पूर्ण पीठ

श्री एस.एस. संधावालिया माननीय मुख्य न्यायमूर्ति, श्री पी.सी. जैन और श्री एस.सी. मितल माननीय न्यायमूर्ति

नवल सिंह,-याचिकाकर्ता,

बनाम

प्रशासक, नगर समिति, चरखी दादरी और अन्य,-प्रतिवादी।

1982 की सिविल रिट याचिका संख्या 467।

11 अक्टूबर 1983.

पंजाब नगर सुधार अधिनियम (1922 का चतुर्थ) (जैसा कि हरियाणा राज्य पर लागू है) धारा 24, 28, 42(1) और 44-ए-सुधार योजना ट्रस्ट द्वारा विधिवत तैयार की गई और धारा 42(1) के तहत अधिसूचित की गई - ऐसी योजना निष्पादित नहीं की गई धारा 44-ए द्वारा प्रदान की गई अधिसूचना से पांच साल की अवधि के भीतर-ऐसी योजना-क्या रद्द की जा सकती है - 44-ए में 'निष्पादित' शब्द का अर्थ-समझाया गया

ये निर्धारित किया गया कि पंजाब नगर सुधार अधिनियम, 1922 (जैसा कि हरियाणा राज्य पर लागू होता है) की धारा 44-ए को पढ़ने से विधानमंडल की धारा 24 और 28 और धारा 42(1) के तहत अधिसूचित के तहत विधिवत तैयार की गई योजना के कार्यान्वयन के लिए समय सीमा निर्धारित करने की मंशा का संकेत मिलता है। इस अनुभाग से यह स्पष्ट है कि योजना के कार्यान्वयन में लंबी देरी की बुराई पर प्रहार करने के लिए विधानमंडल ने दो स्पष्ट शर्तें तय की हैं। पहला, आधिकारिक राजपत्र में अधिनियम की धारा 42 के तहत इसकी अधिसूचना की तारीख से योजना की मंजूरी और शुरुआत के संबंध में है। इस प्रकार समय का यह बिंदु स्पष्ट रूप से और अनम्य रूप से निश्चित है। उक्त योजना के कार्यान्वयन के लिए अन्य अवधि ऐसी अधिसूचना की तारीख से ठीक पांच वर्ष निर्धारित की गई है। एक सामान्य नियम के रूप में, इस प्रकार अध्याय IV में अधिनियम द्वारा परिकल्पित योजना के प्रारंभ और पूरा होने के लिए एक उचित अवधि प्रदान की

जाती है। यह केवल एक अपवाद के रूप में है कि मुख्य प्रावधान का प्रावधान उन शर्तों को बताता है जहां इस निर्धारित समय का विस्तार दिया जा सकता है। विस्तार की शक्ति स्वयं ट्रस्ट में निहित नहीं है, बल्कि राज्य सरकार में निहित है और इसकी संतुष्टि की शर्त से बचाव किया जाता है कि निर्धारित अवधि के भीतर योजना को निष्पादित करना ट्रस्ट के नियंत्रण से बाहर था। अनुभाग का समग्र दृष्टिकोण परिणामस्वरूप यह संकेत देगा कि मूल नियम पांच साल के भीतर पूरा करने का है और सरकार द्वारा विस्तार अनुदान के अपवाद को फिर से एक पूर्व शर्त द्वारा रोका गया है। इस प्रकार विधायी पृष्ठभूमि से, विधानमंडल द्वारा जिस बुराई को दूर करने का इरादा था, साथ ही अधिनियम की धारा 44-ए की विशिष्ट भाषा से यह स्पष्ट है कि उसी की सही व्याख्या यह कहती है कि योजना को निर्धारित सीमा, पाँच वर्ष की अवधि या विधिवत विस्तारित, यदि कोई हो के भीतर क्रियान्वित और पूरा किया जाना चाहिए। इस प्रकार, उक्त समय सीमा के भीतर पूरी नहीं की गई कार्यवाही अधिनियम की धारा 44-ए का स्पष्ट उल्लंघन है और उस सीमा तक रद्द की जा सकती है।

(पैरा 9 और 15)

ये निर्धारित किया गया कि अधिनियम की धारा 44-ए में 'निष्पादित' शब्द को इसके संदर्भ में पढ़ने से संकेत मिलता है कि योजना के कार्यान्वयन और उपलब्धि को सुनिश्चित करने के लिए संशोधन के माध्यम से उक्त धारा को शामिल करने का विधानमंडल का उद्देश्य और इरादा समय सीमा और इस संदर्भ में लंबे समय तक काम टालने की बुराई पर अंकुश लगाना है। व्याकरणिक निर्माण के सख्त स्तरों पर भी, ऐसा प्रतीत होता है कि निष्पादित या 'निष्पादन' शब्द अपने भीतर योजना की पूर्णता और उपलब्धि को समाहित करता है, न कि केवल उसकी शुरुआत को। यदि इस प्रकार इसका पालन किया जाए तो अधिनियम की धारा 44-ए के संदर्भ में 'निष्पादित' शब्द का सही अर्थ योजना को निर्धारित समय सीमा के भीतर पूरा करना या पूरा करना है।

(पैरा 10 और 11)

तिरलोक सिंह जैन बनाम हरियाणा राज्य और दूसरा, सिविल रिट याचिका संख्या 3790 सन 1981 का निर्णय 25 सितंबर, 1981 तारीख को हुआ।

खारिज कर दिया गया।

मामले को डिवीजन बेंच द्वारा संदर्भित किया गया जिसमें शामिल कानून के महत्वपूर्ण प्रश्नों के निर्णय के लिए माननीय श्री न्यायमूर्ति प्रेम चंद जैन और श्री न्यायमूर्ति एस. पी. गोयल को 14 अप्रैल, 1982 को एक बड़ी पीठ के पास भेजा गया। माननीय मुख्य न्यायाधीश, एस.एस. संधावालिया, माननीय श्री न्यायमूर्ति प्रेम चंद जैन और माननीय श्री न्यायमूर्ति एस.सी. मित्तल की बड़ी पीठ ने अंततः 11 अक्टूबर, 1983 को मामले का फैसला किया।

भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 और 227 के तहत सिविल रिट याचिका निम्नानुसार प्रार्थना करती है; -

(i) यह माननीय न्यायालय सम्मन करने की कृपा कर सकता है वर्तमान मामले का रिकॉर्ड और उसी मुद्दे पर गौर करने के बाद सर्टिओरीरी की रिट जारी की जाये कि उत्तरदाताओं द्वारा दिनांक 23 जनवरी, 1976 को तैयार की गई योजना, - अनुबंध पी-1 के तहत, रद्द घोषित की जाए, जिसका अस्तित्व समाप्त हो गया है और निष्पादन योग्य नहीं है और उक्त योजना को आगे बढ़ाने में उत्तरदाताओं द्वारा कथित तौर पर की गई सभी कार्रवाई रद्द कर दी जाए।

(ii) उत्तरदाताओं को याचिकाकर्ता को उसकी जमीन और घर से बेदखल करने और कथित तौर पर उस योजना को आगे बढ़ाने के लिए तीसरी सार्वजनिक नीलामी और आगे की नीलामी और आवंटन करने से रोका जाए, जो इस माननीय अदालत में इस रिट याचिका के लंबित रहने के दौरान निष्पादन योग्य नही रही।

(iii) प्रतिवादियों को याचिकाकर्ता को उसकी जमीन और घर से बेदखल करने से रोकने के लिए एक उचित रिट निर्देश या आदेश जारी किया जाए।

(iv) अनुलग्नक पी-1 से पी-8 की प्रमाणित प्रतियां दाखिल करने और उत्तरदाताओं को प्रस्ताव के नोटिस जारी करने की छूट दी जाए।

(v) माननीय न्यायालय द्वारा उचित समझे जाने पर कोई अन्य रिट, निर्देश या आदेश पारित किया जाए।

(vi) कि इस रिट याचिका की लागत याचिकाकर्ता को दी जाए।

याचिकाकर्ता के वकील आर एल सरीन।

प्रतिवादी नंबर 1 और 3 के लिए हरभगवान सिंह, ए.जी. हरियाणा।

प्रतिवादी संख्या 2 के लिए जी. एल. बत्रा, सीनियर डी.ए.जी.

निर्णय

श्री एस.एस. संधावालिया माननीय मुख्य न्यायमूर्ति:

1973 के हरियाणा अधिनियम संख्या 17 द्वारा संशोधन के माध्यम से डाली गई पंजाब नगर सुधार अधिनियम, 1922 की धारा 44-ए का वास्तविक महत्व - महत्वपूर्ण प्रश्न है जो इस संदर्भ में पूर्ण पीठ के 4 संबंधित सिविल रिट याचिकाएँ सेट में निर्धारण के लिए आता है। समान रूप से मुद्दे पर इस मुद्दे पर इस न्यायालय के भीतर कुछ स्पष्ट मतभेद भी हैं।

2. पक्षों के विद्वान वकील इस पर सहमत हैं की उन मामलों में तथ्यों की समानता और कानूनी मुद्दे की पहचान है और इसलिए, यह निर्णय उन सभी को नियंत्रित करेगा। परिणामस्वरूप, 1982 की सिविल रिट याचिका संख्या 467 (नवल सिंह बनाम प्रशासक नगर समिति और अन्य) से तथ्यों का मैट्रिक्स चुनना पर्याप्त है।

3. चरखी दादरी सुधार ट्रस्ट, चरखी दादरी ने धारा 24 और 28 के तहत गौशाला गांधी आश्रम और दिल्ली-नारनौल रोड के पास हरिजन कॉलोनी के निर्माण के लिए 23 जनवरी, 1976 को एक योजना तैयार की, जिसका शीर्षक था "विकास योजना संख्या आईबी"। पंजाब नगर सुधार अधिनियम, 1922 (इसके बाद इसे 'अधिनियम' कहा जाएगा)। उक्त योजना को 6 फरवरी, 1976 के आधिकारिक राजपत्र में अधिनियम की धारा 42(1) के तहत विधिवत प्रकाशित किया गया था। याचिकाकर्ता की भूमि चरखी दादरी की नगरपालिका सीमा के भीतर स्थित है, जिस पर याचिकाकर्ता ने उक्त योजना के तहत एक आवासीय घर का निर्माण किया था। इसके अनुसरण में

3 नवंबर, 1976 को कलेक्टर क ` पंचाट की घोषणा की गई।

4. हालांकि रिट याचिकाकर्ता का मामला यह है कि उसके बाद प्रतिवादी - ट्रस्ट ने इस योजना को क्रियान्वित करने के लिए कोई कदम नहीं उठाया है और याचिकाकर्ता को न तो उसकी जमीन और घर से बेदखल किया गया है और न ही जमीन और घर का कब्जा लिया गया है। अन्य मालिक भी इसी तरह प्रभावित हुए। यह कहा गया है कि योजना को क्रियान्वित करने के बजाय, उत्तरदाताओं ने 302 घरों, 44 बूथों और 17 दुकान-सह-फ्लैटों के लिए भूखंडों को नीलामी के माध्यम से आम जनता को बेचने की योजना बनाई और वास्तव में, 26 दिसंबर, 1981 को पहली नीलामी की गई। नीलामी तब आयोजित की गई थी जब घरों के लिए 91 भूखंड आम जनता को बेचे गए थे और दूसरी नीलामी बाद में 8 जनवरी, 1982 को आयोजित की गई थी। याचिकाकर्ता ने उपरोक्त तारीखों पर प्रतिवादी नंबर 1 को सूचित किया कि नीलामी आम जनता को भूखंडों का आवंटन उस योजना के विपरीत था, जिसे न तो क्रियान्वित किया गया था और न ही 23 जनवरी, 1981 को समाप्त होने वाली पांच साल की अवधि से आगे बढ़ाया गया था। हालाँकि, याचिकाकर्ता को गलत सूचित किया गया था कि योजना को उस तिथि से आगे विधिवत और कानूनी रूप से बढ़ा दिया गया था। बाद में याचिकाकर्ता संकल्प संख्या 1, दिनांक 29 जनवरी, 1981 (अनुलग्नक पी-3) की एक प्रति प्राप्त करने में सक्षम रहा, जिसमें इस तथ्य का विशेष उल्लेख किया गया है कि योजना लागू नहीं की जा सकी और मंजूरी हरियाणा से प्राप्त की जानी चाहिए। सरकार ने इसे लागू करने के लिए 5 जनवरी, 1983 तक दो साल का विस्तार मांगा। बाद में, अनुलग्नक पी-5 के माध्यम से प्रशासक द्वारा सरकार को दिनांक 27 अगस्त, 1981 को दो साल के लिए उक्त विस्तार देने के लिए एक अनुस्मारक जारी किया गया। इन आधारों पर यह उजागर किया गया है कि निस्संदेह इस योजना को दूर-दूर तक क्रियान्वित नहीं किया गया है और इसके अलावा इसे 23 जनवरी, 1981 से आगे नहीं बढ़ाया गया है और इस प्रकार यह अधिनियम की धारा 44-ए का उल्लंघन है, इसे रद्द कर दिया जाना चाहिए।

5. कुछ विशिष्ट बचावों के बावजूद, रिट याचिका के उत्तरदाताओं के जवाब में व्यापक तथ्यात्मक आधार निर्विवाद बना हुआ है। योजना की रूपरेखा और 6 फरवरी, 1976 को राजपत्र में इसके

प्रकाशन के साथ-साथ यह तथ्य भी स्वीकार किया गया है कि याचिकाकर्ता की भूमि और घर इसके दायरे में आते हैं। उत्तर के पैरा 6 में, यह बताया गया है कि योजना द्वारा शासित भूमि का एक हिस्सा पारस राम नेत राम कलानिया बालिका विद्या मंदिर को बच्चों के लिए एक स्कूल भवन के निर्माण के लिए आवंटित किया गया है और दो घरों को कमजोर वर्ग समायोजित करने के लिए एक नमूने के रूप में निर्माणाधीन था। 26 दिसंबर, 1981 और 8 जनवरी, 1982 को आम जनता के लिए बाद की नीलामियों के तथ्य को स्वीकार किया गया है, लेकिन यह रुख अपनाया गया है कि इस योजना के तहत क्षेत्र का एक हिस्सा अभी भी हरिजनों को आवंटित किया जाना था। यह स्वीकार किया गया है कि इस न्यायालय द्वारा दिए गए स्थगन के मद्देनजर खुली नीलामी में खरीददारों के पक्ष में बिक्री की पुष्टि नहीं की गई है। 29 जनवरी, 1981 को पारित संकल्प संख्या 1, विशेष रूप से यह कहते हुए कि योजना निष्पादित नहीं की गई थी, स्वीकार किया जाता है, लेकिन यह समझाने की कोशिश की जाती है कि इसे नियमित रूप से पारित किया गया था और इसी तरह अनुस्मारक (अनुलग्नक पी-5) जारी किया गया था। 27 अगस्त, 1981 को स्वीकार कर लिया गया है, हालांकि अब यह स्पष्ट रूप से कहा गया है कि कोई विस्तार आवश्यक नहीं था।

6. दलीलों से यह स्पष्ट प्रतीत होता है कि यद्यपि योजना 6 फरवरी, 1976 को अधिनियम की धारा 42 के तहत प्रकाशित की गई थी, छह साल से अधिक समय बीत जाने के बावजूद अभी तक इसे क्रियान्वित करने या पूरा करने के लिए कुछ भी नहीं किया गया है। ऐसा प्रतीत होता है कि कमजोर वर्गों के लिए कॉलोनियों के निर्माण के अलावा अन्य उद्देश्यों के लिए सार्वजनिक नीलामी करके योजना के मूल उद्देश्य को अब पूरी तरह से नहीं तो बदलने की कोशिश की जा रही है। प्रतिवादी-ट्रस्ट के स्वयं के संकल्प और दस्तावेजों से यह बिना किसी संदेह के साबित हो गया है कि योजना को क्रियान्वित नहीं किया जा सका और इसके लिए दो साल की अवधि के विस्तार की मांग की गई और इसे सुरक्षित करने के लिए अनुस्मारक जारी किए गए। यह सामान्य आधार है कि ऐसा कोई विस्तार या मंजूरी पांच साल की अवधि के भीतर या उससे आगे भी नहीं दी गई है।

7. यह मामला मूल रूप से मेरे विद्वान भाइयों पी. सी. जैन और एस. पी. गोयल, न्यायमूर्ति की खंडपीठ के समक्ष सुनवाई के लिए आया था। उनके सामने प्रतिवादी-राज्य ने **तिरलोक सिंह जैन बनाम हरियाणा राज्य और अन्य**[1] पर भरोसा जताया और तर्क दिया कि इस आधार पर रिट

[1] 1981 के सी. डब्ल्यू. 3790 का निर्णय 25 सितम्बर 1981 को हुआ।

याचिकाएं खारिज की जा सकती हैं। तिरलोक सिंह जैन के मामले (सुप्रा) में पिछले डिवीजन बेंच के फैसलों के साथ कुछ मतभेद को देखते हुए, मामले को एक बड़ी बेंच को भेजा गया था।

8. यह स्पष्ट है कि यहां विवाद अधिनियम की धारा 44 ए के प्रावधानों पर रखी जाने वाली सही व्याख्या पर केंद्रित होना चाहिए। हालाँकि, इससे पहले कि कोई इसकी स्पष्ट भाषा का अर्थ निकाले, इस मामले को इसके वास्तविक विधायी संदर्भ में देखना उचित लगता है। पंजाब टाउन इम्प्रूवमेंट एक्ट मूल रूप से 1922 में अधिनियमित किया गया था और चैंटर IV (धारा 22 से 44 को मिलाकर) ने अधिनियम के तहत विभिन्न प्रकार की योजनाओं के निर्माण और कार्यान्वयन के लिए प्रावधान किया था। जैसा कि मूल रूप से अधिनियमित किया गया था, इस अध्याय में परिकल्पित योजनाओं के लिए कोई सीमा निर्दिष्ट नहीं की गई है। ऐसा लगता है कि इससे ऐसी योजनाओं के कार्यान्वयन में गंभीर विलंब हुआ है और वास्तव में इसके परिणामस्वरूप नागरिकों का उत्पीड़न हुआ है और जहां तक योजनाएं शुरू की गई थीं, इन प्रावधानों का दुरुपयोग हुआ और उनके कार्यान्वयन की कोई सार्थक उम्मीद के बिना अधिग्रहण की कीमतें कम हो गईं। और निकट भविष्य में इसे अंतिम रूप दिया जाएगा। इस संदर्भ में नागरिकों को होने वाली गंभीर कठिनाई को हाल ही में **राधे शाम गुप्ता और अन्य बनाम हरियाणा राज्य और अन्य**[2] मामले में पूर्ण पीठ द्वारा उजागर किया गया है यह मानते हुए कि अधिग्रहण की कार्यवाही को अंतिम रूप देने में अस्पष्टीकृत अत्यधिक देरी इसे शक्ति के रंगीन प्रयोग के दोष से कलंकित कर सकती है और इसे पूरी तरह से ख़राब कर सकती है।

9. जाहिर तौर पर इस बुराई का समाधान करने के लिए अधिनियम की धारा 44 ए को हरियाणा विधानमंडल द्वारा 1973 के अधिनियम संख्या 17 द्वारा उक्त क़ानून में किए गए अन्य संशोधनों के साथ और विशेष रूप से अध्याय पाँच-ए जोड़ा गया था। यह उपरोक्त पृष्ठभूमि के विरुद्ध है कि अब किसी को धारा 44 ए के विशिष्ट प्रावधानों का विश्लेषण करने के लिए आगे बढ़ना चाहिए, जो निम्नलिखित शब्दों में है: -

“44 ए. योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु समय सीमा.—

[2] एआईआर 1982 पंजाब। और हरियाणा 519

कोई भी योजना जिसके संबंध में धारा 42 के तहत एक अधिसूचना प्रकाशित की गई है, ट्रस्ट द्वारा ऐसी अधिसूचना की तारीख से पांच साल की अवधि के भीतर निष्पादित की जाएगी:

बशर्ते कि राज्य सरकार, यदि वह संतुष्ट हो, कि उक्त अवधि के भीतर योजना को क्रियान्वित करना ट्रस्ट के नियंत्रण से बाहर है, तो वह इसे बढ़ा सकती है जैसा वह उचित समझे।

जैसा कि अनुभाग का शीर्षक ही इंगित करता है कि विधानमंडल का इरादा अध्याय IV के तहत योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए एक समय सीमा निर्धारित करना है। अनुभाग की भाषा से पता चलता है कि योजनाओं के कार्यान्वयन में लंबी देरी की बुराई की जड़ पर प्रहार करने के लिए विधानमंडल ने दो स्पष्ट टर्मिनी तय की हैं। पहला, आधिकारिक राजपत्र में अधिनियम की धारा 42 के तहत इसकी अधिसूचना की तारीख से योजना की मंजूरी और शुरुआत के संबंध में है। इस प्रकार समय का यह बिंदु स्पष्ट रूप से और अनम्य रूप से निश्चित है। उक्त योजना के कार्यान्वयन के लिए अन्य अवधि ऐसी अधिसूचना की तारीख से ठीक पांच वर्ष निर्धारित की गई है। एक सामान्य नियम के रूप में, इस प्रकार अध्याय IV में अधिनियम द्वारा परिकल्पित योजनाओं के प्रारंभ और पूरा होने के लिए एक उचित अवधि प्रदान की जाती है। यह केवल एक अपवाद के रूप में है कि मुख्य प्रावधान का प्रावधान उन शर्तों को बताता है जहां इस निर्धारित समय का विस्तार दिया जा सकता है। विस्तार की शक्ति स्वयं ट्रस्ट में निहित नहीं है, बल्कि राज्य सरकार में निहित है और इसकी संतुष्टि की शर्त से बचाव किया जाता है कि निर्धारित अवधि के भीतर योजना को निष्पादित करना ट्रस्ट के नियंत्रण से बाहर था। अनुभाग का समग्र दृष्टिकोण परिणामस्वरूप यह संकेत देगा कि मूल नियम यह है कि, पांच साल के भीतर पूरा करने और सरकार द्वारा विस्तार अनुदान के अपवाद को फिर से एक पूर्व शर्त द्वारा रोका गया है। इस प्रकार विधायी पृष्ठभूमि से, विधानमंडल द्वारा जिस बुराई को दूर करने का इरादा था, साथ ही अधिनियम की धारा 44ए की विशिष्ट भाषा से यह स्पष्ट है कि उसी की सही व्याख्या यह कहती है कि योजना को निर्धारित अवधि पाँच वर्ष या विधिवत विस्तार, यदि कोई हो के भीतर क्रियान्वित और पूरा किया जाना चाहिए।

10. हालाँकि, हरियाणा के विद्वान महाधिवक्ता ने एक सरल दलील दी कि 'निष्पादित' शब्द और इसके व्युत्पन्न अनुभाग में नियोजित का मतलब योजना की पूर्णता या उपलब्धि नहीं है, बल्कि उक्त

उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए कुछ बुनियादी कदमों की शुरुआत मात्र है। विशेष रूप से, यह तर्क देने की मांग की गई थी कि अधिनियम की अनुसूची के तहत अधिग्रहण की कार्यवाही विधिवत शुरू की गई है और पुरस्कार की घोषणा की गई है, इस योजना को बिना किसी और चीज के निष्पादित माना जाना चाहिए और याचिकाकर्ता उस पर गैर-अनुकूलित होना चाहिए। उपरोक्त विवाद विद्वान महाधिवक्ता की प्रतिभा को कुछ हद तक श्रेय देता है, लेकिन यह मानने के लिए किसी महान विद्वता की आवश्यकता नहीं है कि यह स्पष्ट रूप से अस्थिर है। जैसा कि पहले देखा गया है, पूरा संदर्भ इंगित करता है कि संशोधन के माध्यम से धारा 44 ए को सम्मिलित करने में विधानमंडल का उद्देश्य और इरादा निर्धारित समय के भीतर योजनाओं के कार्यान्वयन और उपलब्धि को सुनिश्चित करना और इस संदर्भ में लंबे समय तक विलंब की बुराई पर अंकुश लगाना था। विद्वान महाधिवक्ता के तर्कों को स्वीकार करना एक तरह से प्रावधान के मूल उद्देश्य को विफल करना होगा। ऐसा इसलिए है क्योंकि अगर एक बार यह मान लिया जाए कि योजना की शुरुआत और इसे पूरा करने के लिए कुछ बुनियादी कदम उठाने से कानून संतुष्ट होगा, तो कोई भी देरी, हालांकि, अत्यधिक और दुर्भावनापूर्ण, कानून के दायरे से बाहर होगी और नागरिक को इसके विरुद्ध उपचार के बिना छोड़ देगी। इस विशिष्ट आधार पर भी, उत्तरदाताओं की ओर से दिया गया तर्क हमारे लिए उपयुक्त नहीं है।

11. व्याकरणिक निर्माण के सख्त स्तरों पर भी उपरोक्त बड़े विचारों के अलावा, ऐसा प्रतीत होता है कि 'निष्पादित' या 'निष्पादन' शब्द अपने भीतर योजना की पूर्णता और उपलब्धि को समाहित करता है, न कि केवल उसकी शुरुआत को। वेबस्टर की थर्ड न्यू इंटरनेशनल डिक्शनरी में, 'एग्जीक्यूट' शब्द का अर्थ 'प्रभाव में लाना: पूर्णता से और पूरी तरह से लागू करना' दिया गया है और फिर चैंबर की ट्वेंटीथ सेंचुरी डिक्शनरी में 'एग्जीक्यूट' शब्द ' कार्यान्वित करना : प्रभाव डालना के बराबर है। इस प्रकार यह इस प्रकार होगा कि 'निष्पादित करें' शब्द के सादे शब्दकोश अर्थ पर भी, धारा 44 ए को दिया जाने वाला सही अर्थ उसमें उल्लिखित समय सीमा के भीतर योजना की पूर्ति या पूरा होना, होना चाहिए।

12. इस न्यायालय के भीतर पूर्वोक्त तरीके से धारा 44 ए की व्याख्या करने की एक सुसंगत पंक्ति प्रतीत होती है। **सूरत राम और अन्य बनाम हरियाणा राज्य और अन्य**[3], में डिवीजन बेंच ने निम्नानुसार टिप्पणी की थी: -

"हमें ऐसा प्रतीत होता है कि उपरोक्त प्रावधान को शामिल करके, एक बड़ी कमी को दूर करने का प्रयास किया गया है, अर्थात, अब इम्प्रूवमेंट ट्रस्ट इस योजना को अनिश्चित काल तक जारी रखने की अनुमति नहीं दे सकता है और इसे पांच साल की समाप्ति से पहले योजना को क्रियान्वित और पूरा करना होगा। इसमें कोई दो राय नहीं है कि देरी की स्थिति में, योजना का उद्देश्य आम तौर पर विफल हो जाता है और भूमि-मालिकों या योजना से प्रभावित अन्य व्यक्तियों को बड़ी असुविधा होती है।

राजेश्वर परशाद बनाम हरियाणा राज्य और अन्य[4] में भी यही दृष्टिकोण अपनाया गया है। इन निर्णयों की सत्यता पर **बृज लाल और अन्य बनाम सिरसा इम्प्रूवमेंट ट्रस्ट, सिरसा और अन्य**[5]**,** में सवाल उठाया गया था, लेकिन डिवीजन बेंच ने स्पष्ट शब्दों में उक्त चुनौती को खारिज कर दिया। इसके बाद **बख्शी राम और अन्य बनाम हरियाणा राज्य और अन्य**[6] में इसका पालन किया गया। हमें उपरोक्त दृष्टिकोण से भिन्न होने का कोई कारण नहीं दिखता है और वास्तव में इससे पूरे दिल से सहमत होने से इसकी पुष्टि होगी।

13. अब किसी को अनिवार्य रूप से तिरलोक सिंह जैन के मामले (सुप्रा) में दिए गए थोड़े असंगत नोट की ओर मुड़ना चाहिए, जैसा कि पहले ही देखा जा चुका है, जिसके कारण पूर्ण पीठ के लिए इस संदर्भ की आवश्यकता हुई। उसमें चरखी दादरी में इसी योजना को दी गई चुनौती को प्रवेश चरण में ही संक्षिप्त रूप से खारिज कर दिया गया था। हालाँकि, यदि उसमें दी गई टिप्पणियों को इस प्रस्ताव के लिए किसी वारंट के रूप में समझा जाना चाहिए कि किसी योजना के निष्पादन के लिए कुछ कदमों की शुरुआत ही अधिनियम की धारा 44 ए के प्रयोजन के लिए पर्याप्त है, तो हमारे विचार में ये अस्थिर हैं। संक्षिप्त निर्णय के संदर्भ से पता चलेगा कि प्रस्ताव चरण में मामले को न तो सिद्धांत पर या इसकी विधायी पृष्ठभूमि के संदर्भ में पर्याप्त रूप से प्रचारित किया गया था और न

---

[3] 1979 पी.एल.जे. 430.
[4] 1979 के सी.डब्लू.1087 का निर्णय 24 मई 1979 को हुआ।
[5] 1980 पी.एल.जे. 436.
[6] 1981 पी.एल.जे. 145.

ही पहले डिवीजन बेंच के निर्णयों को मोशन बेंच के ध्यान में लाया गया था। ऊपर दर्ज किए गए विस्तृत कारणों से, हमें अत्यंत सम्मान के साथ यह प्रतीत होता है कि यह मामला कानून को सही ढंग से निर्धारित नहीं करता है और इसे खारिज कर दिया गया है।

14. निष्कर्ष निकालने के लिए, यह माना जाना चाहिए कि अधिनियम की धारा 44 ए अधिसूचना की तारीख से योजना को संपूर्ण करने और पूरा करने के लिए अनम्य रूप से अधिनियम की धारा 42 तहत पांच साल की अवधि प्रदान करती है जब तक राज्य सरकार द्वारा इसके प्रावधान के तहत विधिवत विस्तारित नहीं की जाती।

15. उपरोक्त नियम को लागू करते हुए, यहां रिट याचिकाकर्ता स्पष्ट रूप से सफल होने का हकदार है। यह स्पष्ट है कि योजना अधिनियम की धारा 42 के तहत अधिसूचना की तारीख से पांच साल की अवधि के भीतर पूरी नहीं हुई है और न ही प्रावधान के तहत राज्य सरकार द्वारा इसका कोई वैध विस्तार किया गया है। इस प्रकार उक्त समय सीमा के बाद की कार्यवाही अधिनियम की धारा 44 ए का स्पष्ट उल्लंघन है और इसे रद्द किया जाता है। रिट याचिका को लागत सहित स्वीकार किया जाता है।

16. इस फैसले से अलग होने से पहले, हम, हालांकि, स्पष्टीकरण के माध्यम से, ब्रिज लाल के मामले में डिवीजन बेंच ने जो देखा था उसे दोहरा सकते हैं (सुप्रा): -

“हालांकि, यह स्पष्ट किया जा सकता है कि योजना का वह हिस्सा, जिसे पांच साल की समाप्ति से पहले अंतिम रूप से निष्पादित किया जाता है, को छोड़ा हुआ नहीं माना जाएगा। धारा 44-ए के प्रावधान केवल योजना के उस हिस्से को मानते हैं, जिसे पांच साल के भीतर निष्पादित नहीं किया जा सकता है, उस अवधि की समाप्ति के बाद तब तक निष्पादित नहीं किया जा सकता है जब तक कि कानून के अनुसार समय नहीं बढ़ाया जाता है।

श्री प्रेम चंद जैन, माननीय न्यायमूर्ति -मैं सहमत हूं।

श्री एस.सी. मितल माननीय न्यायमूर्ति-

17. मैं पंजाब नगर सुधार अधिनियम, 1922 की धारा 44-ए के सही आयात के लिए, लॉर्डशिप ,मुख्य न्यायाधीश के साथ सम्मानजनक सहमति में हूं। तथापि, मैं यह जोड़ना चाहूंगा कि धारा 44-A की व्याख्या अब तक अधिनियम के अंतर्गत योजनाओं को निष्पादित करने के उद्देश्य से भूमि के अधिग्रहण के संदर्भ में की गई है। इस प्रकार, *राधे शाम के मामले*, ए आई आर 1982 पंजाब और हरियाणा 519 में पूर्ण पीठ के निर्णय के अनुपात ने **सूरत राम और अन्य बनाम हरियाणा राज्य और अन्य,**[7]में डिवीजन बेंचों द्वारा पहले व्यक्त किए गए विचार को मजबूत किया और **बृज लाल और अन्य बनाम सिरसा सुधार ट्रस्ट और अन्य[8],** और अन्य मामले को, मुख्य न्यायाधीश द्वारा संदर्भित किया गया है। लेकिन, **तिरलोक सिंह जैन बनाम हरियाणा राज्य[9],** जिसका मैं एक सदस्य था, 25 सितंबर, 1983 को डिवीजन बेंच, द्वारा अत्यंत सम्मान के साथ निर्णय लिया गया, न केवल *सूरत राम और बृज लाल* के उपर्युक्त उद्धृत मामलों से स्पष्ट रूप से अलग है, बल्कि *नवल सिंह* के भी मामले हैं, जो अब विचाराधीन हैं।

18. अधिनियम की धारा 44-ए द्वारा परिकल्पित किसी योजना के निष्पादन के लिए, विज्ञापन देना, 19 पृष्ठों की वर्तमान विकास योजना का संक्षिप्त संदर्भ आवश्यक है। यह योजना द्वारा कवर की गई सीमाओं के साथ क्षेत्र को निर्धारित करके शुरू होता है। इसके बाद उस क्षेत्र के अधिग्रहण और साइट को साफ करने के लिए किसी भी इमारत या उसके एक हिस्से को ध्वस्त करने का प्रावधान आता है। निम्नलिखित के लिए भी प्रावधान किए गए हैं: (1) गलियों, सड़कों और खुले स्थानों को बिछाना, (2) जल निकासी, जल आपूर्ति और सड़कों की रोशनी, (3) योजना में शामिल क्षेत्र के निवासियों के स्वास्थ्य को बढ़ावा देने के उद्देश्य से सभी कार्य करना। यह योजना आगे निम्नानुसार फैलती है:-

भाग I - सामान्य।

भाग II - भूमि उपयोग का आरक्षण और पदनाम।

भाग III - निर्माण प्रतिबंध।

भाग IV - विविध।

---

[7] 1979 पीएलजे 430
[8] 1980 पीएलजे 436
[9] 1981 का सीडब्ल्यूपी सं. 3790

प्रत्येक भाग का अवलोकन उस सावधानीपूर्वक विवरण को इंगित करता है जिसमें योजना तैयार की गई है और निष्पादित की जानी है। पूर्वगामी कारणों से, अनूठा निष्कर्ष यह है कि योजना के निष्पादन के लिए अधिनियम की धारा 44-ए द्वारा निर्धारित पांच साल की अवधि को योजना के भीतर आने वाले क्षेत्र के अधिग्रहण तक सीमित नहीं कहा जा सकता है। यह अधिनियम इसके निष्पादन के लिए उठाए गए प्रारंभिक कदमों में से एक है। अब, इस प्रस्ताव के साथ कोई विवाद नहीं है कि यदि किसी दिए गए मामले में, क्षेत्र का अधिग्रहण पांच साल की निर्धारित अवधि के भीतर सभी तरह से पूरा हो जाता है, तो यह नहीं कहा जा सकता है कि यदि कोई योजना अन्यथा पांच वर्षों के भीतर पूरी तरह से निष्पादित नहीं होती है, तो क्षेत्र का उक्त अधिग्रहण गैर-कानूनी होगा।

20. ऊपर की चर्चा मुझे अधिनियम की धारा 44-ए के एक बहुत ही महत्वपूर्ण विश्लेषण पर लाती है, जिसमें लिखा है: –

> "कोई भी योजना जिसके संबंध में धारा 42 के तहत एक अधिसूचना प्रकाशित की गई है, ट्रस्ट द्वारा ऐसी अधिसूचना की तारीख से पांच साल की अवधि के भीतर निष्पादित की जाएगी।
>
> परन्तु राज्य सरकार, यदि वह संतुष्ट हो जाए कि उक्त अवधि के भीतर योजना को निष्पादित करना न्यास के नियंत्रण से बाहर है, तो वह इसे बढ़ा सकती है, जैसा वह उचित समझे।

यह स्पष्ट रूप से दो भागों में है। अधिनियमन भाग में अधिनियम की धारा 42 के तहत अपनी अधिसूचना की तारीख से पांच साल की अवधि के भीतर ट्रस्ट द्वारा एक योजना के निष्पादन का प्रावधान है। परंतुक में राज्य सरकार को यह अधिकार दिया गया है कि यदि वह इस बात से संतुष्ट है कि उक्त पांच वर्षों के भीतर योजना को निष्पादित करना न्यास के नियंत्रण से बाहर है तो वह निर्धारित अवधि को पांच वर्ष तक बढ़ा सकती है। अधिनियम की धारा 44-ए के पहले भाग के रूप में, अब *बृजलाल के मामले* (सुप्रा) के तहत इस न्यायालय द्वारा यह अच्छी तरह से तय किया गया है कि योजना का हिस्सा जो पांच साल की समाप्ति से पहले अंततः निष्पादित किया जाता है, उसे छोड़ा हुआ नहीं माना जाएगा। मैं इस विचार से समनपूर्वक सहमत हूँ कि अधिनियम की धारा 44-क के परंतुक के तहत अपनी शक्तियों का प्रयोग करते हुए, राज्य सरकार को इसकी समाप्ति

से पहले पांच वर्ष की अवधि का विस्तार करना अपेक्षित है; उक्त पांच वर्षों की समाप्ति से पहले उक्त पांच वर्षों की समाप्ति के बाद दिया गया कोई भी विस्तार, उक्त पांच वर्षों की समाप्ति के बाद दिया गया कोई भी विस्तार अवैध है। नतीजतन, अवैध विस्तार प्राप्त करने के बाद योजना के निष्पादन के लिए ट्रस्ट द्वारा किया गया कोई भी कार्य अवैध होगा। यह चर्चा अनिवार्य रूप से इस निष्कर्ष की ओर ले जाती है कि न्यायालय को यह जांचने की आवश्यकता है कि क्या तय किया जाने वाला मामला धारा या इसके परंतुक के हिस्से को लागू करने के दायरे में आता है।

20. इस पृष्ठभूमि में, मुख्य तथ्य यह हैं कि विचाराधीन योजना 6 फरवरी, 1976 को अधिनियम की धारा 42 (1) के तहत प्रकाशित की गई थी। इसके निष्पादन के लिए, अधिनियम की धारा 44-ए ने पांच साल की अवधि निर्धारित की। 29 जनवरी, 1981 को हरियाणा सरकार से दो वर्ष का विस्तार प्राप्त करने के लिए संकल्प (नवल सिंह के मामले में अनुलग्नक पी.3) पारित किया गया था। फिर 27 अगस्त, 1981 को प्रशासक ने सरकार को इस संबंध में एक अनुस्मारक जारी किया। यह कहना पर्याप्त है कि उक्त पांच वर्षों की समाप्ति से पहले, सरकार ने इस अवधि को नहीं बढ़ाया। इस प्रकार, इसमें कोई दो राय नहीं हो सकती है कि पांच साल की समाप्ति के बाद ट्रस्ट द्वारा किए गए अधिग्रहण की कार्यवाही को पूरा करने सहित किसी भी कार्य को बचाया नहीं जा सकता है, क्योंकि यह योजना उक्त अवधि के बाद निष्पादन योग्य नहीं हो गई - *सूरत राम* के मामले और *बृज लाल के मामले (सुप्रा) के* अनुसार। नवल सिंह और अन्य के विचाराधीन मामले लगभग समान स्तर पर हैं। इसलिए मैं मुख्य न्यायाधीश से सहमत हूं कि इन रिट याचिकाओं को अनुमति दी जाए।

21. जहां तक 1981 के *तिरलोक सिंह जैन के मामले*, सीडब्ल्यूपी संख्या 3790 का संबंध है, प्रारंभ में यह उल्लेख किया जा सकता है कि इन लिमिनी में इसकी बर्खास्तगी एक संक्षिप्त आदेश द्वारा की गई थी। निस्संदेह, उस मामले में भी, टी एस जैन की भूमि का अधिग्रहण योजना (अनुलग्नक पी.1) के निष्पादन के दौरान हुआ था। अब, **उड़ीसा राज्य बनाम सुधांशु शेखर मिश्रा और अन्य**[10]**,** के लाभ के साथ हवाला दिया जा सकता है, जिसमें उनके लॉर्डशिप ने फैसला सुनाया था कि "एक निर्णय केवल एक प्राधिकरण है जो वह वास्तव में निर्णय लेता है। किसी निर्णय में जो सार होता है, वह उसका अनुपात होता है, न कि उसमें पाए गए प्रत्येक अवलोकन और

[10] ए आई आर 1968 उच्चतम न्यायालय 647

न ही इसमें किए गए विभिन्न अवलोकनों से तार्किक रूप से अनुसरण किया जाता है। टी एस जैन के मामले के भौतिक तथ्य यह थे कि योजना के प्रकाशन के बाद, भूमि अधिग्रहण कलेक्टर ने 7 जुलाई, 1976 को भूमि अधिग्रहण अधिनियम की धारा 9 के तहत भूमि का कब्जा लेने के लिए नोटिस जारी किया। मुआवजे के लिए निर्णय 3 नवंबर, 1976 को पारित किया गया था। टी एस जैन के इस आरोप का प्रतिवादियों ने अपने लिखित बयानों में जोरदार खंडन किया कि फैसला पारित होने के बावजूद जमीन पर लोगों का कब्जा बना हुआ है। उन्होंने कलेक्टर के पुरस्कार के बाद विशेष रूप से अनुरोध किया। टी.एस. जैन को मुआवजा मिला और उन्हें 19 जनवरी, 1977 को बेदखल कर दिया गया। इस प्रकार, भूमि अधिग्रहण अधिनियम की धारा 16 के आधार पर, टीएस जैन की भूमि चरखी दादरी सुधार ट्रस्ट में निहित है, जो सभी दायित्वों से मुक्त है। टी.एस. जैन द्वारा मुआवजा प्राप्त करने से इनकार नहीं किया गया था। चीजों की प्रकृति में, प्रतिवादी के रुख पर अविश्वास करने के लिए रिकॉर्ड पर कुछ भी ठोस नहीं था कि टी एस जैन को बेदखल कर दिया गया था, अंतिम परिणाम यह था कि टीएस जैन की भूमि का अधिग्रहण 19 जनवरी, 1977 को पूरा हो गया था। इस बात से इंकार नहीं किया जा सकता है कि इस योजना के कार्यान्वयन के लिए निर्धारित पांच वर्ष की अवधि फरवरी, 1981 में समाप्त हो गई थी। इसलिए, यह इस प्रकार है कि *टीएस जैन का मामला* अधिनियम की धारा 44-ए के अधिनियमन भाग द्वारा कवर किए गए मामलों की उपरोक्त श्रेणी में आता है और उनकी भूमि का अधिग्रहण बृजलाल के मामले में मेरे भगवान मुख्य न्यायाधीश द्वारा उद्धृत टिप्पणियों द्वारा संरक्षित है /

22. फिर भी, बहुत अस्पष्ट रूप से, टी एस जैन ने अपनी रिट याचिका के पैरा 9 में निम्नलिखित कथन करके पुष्टि की गई स्थिति पर काबू पाने का प्रयास किया: –

> "इस रिट याचिका में शामिल मुख्य कानून बिंदु यह है कि क्या प्रतिवादी संख्या 2 की योजना अनुबंध पी -1 नगर सुधार अधिनियम की धारा 44-ए द्वारा प्रदान की गई पांच साल की समाप्ति के बाद निष्पादन योग्य या अस्तित्वहीन हो गई है और क्या प्रतिवादी को अधिग्रहण की कार्यवाही वापस ले लेनी चाहिए थी, जब जिस योजना के लिए भूमि का अधिग्रहण करने की मांग की गई थी, वह निष्पादन योग्य नहीं हो गई है और इस प्रकार कानून की आँखों में अस्तित्व में नहीं है।

तदनुसार, रिट याचिका के पैरा 14 (ii) में, निम्नलिखित अनुरोध किया गया था: –

"इस आशय की एक रिट जारी की जाए कि अनुबंध पी -1 के माध्यम से स्वीकृत योजना को समाप्त घोषित किया जाए और इसके आधार पर की गई अधिग्रहण कार्यवाही को भी निष्क्रिय घोषित किया जाए क्योंकि योजना का कोई भी हिस्सा कभी भी पांच साल की अवधि के दौरान निष्पादित नहीं किया गया था।

इस तथ्य के अलावा कि प्रतिवादी ने इस आरोप से इनकार किया कि योजना का कोई भी हिस्सा कभी भी पांच साल के भीतर निष्पादित नहीं किया गया था, टी.एस. जैन के मामले की एक अन्य विशिष्ट विशेषता यह है कि उनकी भूमि का अधिग्रहण पांच साल की निर्धारित अवधि की समाप्ति से पहले पूरा हो गया है, उन्होंने नवल सिंह और अन्य की तरह, 19 जनवरी, 1981 के उपर्युक्त संकल्प पर भरोसा नहीं किया, जो नवल सिंह की रिट याचिका का अनुलग्नक पी-3 है, जिसके द्वारा सरकार को अधिनियम की धारा 44-ए के परंतुक के तहत अपनी शक्तियों का प्रयोग करते हुए अवधि बढ़ाने के लिए कहा गया था। दूसरे शब्दों में, पीठ के समक्ष टीएस जैन का मामला यह नहीं था कि योजना को निष्पादित करने की अवधि बढ़ाकर ट्रस्ट उनकी भूमि के अधिग्रहण को पूरा करने का प्रयास कर रहा था।

23. यह अच्छी तरह जानते हुए कि टीएस जैन का मामला बृजलाल जैसे अन्य तय मामलों से अलग था, उनके विद्वान वकील ने उनमें से किसी पर भी भरोसा नहीं किया। इस प्रकार, पीठ के लिए कोई राय व्यक्त करने का कोई अवसर नहीं था, जिसे अलग माना जा सकता है। अत्यंत सम्मान के साथ, इसके अधिशासन का प्रश्न ही नहीं उठता।

अदालत का आदेश

24. यह सर्वसम्मति से निर्धारित किया जाता है:

(i) पंजाब नगर सुधार अधिनियम, 1922 की धारा 44-क में अधिनियम की धारा 42 के अधीन इसकी अधिसूचना की तारीख से योजना को पूरा करने और उसे पूरा करने के लिए पांच वर्ष की अवधि का प्रावधान है, जब तक कि राज्य सरकार द्वारा इसके परंतुक के अंतर्गत विधिवत विस्तार न किया जाए;

(ii) रिट याचिका सफल होनी चाहिए और इसके द्वारा लागत के साथ अनुमति दी जाती है।

25. यह बहुमत से निर्धारित किया जाता है कि **तिरलोक सिंह जैन बनाम हरियाणा राज्य**[11],कानून को सही ढंग से निर्धारित नहीं करता है और इसके द्वारा खारिज किया जाता है।

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।

आदित्य जैन

सिविल जज (जूनियर डिविजन) व प्रशिक्षु न्यायिक अधिकारी

पानीपत, हरियाणा।

[11] , सीडब्ल्यूपी संख्या 3790/1981 25 सितंबर, 1981