालिका की आम भूमि से संबंधित है। इस कानून की ग्रामीण प्रकृति के विपरीत शहरी, इसलिए, बहुत सीमा पर प्रकट है। आगे बढ़ते हुए, अधिनियम की धारा 2 (घ) में 'नगरपालिका' शब्द को परिभाषित करते हुए कहा गया है कि यह या तो एक स्थानीय क्षेत्र होगा जिसे पंजाब नगरपालिका अधिनियम, 1911 के तहत नगरपालिका घोषित किया गया था या माना गया था या जिसे हरियाणा नगरपालिका अधिनियम, 1974 के तहत घोषित किया गया था, साथ ही इसके तहत गठित अधिसूचित क्षेत्र समितियां भी होंगी और इसके दायरे में फरीदाबाद शहरी परिसर भी शामिल है। इसलिए, नगरपालिका की परिभाषा और परिणामस्वरूप नगरपालिका की सामान्य भूमि की प्रकृति से यह संकेत मिलता है कि इसका संबंध कृषि भूमि से है, जो छोटे शहरों की नगर पालिकाओं में स्थित है, जो इसलिए, मुख्य रूप से शहरी प्रकृति के हैं और मुख्य रूप से ग्रामीण प्रकृति की कृषि भूमि से एकदम विपरीत हैं।

15. धारा के प्रावधानों को आगे बढ़ाते हुए यह इंगित नोटिस की मांग करता है। इस प्रकार व्यापक विस्तार की भाषा में किसी भी नगरपालिका के शामलात देह में जो कुछ भी अधिकार और रुचि होगी, वह नियत दिन पर उसकी नगरपालिका समिति में निहित होगी। नगरपालिका समितियों या नगर पालिकाओं का शहरी निकाय होना किसी गंभीर विवाद को स्वीकार नहीं करता है। इसलिए मुख्य रूप से शहरी निकाय में एकत्रीकरण को ग्रामीण अर्थव्यवस्था के विकास के लिए शायद ही लेबल किया जा सकता है। इस पहलू को बाद की धारा 5 द्वारा और उजागर किया गया है जो तब प्रदान करती है कि इन निहित भूमि का उपयोग नगरपालिका के निवासियों के लाभ के लिए किया जाएगा या निपटाया जाएगा। अधिनियम की सभी धारा 6 में अनिश्चित शब्दों में कहा गया है कि नगरपालिका समिति में निहित भूमि से उपार्जित सभी आय तब नगरपालिका निधि में जमा की जाएगी। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि शामलात देह की उपाधि और आय दोनों को पूरी तरह से एक शहरी निकाय में जोड़ा जाता है और इसके खजाने में भुगतान किया जाता है। इस तरह के उपाय को ग्रामीण अर्थव्यवस्था के विकास के लिए एक उपाय के रूप में चिह्नित करना, मेरे विचार से काफी हास्यास्पद लगेगा। वास्तव में इस प्रावधान का समग्र प्रभाव यह है कि यह कृषि भूमि या संपत्ति और इसकी आय को पूरी तरह से नगरपालिका या इसकी नगरपालिका समिति जैसे मुख्य रूप से शहरी निकाय के लाभ और उपयोग के लिए छीन लेता है। इसलिए, ग्रामीण अर्थव्यवस्था के विकास के लिए निर्देशित होने की जगह, यह केवल नगरपालिका या शहरी अर्थव्यवस्था को और अधिक एकत्रीकरण प्रदान करता है। निष्कर्ष निकालने के लिए, इसलिए, यह स्पष्ट प्रतीत होता है कि सबसे धर्मार्थ निर्माण पर भी विवादित अधिनियम को संभवतः ग्रामीण अर्थव्यवस्था के विकास के लिए प्रत्यक्ष या दूरस्थ रूप से सह-संबंधित नहीं किया जा सकता है।

15 ए। प्रत्यर्थियों के लिए विद्वत वकील के प्रति निष्पक्षता में, यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि उनका स्टार तर्क विवादित अधिनियम के प्रावधानों पर बिल्कुल भी आधारित नहीं था, बल्कि केवल उसके तहत बनाए गए कुछ नियमों, अर्थात् हरियाणा नगरपालिका सामान्य भूमि (विनियमन) नियम, 1976 पर आधारित था। यह नोटिस की मांग करता है कि ये नियम क़ानून के दो साल बाद बनाए गए थे और याचिकाकर्ताओं के विद्वान वकील ने अपने रुख में जोरदार था कि कम से कम एक क़ानून की संवैधानिकता के सीमित उद्देश्य के लिए, प्राथमिक और एकमात्र प्रावधान स्वयं अधिनियम के हैं और इसके तहत अधीनस्थ विधान के परिणाम हैं। थोड़ा पेचीदा और परेशान करने वाले इस सवाल में गए बिना

कि क्या किसी अधिनियम के तहत बनाए गए नियम इसकी संवैधानिकता को बनाए रख सकते हैं, मुझे ऐसा लगता है कि यह उत्तरदाताओं के पक्ष में होने पर भी, उनका मामला किसी भी तरह से आगे नहीं बढ़ा है।

16. प्रत्यर्थियों की ओर से प्राथमिक निर्भरता अधिनियम की धारा 5 के संबंध में बनाए गए नियम 3 पर थी। इसके उपनियम (2) में अधिक से अधिक 26 उपयोगों का उल्लेख किया गया है जिनके लिए नगरपालिका समिति में निहित शमिलात देह को रखा जा सकता है। इसमें यह प्रावधान है कि समिति में निहित भूमि का उपयोग या तो स्वयं या किसी अन्य के माध्यम से उपरोक्त उद्देश्यों के लिए किया जा सकता है। इसमें लघु खनिजों के खनन और सरकार द्वारा अनुमोदित औद्योगिक परियोजनाओं के लिए या शहरी क्षेत्र में अपर्याप्त आवास वाले परिवार को भूमि पट्टे पर देने के उद्देश्य शामिल हैं। मद (21) तब वाहनों की पार्किंग के लिए भूमि का उपयोग करने को संदर्भित करती है और उपायुक्त के अनुमोदन से इसे किसी अन्य सामान्य उद्देश्य के लिए रखने की सामान्य शक्ति बनी रहती है। एक बार जब शामलात देह स्वयं नगरपालिका में निहित हो जाती है और उससे होने वाली सारी आय का उपयोग नगरपालिका समिति द्वारा अपने निवासियों के लाभ के लिए नगरपालिका निधि के माध्यम से किया जाना है, तो यह आय किस तरीके या तरीके से प्राप्त की जानी है, इसके बारे में शायद ही कोई प्रासंगिकता है। इसके अलावा, जैसा कि मैंने ऊपर दिखाया है, नियम स्वयं उन उद्देश्यों के लिए निहित भूमि के उपयोग की परिकल्पना करते हैं जो किसी भी तरह से कृषि सुधार से या वैकल्पिक रूप से ग्रामीण अर्थव्यवस्था से संबंधित नहीं हैं। यह भी याद रखना महत्वपूर्ण है कि अधिनियम के तहत बनाए गए नियम 6 में नगरपालिका द्वारा निहित भूमि को उपहार में देने का भी प्रावधान है, इसके अलावा ऐसे किसी अन्य उद्देश्य के लिए निर्दिष्ट उद्देश्यों के अलावा जिसे सरकार द्वारा अनुमोदित किया जा सकता है। इसे फिर से शायद ही ग्रामीण अर्थव्यवस्था के विकास और धारा 5 द्वारा नगरपालिका में निहित शामलत देह के निपटान की शक्ति से संबंधित किया जा सकता है या नियम 6 द्वारा इसे उपहार में देने के लिए आगे विस्तार करना वास्तव में ग्रामीण अर्थव्यवस्था की किसी भी प्रगति या विकास के विपरीत प्रतीत होता है।

17. प्रत्यर्थियों के विद्वान वकील ने तब तर्क दिया था कि रणजीत सिंह के मामले में (ऊपर, पंचायत आदि में कृषि भूमि का निहित होना कृषि सुधार के सहायक उद्देश्यों और ग्रामीण अर्थव्यवस्था के विकास के दायरे में माना गया था और इसी सिद्धांत को नगर समिति या निगम में निहित करने के लिए बढ़ाया जा सकता है। मैं सहमत नहीं हो पा रहा हूं। इस संदर्भ में एक ओर गाँव की पंचायत और दूसरी ओर नगर समिति या निगम के बीच एक बुनियादी और बुनियादी अंतर है। जबकि पंचायत अनिवार्य रूप से और मुख्य रूप से एक ग्रामीण निकाय है, जिसे मजबूत करने या संपन्न करने को ग्रामीण अर्थव्यवस्था के विकास के उपाय के रूप में अच्छी तरह से माना जा सकता है, ऐसा संभवतः एक निगम या नगरपालिका निकाय के बारे में नहीं कहा जा सकता है जो अनिवार्य रूप से एक शहरी चरित्र में भाग लेता है।

18. एक अंतिम प्रयास में, विधेयक के साथ संलग्न उद्देश्यों और कारणों के विवरण पर भरोसा करने की मांग की गई, जिसके कारण अधिनियम को लागू किया गया। प्रासंगिक भाग निम्नलिखित शर्तों में हैः-"कृषि सुधारों की श्रृंखला को पूरा करने के लिए, जो उपरोक्त अधिनियम के अधिनियमन के साथ शुरू किए गए थे, सरकार ने निर्णय लिया है कि नगरपालिका सीमाओं के भीतर ऐसी शामलात लेह भूमि को शहरी और ग्रामीण भूमि की योजना बनाने और उचित उपयोग और लाभकारी उपयोग और समुदाय की भलाई के लिए स्लम क्षेत्रों की निकासी के उद्देश्य से नगरपालिका समितियों में निहित किया जाना चाहिए।

विधेयक का उद्देश्य इस उद्देश्य को प्राप्त करना है,"सबसे पहले, यह अच्छी तरह से तय किया गया है कि न्यायालय को उद्देश्यों और कारणों के विवरण के आधार पर क़ानून के प्रावधान का अर्थ नहीं लगाना है और इसका उपयोग केवल उस समय प्रचलित शर्तों का पता लगाने के सीमित उद्देश्य के लिए किया जा सकता है जब विधेयक को विधायिका में पेश किया गया था और जिस उद्देश्य के लिए अधिनियम बनाया गया था। उद्देश्यों और कारणों के बयान में केवल एक अधिनियम को कृषि सुधारों में से एक के रूप में लेबल करने से वास्तव में ऐसा नहीं होगा। मैंने पहले ही इस अधिनियम के सभी प्रावधानों का स्वतंत्र रूप से विश्लेषण किया है ताकि यह निष्कर्ष निकाला जा सके कि इसे न तो कृषि सुधार के रूप में सरल माना जा सकता है और न ही इसे ग्रामीण अर्थव्यवस्था के विकास के लिए निर्देशित किए जाने वाले विस्तार के दायरे में लाया जा सकता है। यह स्मरण रखना भी महत्वपूर्ण है कि उद्देश्यों और कारणों के पूर्व उद्धृत कथन में एक शहर के झुग्गी-झोपड़ी क्षेत्रों की निकासी को फिर से गलत तरीके से कृषि सुधारों के दायरे में माना गया है क्योंकि यह वाप्रवेलु मुदलियार के मामले (उपर्युक्त) में आधिकारिक रूप से अन्यथा माना गया है। इसमें स्पष्ट रूप से झुग्गियों की निकासी के उद्देश्य से भूमि अधिग्रहण, जो मद्रास शहर के लिए तत्काल समस्या बन गया था, को अपने सीमित या व्यापक अर्थों में कृषि सुधार से संबंधित नहीं माना गया था, हालांकि, प्रशंसनीय अन्यथा ऐसा उद्देश्य हो सकता है। अतः यह अभिनिर्धारित किया जाना चाहिए कि विधेयक के साथ संलग्न उद्देश्यों और कारणों के विवरण में कृषि सुधार का केवल उल्लेख किसी भी प्रकार से अधिनियम को असंवैधानिकता की चुनौती से नहीं बचाता है।

19. निर्णय से अलग होने से पहले, एस. पी. वाटेल बनाम यू. पी. राज्य (6) पर उत्तरदाताओं के लिए विद्वान वकील की निर्भरता पर ध्यान देना शायद उचित है। हालाँकि, यह मामला पूरी तरह से अलग है। इसमें यू. पी. शहरी क्षेत्र जमींदारी उन्मूलन और भूमि सुधार अधिनियम के प्रावधान विचाराधीन थे। यह नाम ही इंगित करेगा कि विवादित अधिनियम कृषि सुधार का एक उपाय था और वास्तव में जमींदारी उन्मूलन के प्रावधानों को शहरी क्षेत्रों तक विस्तारित किया गया था। न्यायालय ने अपने प्रावधानों की जांच के बाद यह स्पष्ट निष्कर्ष निकाला कि अधिनियम को समग्र रूप से संविधान के अनुच्छेद 31-ए द्वारा संरक्षित किया गया था क्योंकि इसे कृषि सुधारों को सरल बनाने के लिए निर्देशित किया गया था। अधिक बारीकी से जाँच करने पर यह अभिनिर्धारित किया गया कि धारा 2 (1) (घ) समान रूप से संबंधित थी और कृषि सुधार के प्राथमिक उद्देश्य से जुड़ी थी जिसे कानून पूरा करने के लिए था। अतः इस मामले में टिप्पणियाँ वर्तमान मामले के साथ बहुत कम समानता रखती हैं और किसी भी तरह से प्रत्यर्थी-राज्य के रुख को आगे नहीं बढ़ाती हैं।

20. इसलिए, मैं यह निष्कर्ष निकालूंगा कि हरियाणा नगरपालिका सामान्य भूमि (विनियम) अधिनियम, 1974 कृषि सुधार का उपाय नहीं है और इसलिए, संविधान के अनुच्छेद 31-ए (1) (ए) द्वारा परिकल्पित संरक्षण का लाभ नहीं उठा सकता है। एक बार ऐसा होने पर, यह मुआवजे के भुगतान के बिना भूमि अधिग्रहण का प्रावधान करता है जो संविधान के अनुच्छेद 31 में निहित मौलिक अधिकार का सीधे उल्लंघन करता है। हमारे समक्ष यह स्वीकार किया गया था कि मुआवजे के बिना नगरपालिका में संपत्ति के निहित होने के संबंध में महत्वपूर्ण और बुनियादी प्रावधानों के अभाव में, शेष प्रावधान स्वतंत्र रूप से खड़े नहीं हो सकते हैं। इसलिए, संपूर्ण कानून असंवैधानिकता के दोष से ग्रस्त है और इसके द्वारा निरस्त कर दिया जाता है। परिणामस्वरूप रिट याचिका को अनुमति दी जाती है। यहां उत्पन्न होने वाले कठिन और पेचीदा संवैधानिक बिंदुओं के कारण दलों को अपनी लागत वहन करने के लिए छोड़ दिया जाता है।

आर. एन. मित्तल, न्यायमूर्ति-मैं सहमत हूँ।

ए. एस. बैन्स, जस्टिस-मैं भी सहमत हूँ।

(1) ए आई आर 1961 पंजाब 1.

(2) ए आई आर 1960 एस सी 1080।

(3) ए आई आर 1962 पंजाब 221.

(4) ए आई आर 1965 एस सी 632।

अस्वीकरण : स्थानीय भाषा में अनुवादित निर्णय वादी के सीमित उपयोग के लिए है ताकि वह अपनी भाषा में इसे समझ सके और किसी अन्य उद्देश्य के लिए इसका उपयोग नहीं किया जा सकता है । सभी व्यवहारिक और आधिकारिक उद्देश्यो के लिए निर्णय का अंग्रेजी संस्करण प्रमाणिक होगा और निष्पादन और कार्यान्वयन के उद्देश्य के लिए उपयुक्त रहेगा ।

प्रियंका वर्मा

प्रशिक्षु न्यायिक अधिकारी

फ़रीदाबाद, हरियाणा