# प्रकाश अमीचन्द शाह

बनाम

# गुजरात राज्य और अन्य

(20 दिसम्बर, 1985)

(न्यायमूर्ति ओ० चिन्नप्पा रेड्डी, ई० एस० वेंकटरामय्या, बी० बालकृष्ण एराडी, आर० बी० मिश्र और वी० खालिद)

बाम्बे टाउन प्लानिंग ऐक्ट, 1955 (1955 का सं० 27)—धारा 53, 67-71 [सपठित संविधान, 1950, अनुच्छेद 14 और 31(2)]—सांविधानिकता—नगर योजना स्कीम के अधीन भूमि अर्जन—उक्त भूमि अर्जन के बारे में भूमि अर्जन अधिनियम में दी गई प्रक्रिया का विस्तार न किया जाना—इससे संविधान के अनुच्छेद 14 और 31(2) का उल्लंघन नहीं होता।

संविधान, 1950—अनुच्छेद 141—पूर्वोदाहरण—पूर्वोदाहरण लागू करते समय न्यायालय का कर्त्तव्य और उसकी व्याख्या—संविधान न्यायपीठ का यह कर्त्तव्य है कि वह पूर्वोदाहरण को दो बार पढ़े और अन्य विनिश्चयों में उच्चतम न्यायालय द्वारा निकाले गए निष्कर्ष का पूर्णतः अवलम्ब लेने के बजाए स्वयं अपनी राय कायम करे—पूर्वोदाहरण की व्याप्ति और प्राधिकार का विस्तार स्थिति विशेष की आवश्यकताओं से परे अनावश्यक रूप से कभी भी नहीं करना चाहिए।

बाम्बे टाउन प्लानिंग ऐक्ट, 1955 (1955 का 27)—धारा 32 (सपठित संविधान, 1950, अनुच्छेद 14)—सांविधानिकता—नगर योजना अधिकारी के कुछ ही विनिश्चयों के विरुद्ध अपील का उपबंध होना—इस प्रकार का उपबंध होने के कारण प्रश्नगत अधिनियम विभेदकारी नहीं है।

प्रश्नगत भूमि मूलतः लाडली बेगम की थी। उसने उक्त भूमि का पट्टा 15 नवम्बर, 1882 की एक दस्तावेज के अधीन 1 नवम्बर, 1881 से 99 वर्ष की अवधि के लिए नवाब ऑफ बेल्हा स्पिनिंग, वीविंग एण्ड मैन्युफैक्चरिंग कंपनी लिमिटेड नामक कंपनी के पक्ष में दिया था। वह अगले

99 वर्षों के लिए नवीकरण के अधिकार के साथ दिया गया था। इस भूमि को कुल 49 एकड़, 22 गुंठे के क्षेत्रफल में सर्वेक्षण सं० 75, 81, 83, 84 और 86 की भूमि बताया गया था। जिस कंपनी ने भूमि पट्टे पर ली थी, उसने 29 मार्च, 1884 को उस भूमि में से 38 एकड़ 2 गुंठे भूमि की बाबत एक उप-पट्टा, नवीकरण के अधिकार के बिना, 99 वर्ष की अवशिष्ट अवधि के लिए, डाक्टर नसूरवांजी एन० खम्बाटा नामक एक व्यक्ति के पक्ष में निष्पादित कर दिया। यह उप-पट्टा 31 अक्तूबर, 1980 को समाप्त होना था। तारीख 30 अप्रैल, 1928 की दस्तावेज के अंतर्गत सूरत पारसी पंचायत बोर्ड ने उपरिनिर्दिष्ट सम्पूर्ण 39 एकड़, 2 गुंठे भूमि की बाबत एक महिला से पट्टा ले लिया, जो रुस्तमजी नामक एक व्यक्ति की पुत्री थी। उसने डाक्टर नसूरवांजी एन० खम्बाटा के अधिकार प्राप्त कर लिए थे। तारीख 24 मई, 1937 को अपीलार्थी ने प्रधान पट्टेदार यानी नवाब ऑफ बेल्हा स्पिनिंग, वीविंग एण्ड मैन्युफैक्चरिंग मिल्स लिमिटेड का अधिकार, हक और हित उक्त कंपनी की परिसमापन विषयक कार्यवाहियों के दौरान किए गए एक नीलामी विक्रय में खरीद लिए थे। इस प्रकार अपीलार्थी उपरिनिर्दिष्ट 15 नवम्बर, 1882 की दस्तावेज में विनिर्दिष्ट अधिकारों सहित सम्पूर्ण भूखण्ड का प्रधान पट्टेदार बन गया था। सूरत पारसी पंचायत बोर्ड ने, जिसने 38 एकड़, 2 गुंठे की बाबत उप-पट्टे का अधिकार अर्जित कर लिया था, उस भूमि में से 34 एकड़, 4 गुंठे की बाबत 30 मार्च, 1963 के एक दस्तावेज के अधीन सूरत नगर निगम के पक्ष में उप-पट्टा सृष्ट कर दिया और उसमें से शेष भूमि में उप-पट्टेदार का अधिकार अपने पास रखा। सूरत बरो नगरपालिका ने 2 अगस्त, 1963 को नगर की बेतरतीब वृद्धि को रोकने के उद्देश्य से जारी किए गए विकास विनियमों के अनुसार सूरत नगर की सीमा के भीतर संपूर्ण क्षेत्र की विकास योजना का एक प्रारूप तैयार करने के लिए एक संकल्प पारित किया। उक्त संकल्प के अनुसरण में सूरत बरो नगरपालिका द्वारा एक औद्योगिक क्षेत्र स्थापित करने के लिए सर्वेक्षण सं० 75, 81 और 82 में 34 एकड़, 4 गुंठे का भूखण्ड अर्जित करने के लिए भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 की धारा 4 के अधीन 3 अप्रैल, 1965 को एक अधिसूचना जारी की। किंतु इसके लिए म्युनिसिपल वर्कशाप्स एण्ड सैंट्रल स्टोर्स को वहां से हटाकर दूसरी जगह ले जाना आवश्यक था। तारीख 22 जून, 1965 को सूरत बरो नगरपालिका ने अधिनियम की धारा 22 के अधीन उमरवाड़ा नामक क्षेत्र की बाबत एक नगर योजना स्कीम, जो उमरवाड़ा की नगर योजना स्कीम सं० 8 थी, तैयार करने के अपने आशय की घोषणा की; किंतु नगरपालिका अधिनियम की धारा 23(1) की अपेक्षा के अनुसार वह अपने आशय की

घोषणा के 12 मास के भीतर प्रारूप स्कीम तैयार और प्रकाशित नहीं कर सकी। फिर भी, राज्य सरकार ने धारा 22(1) के परन्तुक के अधीन अपनी शक्ति का प्रयोग करते हुए 31 अगस्त, 1966 की अपनी अधिसूचना द्वारा प्रारूप स्कीम तैयार करने और प्रकाशित करने की अवधि छह मास और बढ़ा दी। किंतु नगरपालिका इस बढ़ाई गई छह मास की अवधि में भी प्रारूप स्कीम तैयार और प्रकाशित नहीं कर सकी। इसके बाद अधिनियम की धारा 23 की उपधारा (2) के अधीन राज्य सरकार को 26 दिसम्बर, 1966 की अपनी अधिसूचना द्वारा प्रारूप स्कीम तैयार करने और प्रकाशित करने के लिए सूरत के कलक्टर को प्राधिकृत कर दिया। तदनुसार, सूरत के कलक्टर ने 4 जुलाई, 1967 की अधिसूचना द्वारा एक प्रारूप स्कीम प्रकाशित की। कलक्टर द्वारा तैयार और प्रकाशित प्रारूप स्कीम में उपरोक्त भूमि में से, जिसका अपीलार्थी प्रधान पट्टेदार था, 1,37,961 वर्गमीटर भूमि सूरत नगरपालिका के लिए आरक्षित भूमि के रूप में दिखाई गई थी। अपीलार्थी ने प्रस्तावित आरक्षण के प्रति अपनी आपत्ति फाइल की और यह कहा कि उसे अपने कारबार के प्रसार के लिए और अपने कर्मचारियों के लिए मकान बनाने के लिए अपने लिए भूमि चाहिए। उसने यह भी कहा कि सूरत नगरपालिका ने अपने पक्ष में भूमि का इतना बड़ा टुकड़ा आरक्षित करके असद्भाविक रूप से कार्य किया है। गुजरात सरकार ने आक्षेप को अस्वीकार करते हुए अन्ततोगत्वा 10 मई, 1968 की अधिसूचना द्वारा सूरत के कलक्टर द्वारा तैयार प्रारूप स्कीम को मंजूरी दे दी। जब नगर योजना अधिकारी ने अधिनियम की धारा 32 के अधीन अपना कारबार संभाला तो अपीलार्थी ने पुनः नगर निगम के अभिकथित प्रयोजन के लिए अपनी भूमि के आरक्षण के प्रति अपना आक्षेप फाइल किया। साथ ही अपीलार्थी ने 50.00 रुपये प्रति वर्ग गज की दर से उक्त 38 एकड़, 2 गुंठे भूमि की बाबत यह अभिकथन करते हुए प्रतिकर का भी दावा किया कि इस क्षेत्र में भूमि किस दर से बेची गई है तथा उसने कुल प्रतिकर में से अपने हिस्से के दो-तिहाई प्रतिकर का दावा किया। इसके बाद योजना अधिकारी ने एक सूचना जारी करके 1,37,961 वर्गमीटर प्रश्नगत भूमि अर्जित करने का अपना आशय प्रकट किया। उसने उक्त भूमि की बाबत संदेय प्रतिकर 2.40 रुपए प्रति वर्गमीटर की दर से निर्धारित किया। उक्त विनिश्चय से व्यथित होकर अपीलार्थी ने अपील बोर्ड के समक्ष अपील फाइल की। अपील बोर्ड ने यह अभिनिर्धारित किया कि चूंकि स्कीम के प्रयोजन के लिए ली गई भूमि के प्रतिकर से संबंधित विवाद अधिनियम की धारा 33(i) (xiii) की परिधि के अंतर्गत नहीं आता, इसलिए इस प्रश्न पर नगर योजना अधिकारी का विनिश्चय अधिनियम की

धारा 34 के अधीन अपीलनीय नहीं है। अपील बोर्ड ने अन्य बातों के साथ-साथ यह मत व्यक्त किया कि सूरत नगरपालिका के प्रयोजन के लिए 1,37,961 वर्गमीटर का सम्पूर्ण भू-खण्ड, जिसमें अपीलार्थी हितबद्ध है, आरक्षित करके नगर योजना अधिकारी ने जो कार्रवाई की है, उसके औचित्य के बारे में बोर्ड कुछ नहीं कह सकता। उसने अभिनिर्धारित किया कि प्रतिकर के प्रभाजन के प्रश्न पर कोई भी अपील उसके समक्ष फाइल नहीं की जा सकती। बोर्ड के विनिश्चय से व्यथित होकर अपीलार्थी ने गुजरात उच्च न्यायालय के समक्ष एक रिट याचिका फाइल की। उसके विरुद्ध उच्चतम न्यायालय में अपील फाइल की गई है। अपील खारिज करते हुए,

**अभिनिर्धारित**—बाम्बे टाउन प्लानिंग ऐक्ट, 1955 की धारा 53 के अधीन नगर योजना स्कीम के अंतर्गत भूमि का अर्जन विभेदकारी नहीं है और उससे संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन नहीं होता है। यह अनुच्छेद विधि के समक्ष समता और विधियों के समान संरक्षण की गारन्टी देता है। (पैरा 18)

अंतिम नगर योजना स्कीम के बाम्बे टाउन प्लानिंग ऐक्ट, 1955 की धारा 53 के अधीन प्रवृत्त हो जाने के बाद स्थानीय प्राधिकरण द्वारा अपेक्षित समस्त भूमि स्वतः स्थानीय प्राधिकरण में निहित हो जाती है जब तक कि अन्यथा उपबंध न किया गया हो। किंतु वहां ऐसा नहीं होता जहां कलक्टर को या सरकार को भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के उपबंधों का प्रयोग करना होता है। (पैरा 19)

बाम्बे टाउन प्लानिंग ऐक्ट, 1955 की धारा 71 मूल भूखण्ड के स्वामी को प्रतिकर देने का उपबंध करती है, जिसे अंतिम स्कीम में कोई भू-खण्ड नहीं दिया जाता है अथवा यदि अधिनियम की धारा 66 के अधीन उससे उद्‌गृहीत किए जाने वाला अंशदान अधिनियम के किसी उपबंध के अधीन उससे उद्‌गृहीत किए जाने वाला अंशदान अधिनियम के किसी उपबंध के अधीन उसमें घटाई जाने वाली कुल रकम में से कम है। अधिनियम की धारा 73 अधिनियम में यथा-उपबंधित लेखा समायोजन द्वारा स्थानीय प्राधिकरण द्वारा किसी व्यक्ति को किए जाने वाले संदाय के लिए उपबंध करती है। अधिनियम की धारा 32 में नगर योजना अधिकारी के वे विभिन्न कर्तव्य और शक्तियां दी गई हैं, जिनका निर्वहन और प्रयोग उसे संपूर्ण समाज के फायदे के लिए करना होता है। उसके सभी कर्तव्य जनसाधारण के फायदे के लिए चलाई गई और सम्पन्न की गई सामाजिक एवं आर्थिक

योजना के अंग हैं और उन्हें उनसे पृथक् नहीं किया जा सकता। जब ऐसे कृत्य किसी योजना के अभिन्न अंग हों जैसे इस मामले में एक शहरी विकास योजना है, तो उन पर उनकी समग्रता में दृष्टिपात करना होगा न कि किसी एक व्यक्ति या कुछ व्यक्तियों के खिलाफ किए गए अलग-अलग कृत्यों के रूप में। यह बिल्कुल संभव है कि जब कानूनी उपबंध उस प्रयोजन के लिए किए जाएंगे तो एक प्रक्रम में व्यक्तियों के अधिकारों पर उनके प्रभाव में तथा एक बाद के प्रक्रम में उनके प्रभाव में कुछ अंतर होगा। तीन प्रकार से भूमि ग्रहण की जाती है—एक, धारा 11 के अधीन, दो, धारा 53 के अधीन तथा तीसरे, अधिनियम की धारा 84 के अधीन और इनमें से प्रत्येक एक ही स्कीम का अंग है। किंतु प्रत्येक का एक विनिर्दिष्ट उद्देश्य और लोक प्रयोजन है जो उससे पूरा किया जाना है। जबकि प्रतिकर अवधारण के संबंध में भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 में कुछ परिवर्तन करके, जैसा कि अधिनियम की अनुसूची में उपबंधित है, अधिनियम की धारा 11 के अधीन या धारा 84 के अधीन अर्जित भूमियों की दशा में लागू करना संभव हो सकता है, उन भूमियों की दशा में जो नगर योजना स्कीम के अंतर्गत स्थानीय प्राधिकरण के लिए चाहिए, जो उन व्यक्तियों को, जिनसे मूल भूखण्ड लिए गए हैं, पुनः निर्मित भूखण्डों का आबंटन प्राधिकृत करती है, भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के उपबंधों को लागू करना कठिन है। धारा 32 के उपबंध और अधिनियम के अन्य वित्तीय उपबंध स्कीम की लागत के अवधारण के लिए स्थानीय प्राधिकरण आदि द्वारा उद्गृहीत किए जाने वाले विकास प्रभार और किए जाने वाले अंशदान के लिए उपबंध करते हैं। यह सब करने के बाद ही धन मूल भूखण्ड स्वामियों को संदत्त किया जाएगा या उनसे लिया जाएगा, जैसा कि प्रत्येक मामले की परिस्थितियों में आवश्यक होगा। यदि उपरोक्त संदर्भ में अधिनियम की धारा 67 से 71 के अंतर्गत मूल भूखण्ड स्वामियों को जिन्हें पुनःनिर्मित्त भूखण्ड नहीं मिले हैं, संदेय प्रतिकर अवधारण के लिए विशेष उपबंध किए हैं, तो यह नहीं कहा जा सकता कि संविधान के अनुच्छेद 14 का किसी भी प्रकार उल्लंघन हुआ है। (पैरा 20)

इस संबद्ध दलील में कोई भी सार दिखाई नहीं पड़ता कि यदि भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 लागू किया गया होता तो अपीलार्थी को भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 की धारा 18 और 54 में उपबंधित तंत्र का फायदा मिल जाता और चूंकि यह अधिनियम की धारा 53 के अधीन ली गई भूमि की दशा में अधिनियम द्वारा विहित प्रक्रिया के अधीन उपलभ्य नहीं है, इसलिए वह अधिनियम विभेदकारी है। यदि भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 लागू

किया जाता तो सम्पूर्ण प्रक्रियात्मक और मूल उपबंध, निस्संदेह, लागू हो जाते। यह अधिनियम भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 की प्रक्रिया को नगर योजना स्कीम के अंतर्गत आरम्भ की गई कार्यवाहियों तक विस्तारित न करने के कारण दोषपूर्ण नहीं है। (पैरा 34)

अधिनियम की धारा 53 के अनुसार मूल भूखण्डों में प्राइवेट भूस्वामियों के सभी अधिकार अवधारित होंगे और भूस्वामियों के पक्ष में कुछ पारिणामिक अधिकार उनसे उत्पन्न होंगे। यदि स्कीम में पुनः निर्मित या अंतिम भूखण्ड उन्हें आबंटित कर दिए जाएं तो वे अंतिम स्कीम में नगर योजना अधिकारी द्वारा निर्धारित अधिकारों के अधीन रहते हुए ऐसे अंतिम भूखण्डों के स्वामी हो जाते हैं। कुछ मामलों में, किसी स्वामी का मूल भूखण्ड लोक प्रयोजन के लिए स्थानीय प्राधिकरण को पूरा आबंटित किया जा सकता है। ऐसे प्राइवेट स्वामी को प्रतिकर दिया जा सकता है या किसी दूसरे स्थान पर फिर से निर्मित्त भूखण्ड दिया जा सकता है। यह भूखण्ड छोटा या बड़ा हो सकता है। हो सकता है कि कुछ मामलों में अंतिम भूखण्ड देना बिल्कुल भी संभव न हो। स्थानीय प्राधिकरण को विकास के खर्च का कुछ भाग वहन करना होगा। यह एक प्रकार से एकमुश्त व्यवहार (पैकेज डील) है। स्कीम से सबंधित कार्यवाहियां भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के अधीन अर्जन कार्यवाहियों की भांति नहीं होतीं और न ही भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के उपबंध उपांतरण सहित या रहित लागू किए गए हैं। (पैरा 35)

उच्चतम न्यायालय के सविधान न्यायपीठ का यह कर्तव्य है जिसे प्रश्नगत पूर्वोदाहरण के प्रभाव पर विचार करना है कि वह दोबारा पढ़े और कुछ अन्य विनिश्चयों में निकाले गए उसके निष्कर्ष का पूर्णतः अवलम्ब लेने की बजाय स्वयं अपनी राय कायम करे। महत्वपूर्ण बात यह है कि किसी भी विद्वान् न्यायाधीश ने, जिन्होंने बाद के मामलों का विनिश्चय किया था, यह अभिनिर्धारित नहीं किया है कि वह अधिनियम किसी सांविधानिक न्यूनता के कारण शून्य हो गया है। (पैरा 31)

कोई भी विनिश्चय आमतौर पर न्यायालय के समक्ष वाले मामले पर विनिश्चय होता है जबकि विनिश्चय में अंतर्निहित सिद्धांत उस मामले में पूर्वोदाहरण के रूप में आबद्धकर होगा, जो बाद में विनिश्चयार्थ आएगा। इस प्रकार, एक पश्चाततर मामले में विनिश्चय को लागू करते समय सम्बद्ध न्यायालय को, जो उसकी बाबत कार्यवाही कर रहा है, पूर्ववर्ती विनिश्चय में अधिकथित सही सिद्धांत अभिनिश्चित करने का प्रयत्न सावधानी से करना चाहिए। प्रायः कोई भी विनिश्चय उस मामले में अंतर्ग्रस्त प्रश्नों के अनुरूप

होता है। पूर्वोदाहरण की व्याप्ति और प्राधिकार का विस्तार स्थिति विशेष की आवश्यकताओं से परे अनावश्यक रूप से कभी भी नहीं करना चाहिए। (पैरा 26)

ऐसा कोई असमुचित प्रयोजन जिसके लिए पूर्वोदाहरण का प्रयोग बाद में किया जाए, पूर्वोदाहरण के रूप में उसके आबद्धकारी स्वरूप को समाप्त नहीं कर देता है। ऐसे मामलों में बाद के विनिश्चय को न मानने के पर्याप्त कारण है। (पैरा 31)

ऐसा कोई सिद्धांत नहीं है कि किसी कानून के अधीन प्रत्येक अधिकारी के प्रत्येक विनिश्चय को अपीलनीय बनाया जाए और यदि उसे इस प्रकार अपीलनीय नहीं बनाया गया है, तो वह कानून अवैध घोषित कर दिया जाए। यह आदेशात्मक हो सकता है, यदि उन प्रश्नों पर विनिश्चयों के विरुद्ध अपील का उपबंध किया गया है जो या तो प्राइवेट पक्षकारों के लिए या जनसाधारण के सदस्यों के लिए बहुत महत्वपूर्ण है किंतु आमतौर पर ऐसे विनिश्चयों पर विधानमण्डल ही सर्वोत्तम निर्णायक होता है। जब तक न्यायालय का निष्कर्ष यह न हो कि अपील का उपबंध न होने से संपूर्ण प्रक्रिया प्रपीड़क और मनमानी हो जानी संभाव्य है, तब तक न्यायालय उसे असांविधानिक बताकर उसकी आलोचना नहीं करता। अधिनियम की धारा 32 के उपबंधों का और अन्य समान उपबंधों का परिशीलन करने पर तथा उस अधिकारी की प्रास्थिति पर विचार करने के बाद, जिसे नगर योजना अधिकारी नियुक्त किया गया है, यह अभिनिर्धारित करना संभव नहीं है कि अधिनियम की धारा 32 एक ऐसा उपबंध है जो केवल इसलिए नगर योजना अधिकारी को असीम और मनमानी शक्ति प्रदत्त करता है कि कुछ मामलों में अपील का अधिकार नहीं दिया गया है। (पैरा 33)

**प्रभेदित निर्णय**

| | | पैरा |
|---|---|---|
| [1982] | ए० आई० आर० 1982 एस० सी० 1214 : **पी० सी० गोस्वामी बनाम दारंग कलक्टर;** | 36 |
| [1973] | [1973] 1 उम० नि० प० 895=[1973] 3 एस० सी० आर० 39 : **नागपुर इम्प्रूवमेंट ट्रस्ट और एक अन्य बनाम विट्ठल राव और अन्य** | 35 |

## निर्दिष्ट निर्णय

| | | पैरा |
|---|---|---|
| (1985) | [1985] 2 एस० सी० सी० 732 :<br>**मैसर्स बाबूभाई एण्ड कंपनी और अन्य बनाम गुजरात राज्य;** | 33 |
| [1982] | [1982] 1 एस० सी० आर० 81 :<br>**प्रकाश अमीचन्द शाह बनाम गुजरात राज्य;** | 5 |
| [1981] | [1981] 1 उम० नि० प० 1090=[1980] 3 एस० सी० आर० 290 :<br>**केरल राज्य और अन्य बनाम टी० एन० पीटर और अन्य;** | 35, 36 |
| [1978] | [1978] 4 उम० नि० प० 324=[1978] 1 एस० सी० आर० 641 :<br>**कर्नाटक राज्य और एक अन्य बनाम रंगनाथ रेड्डी और एक अन्य;** | 26, 30, 32 |
| [1973] | [1973] 2 उम० नि० प० 159=[1973] सप्लीमेंट एस० सी० आर० 1 :<br>**केशवानन्द भारती बनाम केरल राज्य;** | 26, 28, 32 |
| [1970] | [1970] 3 एस० सी० आर० 530 :<br>**आर० सी० कूपर बनाम भारत संघ;** | 26, 28, 31 |
| [1969] | [1969] 3 उम० नि० प० 753=[1969] 3 एस० सी० आर० 341 :<br>**गुजरात राज्य बनाम श्री शान्तिलाल मंगलदास;** | 4, 20, 21, 25, 26, 28, 31, 32, 35 |
| [1967] | 1967 की सिविल अपील सं० 1034 :<br>**दी झंडु फार्मास्युटिकल वर्क्स लिमिटेड बनाम जी० जे० देसाई और अन्य;** | 18 |

| | | |
|---|---|---|
| [1967] | [1967] 3 एस० सी० आर० 65 :<br>मानकलाल छोटालाल और अन्य बनाम एम० जी० मकवाना और अन्य; | 20 |
| [1965] | [1965] 1 एस० सी० आर० 614 :<br>पी० वज्रवेलू मुदालियार वाला मामला; | 27 |
| [1901] | (1901) ए० सी० 495 :<br>क्विन बनाम लेथन; | 32 |
| [1898] | (1898) ए० सी० 1 :<br>एलन बनाम फलड; | 32 |
| [1893] | (1893) 1 क्यू० बी० 715 (सी० ए०) :<br>टैम्पर्टन बनाम रसैल | 32 |

**सिविल अपीली अधिकारिता : 1977 की सिविल अपील सं० 1224.**

1974 के विशेष सिविल आवेदन सं० 1501 में गुजरात उच्च न्यायालय के तारीख 3 सितम्बर, 1976 के निर्णय और आदेश के विरुद्ध की गई सिविल अपील ।

| | |
|---|---|
| **अपीलार्थी की ओर से** | सर्वश्री आर० एफ० नरीमन, पी० के० मनोहर और पी० एच० पारिख |
| **प्रत्यर्थियों की ओर से** | सर्वश्री टी० एस० कृष्णमूर्ति, टी० यू० मेहता, प्रशान्त देसाई और एस० सी० पटेल |

न्यायालय का निर्णय न्यायमूर्ति ई० एस० वेंकटरामय्या ने दिया ।

**न्यायमूर्ति वेंकटरामय्या**—

विशेष इजाजत लेकर की गई यह अपील भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 के अधीन फाइल किए गए विशेष सिविल आवेदन सं० 1501 में गुजरात उच्च न्यायालय के तारीख 3 सितम्बर, 1976 के निर्णय के विरुद्ध फाइल की गई है । अपीलार्थी ने उपरोक्त आवेदन में बाम्बे टाउन प्लानिंग ऐक्ट (मुम्बई नगर योजना अधिनियम), 1954 (जिसे इसमें इसके पश्चात् 'अधिनियम' कहा गया है) के उपबंधों के अधीन प्रकाशित, गुजरात राज्य में, सूरत शहर स्थित कुछ भूमियों की बाबत नगर योजना स्कीम सं० 8 (उमरवाडा) की सांविधानिक विधिमान्यता को इस आधार पर चुनौती दी

थी कि उक्त स्कीम उस भूमि की बाबत थी, जिसका अपीलार्थी पट्टेदार था। उसमें अन्य बातों के साथ-साथ यह अभिकथन किया गया था कि यह भारत के संविधान के अनुच्छेद 14, 19(1)(च) और 31 के उल्लंघन में है।

2. प्रश्नगत भूमि मूलत: लाडली बेगम की थी। उसने उक्त भूमि का पट्टा 15 नवम्बर, 1882 की एक दस्तावेज के अधीन 1 नवम्बर, 1881 से 99 वर्ष की अवधि के लिए नवाब ऑफ बेल्हा स्पिनिंग, वीविंग एण्ड मैन्युफैक्चरिंग कंपनी लिमिटेड नामक एक कंपनी के पक्ष में दिया था, जो अगले 99 वर्षों के लिए नवीकरण के अधिकार के साथ दिया गया था। इस भूमि को कुल 49 एकड़, 22 गुंठे के क्षेत्रफल में सर्वेक्षण सं० 75, 81, 83, 84 और 86 की भूमि बताया गया था। जिस कंपनी ने भूमि पट्टे पर ली थी, उसने 29 मार्च, 1884 को उस भूमि में से 38 एकड़, 2 गुंठे भूमि की बाबत एक उप-पट्टा, नवीकरण के अधिकार के बिना, 99 वर्ष की अवशिष्ट अवधि के लिए डाक्टर नसूरवांजी एन० खम्बाट नामक एक व्यक्ति के पक्ष में निष्पादित कर दिया। यह उप-पट्टा 31 अक्तूबर, 1980 को समाप्त होना था। तारीख 30 अप्रैल, 1988 की दस्तावेज के अंतर्गत सूरत पारसी पंचायत बोर्ड ने उपरिनिर्दिष्ट सम्पूर्ण 35 एकड़, 2 गुंठे भूमि की बाबत एक महिला से पट्टा ले लिया, जो रुस्तमजी नामक एक व्यक्ति की पुत्री थी। उसने डाक्टर नसूरवांजी एन० खम्बाटा के अधिकार प्राप्त कर लिए थे। तारीख 24 मई, 1937 को अपीलार्थी ने प्रधान पट्टेदार यानी नवाब ऑफ बेल्हा स्पिनिंग, वीविंग एण्ड मैन्युफैक्चरिंग मिल्स लिमिटेड का अधिकार, हक और हित उक्त कंपनी की परिसमापन विषयक कार्यवाहियों के दौरान किए गए एक नीलामी विक्रय में खरीद लिए थे। इस प्रकार अपीलार्थी उपरिनिर्दिष्ट 15 नवम्बर, 1882 की दस्तावेज में विनिर्दिष्ट अधिकारों सहित सम्पूर्ण भूखंड का प्रधान पट्टेदार बन गया था। सूरत पारसी पंचायत बोर्ड, जिसने 38 एकड़, 2 गुंठे की बाबत उप-पट्टे का अधिकार अर्जित कर लिया था, उस भूमि में से 34 एकड़, 4 गुंठे की बाबत 30 मार्च, 1963 के एक दस्तावेज के अधीन सूरत नगर निगम के पक्ष में उप-पट्टा सृष्ट कर दिया और उसमें से शेष भूमि में उप-पट्टेदार का अधिकार अपने पास रखे रखा।

3. सूरत बरो नगरपालिका ने 2 अगस्त, 1953 को नगर की बेतरतीब वृद्धि को रोकने के उद्देश्य से जारी किए गए विकास विनियमों के अनुसार सूरत नगर की सीमा के भीतर सम्पूर्ण क्षेत्र के लिए विकास योजना का एक प्रारूप तैयार करने के लिए एक संकल्प पारित किया। उक्त संकल्प के अनुसरण में सूरत बरो नगरपालिका द्वारा एक औद्योगिक क्षेत्र स्थापित करने के

लिए सर्वेक्षण सं० 75, 81 और 82 में 34 एकड़, 4 गुंठे का भूखंड अर्जित करने के लिए भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 की धारा 4 के अधीन 3 अप्रैल, 1965 को एक अधिसूचना जारी की। किंतु इसके लिए म्युनिसिपल वर्कशाप्स एण्ड सैंट्रल स्टोर्स को वहां से हटाकर दूसरी जगह ले जाना आवश्यक था। तारीख 22 जून, 1965 को सूरत बरो नगरपालिका ने अधिनियम की धारा 22 के अधीन उमरवाड़ा नामक क्षेत्र की बाबत एक नगर योजना स्कीम, जो उमरवाड़ा की नगर योजना स्कीम सं० 8 थी, तैयार करने के अपने आशय की घोषणा की, किन्तु नगरपालिका अधिनियम की धारा 23(1) की अपेक्षा के अनुसार वह अपने आशय की घोषणा के 12 मास के भीतर प्रारूप स्कीम तैयार और प्रकाशित नहीं कर सकी। फिर भी, राज्य सरकार ने धारा 23(1) के परन्तुक के अधीन अपनी शक्ति का प्रयोग करते हुए 31 अगस्त, 1966 की अपनी अधिसूचना द्वारा प्रारूप स्कीम तैयार करने और प्रकाशित करने की अवधि छह मास और बढ़ा दी। किंतु नगरपालिका इस बढ़ाई गई छह मास की अवधि में भी प्रारूप स्कीम तैयार और प्रकाशित नहीं कर सकी। इसके बाद अधिनियम की धारा 23 की उपधारा (2) के अधीन राज्य सरकार को 26 दिसम्बर, 1966 की अपनी अधिसूचना द्वारा प्रारूप स्कीम तैयार करने और प्रकाशित करने के लिए सूरत के कलक्टर को प्राधिकृत कर दिया। तदनुसार, सूरत के कलक्टर ने 4 जुलाई, 1967 की अधिसूचना द्वारा एक प्रारूप स्कीम प्रकाशित की। कलक्टर द्वारा तैयार और प्रकाशित प्रारूप स्कीम में उपरोक्त भूमि में से, जिसका अपीलर्थी प्रधान पट्टेदार था, 1,37,961 वर्ग-मीटर भूमि सूरत नगरपालिका के लिए आरक्षित भूमि के रूप में दिखाई गई थी। अपीलार्थी ने प्रस्तावित आरक्षण के प्रति अपनी आपत्ति फाइल की और यह कहा कि उसे अपने कारबार के प्रसार के लिए और अपने कर्मचारियों के लिए मकान बनाने के लिए अपने लिए भूमि चाहिए। उसने यह भी कहा कि सूरत नगरपालिका ने अपने पक्ष में भूमि का इतना बड़ा टुकड़ा आरक्षित करके असद्भाविक रूप से कार्य किया है। गुजरात सरकार ने आक्षेप को अस्वीकार करते हुए अंततोगत्वा 10 मई, 1968 की अधिसूचना द्वारा सूरत के कलक्टर द्वारा तैयार प्रारूप स्कीम को मंजूरी दे दी। तारीख 7 जून, 1968 को श्री एन० आर० भंभानी नामक एक व्यक्ति को स्कीम को अंतिम रूप देने के लिए नगर योजना अधिकारी नियुक्त किया गया। उनके बाद सरकार ने 28 फरवरी, 1969 को श्री एम० जी० मकवाना को नगर योजना अधिकारी नियुक्त किया। जब नगर योजना अधिकारी ने अधिनियम की धारा 32 के अधीन अपना कारबार संभाला, तो अपीलार्थी ने पुन: नगर निगम के अभि-कथित प्रयोजन के लिए अपनी भूमि के आरक्षण के प्रति अपना आक्षेप फाइल

1985(12) eILR(PAT) SC 248



किया। साथ ही अपीलार्थी ने 50.00 रुपये प्रति वर्ग गज की दर से उक्त 38 एकड़, 2 गुंठे भूमि की बाबत यह अभिकथन करते हुए प्रतिकर का भी दावा किया कि इस क्षेत्र में भूमि किस दर से बेची गई है तथा उसने कुल प्रतिकर में से अपने हिस्से के दो-तिहाई प्रतिकर का दावा किया। इसके बाद 30 जून, 1980 को नगर योजना अधिकारी ने एक सूचना जारी करके 1,37,961 वर्गमीटर प्रश्नगत भूमि अर्जित करने का अपना आशय प्रकट किया। तारीख 4 नवम्बर, 1971 को उसने उक्त भूमि की बाबत संदेय प्रतिकर 2.40 रुपये प्रति वर्गमीटर की दर से निर्धारित किया। उक्त विनिश्चय से व्यथित होकर अपीलार्थी ने अपील बोर्ड के समक्ष अपील फाइल की। अपील बोर्ड ने यह अभिनिर्धारित किया कि चूंकि स्कीम के प्रयोजन के लिए ली गई भूमि के प्रतिकर से संबंधित विवाद अधिनियम की धारा 33(i)(xiii) की परिधि के अंतर्गत नहीं आता, इसलिए इस प्रश्न पर नगर योजना अधिकारी का विनिश्चय अधिनियम की धारा 34 के अधीन अपीलनीय नहीं है। अपील बोर्ड ने अन्य बातों के साथ-साथ यह मत व्यक्त किया कि सूरत नगरपालिका के प्रयोजन के लिए 1,37,961 वर्गमीटर का सम्पूर्ण भू-खंड, जिसमें अपीलार्थी हितबद्ध है, आरक्षित करके नगर योजना अधिकारी ने जो कार्रवाई की है, उसके औचित्य के बारे में बोर्ड कुछ नहीं कह सकता। उसने अभिनिर्धारित किया कि प्रतिकर के प्रभाजन के प्रश्न पर कोई अपील उसके समक्ष फाइल नहीं की जा सकती। बोर्ड के विनिश्चय से व्यथित होकर अपीलार्थी ने गुजरात उच्च न्यायालय के समक्ष एक रिट याचिका फाइल की। उसके विरुद्ध यह अपील फाइल की गई है।

4. उच्च न्यायालय ने अपील बोर्ड से इस बाबत अपनी सहमति व्यक्त करते हुए कि अपील चलने योग्य नहीं है रिट याचिका खारिज कर दी। रिट याचिका में उठाए गए सांविधानिक प्रश्नों का विनिश्चय उच्च न्यायालय नहीं कर सकता था, क्योंकि उस समय देश में आपातस्थिति थी और भारत के संविधान के अनुच्छेद 14, 19 और 31 द्वारा प्रत्याभूत अधिकार, जिनके आधार पर अपीलार्थी ने दलीलें दी थीं, निलम्बित थे। फिर भी, उच्च न्यायालय ने **गुजरात राज्य बनाम श्री शांतिलाल मगलदास**[1] में इस न्यायालय के विनिश्चय के प्रति निर्देश किया, जिसमें अधिनियम की विधिमान्यता कायम रखी गई थी। उच्च न्यायालय के निर्णय से व्यथित होकर अपीलार्थी ने विशेष इजाजत लेकर यह अपील फाइल की।

---

[1] [1969] 3 उम० नि० प० 753=[1969] 3 एस० सी० आर० 341.

5. इस न्यायालय की न्यायपीठ ने इस अपील की सुनवाई सबसे पहले की थी, जिसमें न्या० ए० सी० गुप्त और न्या० ए० पी० सेन थे। उस अवसर पर अपीलार्थी के विद्वान् काउन्सेल ने निवेदन किया था कि यदि न्यायालय यह स्वीकार कर ले कि अपील बोर्ड के समक्ष अपीलार्थी द्वारा फाइल की गई अपील चलने योग्य है, तो वह उन आधारों पर जोर नहीं देगा, जिनमें सांविधानिक विधिमान्यता को उस प्रक्रम में प्रश्नगत किया गया था और ऐसी हालत में यह मामला प्रतिकर की पर्याप्तता के बारे में विनिश्चय के लिए अपील बोर्ड के समक्ष वापस भेजा जाना चाहिए। उन्होंने आगे निवेदन किया कि यदि न्यायालय का यह निष्कर्ष है कि अपील बोर्ड ने यह अभिनिर्धारित करके ठीक किया है कि अपील चलने योग्य नहीं है, तो उसे अधिनियम की विधिमान्यता को चुनौती देने वाले आधारों पर जोर देने की इजाज्त दी जाए। जिन विद्वान् न्यायाधीशों ने अपील की सुनवाई की थी, वे इस निष्कर्ष पर पहुंचे कि उच्च न्यायालय ने यह निष्कर्ष निकालकर ठीक किया है कि नगर योजना अधिकारी का विनिश्चय, जिसके द्वारा अपीलार्थी के मामले में प्रतिकर की रकम अवधारित की गई थी, 24 जुलाई, 1981 के उसके निर्णय द्वारा, जोकि **प्रकाश अमीचन्द शाह** बनाम **गुजरात राज्य**[1] के नाम से प्रतिवेदित है, अपीलनीय नहीं है। उपरोक्त विनिश्चय की दृष्टि से न्यायालय ने यह महसूस किया कि यह मामला अधिनियम की सांविधानिक विधिमान्यता से संबंधित प्रश्नों की सुनवाई के लिए संविधान न्यायपीठ के समक्ष रखा जाना चाहिए। इस प्रकार यह मामला उक्त प्रश्नों पर विचार करने के लिए इस संविधान न्यायपीठ के समक्ष पेश किया गया है।

6. अपीलार्थी की ओर से दी गई दलीलों पर विचार आरम्भ करने से पहले अधिनियम के उद्देश्यों और स्कीम को समझना आवश्यक है। सामान्यतया, किसी भी नगर योजना विधान के प्रमुख उद्देश्य भूमि के उपयोग की योजना, विकास और नियंत्रण के लिए उपबंध करना और लोक प्राधिकरणों को, जैसे नगरपालिका, नगर बरो, टाउन म्युनिसिपैलिटी, टाउन पंचायत आदि की योजना और अन्य प्रयोजनों के लिए भूमि के अर्जन और विकास की बाबत शक्तियां प्रदत्त करना है। साधारणतया, ऐसी विधियों में उन स्कीमों की रचना के लिए उपबंध किया जाता है, जो भूमि की बाबत बनाई जा सकती हैं और जिनका सामान्य उद्देश्य उसके विकास को नियंत्रित करना, स्वच्छता संबंधी उचित अवस्थाएं सुलभ कराना, सुख-सुविधाओं की व्यवस्था कराना, जैसे सार्वजनिक उद्यान, खुले मैदान, अस्पताल क्षेत्र आदि, वर्तमान भवनों को

[1] [1982] 1 एस० सी० आर० 81.

या अन्य वस्तुओं को तथा नैसर्गिक रुचि या सौन्दर्य के स्थानों को परिरक्षित करना या पुरातत्वीय, ऐतिहासिक या कलात्मक रुचि के तथा साधारणत: वर्तमान सुख-सुविधाओं को संरक्षित करना है। यह अधिनियम इस प्रकार का अकेला विधान है। यह पूर्वतर कानून के स्थान पर बनाया गया था, जो मुम्बई प्रान्त में प्रवृत्त था। वह था मुम्बई टाउन प्लानिंग ऐक्ट, 1915। वह अधिनियम मुम्बई राज्य के पुनर्गठन से पूर्व 1 अप्रैल, 1957 को प्रवृत्त हुआ था और वह मुम्बई पुनर्गठन अधिनियम, 1960 के प्रवृत्त होने के बाद भी गुजरात में प्रवृत्त रहा। अधिनियम के अनुसार प्रत्येक स्थानीय प्राधिकरण से, जोकि उसकी धारा 2(4) के अधीन परिभाषित है, अधिनियम की धारा 3 द्वारा यह अपेक्षित था कि वह अपनी अधिकारिता के अंतर्गत आने वाले क्षेत्र का सर्वेक्षण करे और उस तारीख से, जिसको अधिनियम प्रवृत्त हुआ था, चार वर्ष से अपश्चात्तर, विहित रीति से एक विकास योजना तैयार और प्रकाशित करे तथा उसे मंजूरी के लिए राज्य सरकार के समक्ष प्रस्तुत करे। ऐसे क्षेत्र के लिए विकास योजना तैयार करने के प्रयोजन के लिए अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (1) और (2) में निर्दिष्ट क्षेत्र का सर्वेक्षण करने से पूर्व स्थानीय प्राधिकरण से अपेक्षित है कि वह विकास योजना तैयार करने के आशय की घोषणा करे और उसकी एक प्रति राजपत्र में प्रकाशन के लिए राज्य सरकार को भेजे तथा दो मास की अवधि के भीतर जनता से सुझाव आमंत्रित करने के लिए विहित रीति से उसका प्रकाशन करे। अधिनियम की धारा 4 से 7 विकास योजना बनाने के आशय की घोषणा, विकास योजना तैयार करने की रीति, विकास योजना तैयार करने विषयक सर्वेक्षण के लिए प्रवेश की शक्ति और विकास योजना की अंतर्वस्तु के लिए उपबन्ध करती है। अधिनियम की धारा 7 में जो विकास योजना की अंतर्वस्तु के बारे में है, लिखा है कि साधारणतया विकास योजना में वह रीति इंगित होनी चाहिए जिससे उस स्थानीय प्राधिकरण की अधिकारिता के अंतर्गत समस्त क्षेत्र का विकास और सुधार किया जाएगा तथा उसका विनियमन किया जाएगा। विकास योजना में निम्नलिखित के संबंध में अपने प्रस्तावों का संकेत करना भी स्थानीय प्राधिकरण से अपेक्षित है—

(क) इन प्रयोजनों के लिए भूमि का उपयोग अभिहित करने के प्रस्ताव, जैसे (1) निवासीय, (2) औद्योगिक, (3) वाणिज्यिक, और (4) कृषिक;

(ख) इन लोक प्रयोजनों के लिए भूमि को अभिहित करने के प्रस्ताव जैसे उद्यान, खाली मैदान, मनोरंजन स्थल, खुली जगह, स्कूल,

बाजार या चिकित्सा, स्वास्थ्य या शारीरिक विकास संबंधी सार्वजनिक संस्थाएं;

(ग) सड़कों और राजमार्गों के लिए प्रस्ताव;

(घ) संघ, किसी राज्य, किसी स्थानीय प्राधिकरण या भारत में विधि द्वारा स्थापित किसी अन्य प्राधिकरण के प्रयोजन के लिए भूमि के आरक्षण के लिए प्रस्ताव; और

(ङ) जनसाधारण या अन्य प्रयोजनों के लिए ऐसे अन्य प्रस्ताव जो लोक प्राधिकरण द्वारा समय-समय पर अनुमोदित किए जाएं या राज्य सरकार द्वारा इस निमित्त निदेशित किए जाएं।

7. अधिनियम के अनुसार किसी स्थानीय प्राधिकरण से विकास योजना तैयार करने की अपेक्षा करने का आशय यह है कि नगर योजना स्कीमें सम्पूर्ण क्षेत्र के विकास के लिए, जिसके ऊपर स्थानीय प्राधिकरण को अधिकारिता प्राप्त है, एक एकल और समन्वित योजना का रूप लें। स्थानीय प्राधिकरण से अपेक्षित है कि वह राज्य सरकार की मंजूरी के लिए विकास योजना प्रस्तुत करे। विकास योजना पर राज्य सरकार की मंजूरी मिलने के बाद स्थानीय प्राधिकरण अधिनियम की धारा 11 (1) के अनुसार या तो करार द्वारा या भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के अधीन अधिनियम की धारा 7 के खंड (ख), (ग), (घ) और (ङ) में विनिर्दिष्ट प्रयोजनों के लिए विकास योजना में अभिहित कोई भी भूमि अर्जित करने के लिए प्राधिकृत है। अधिनियम की धारा 11 को उपधारा (2) में उपबंधित है कि अधिनियम की अनुसूची द्वारा यथासंशोधित भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 ऐसी भूमि के अर्जन के लिए प्रतिकर के अवधारण को लागू होगा।

8. अधिनियम के अध्याय III में नगर योजना स्कीम बनाने से संबंधित उपबंधों का उल्लेख है। अधिनियम की धारा 18 उपबंध करती है कि अधिनियम या तत्समय प्रवृत्त किसी अन्य विधि के उपबंधों के अधीन रहते हुए स्थानीय प्राधिकरण अपनी अधिकारिता के भीतर वाले क्षेत्र के लिए या उसके किसी भाग के लिए एक या अधिक नगर योजना स्कीमें बना सकेगा। किन्तु उसे अंतिम विकास योजना में किए गए प्रस्तावों को ध्यान में रखना होगा। ऐसी प्रत्येक नगर योजना स्कीम में किसी भी ऐसे विषय के लिए उपबंध किया जा सकेगा, जैसे खाली या पहले से निर्मित भूमि का नक्शा बनाना या पुनः नक्शा बनाना, निचले स्थानों पर गन्दे क्षेत्रों को भरना या ठीक करना अथवा भूमि को एकसार करना; नई गलियां या सड़कें बनाना; गलियों, सड़कों और

संचार साधनों का निर्माण, मोड़, विस्तार, परिवर्तन, सुधार और उन्हें बंद करना; भवनों, पुलों और अन्य संरचनाओं का निर्माण, परिवर्तन और उन्हें हटाना; सड़कों, खुली जगहों, उद्यानों, मनोरंजन स्थलों, स्कूलों, बाजारों, हरी पट्टियों और डेरियों, परिवहन सुविधाओं और सभी प्रकार के सार्वजनिक प्रयोजनों के लिए भूमि का आबंटन या आरक्षण, ऐतिहासिक या राष्ट्रीय अभिरुचि या नैसर्गिक सौंदर्य की वस्तुओं का और वास्तविक रूप से धार्मिक प्रयोजनों के लिए प्रयुक्त भवनों का परिरक्षण, भवनों आदि के आसपास रखी जाने वाली खुली जगहों के बारे में और निर्बन्धन लगाना। नगर योजना स्कीम तैयार करने से पहले, जिस स्थानीय प्राधिकरण को अधिनियम की धारा 21 में निर्दिष्ट किसी ऐसी भूमि पर अधिकारिता प्राप्त है, वह अधिनियम की धारा 22 के अनुसार उस सम्पूर्ण भूमि या उसके किसी भाग की बाबत नगर योजना स्कीम तैयार करने के अपने आशय की घोषणा करे। ऐसी घोषणा के 21 दिन के भीतर स्थानीय प्राधिकरण से यह अपेक्षित है कि वह विहित रीति से स्कीम तैयार करने के आशय की घोषणा करे। ऐसी घोषणा की प्रति राज्य सरकार को भेजी जानी चाहिए। स्थानीय प्राधिकरण से यह भी अपेक्षित है कि वह राज्य सरकार को एक नक्शा भेजे जिसमें वह क्षेत्र दिखाया जाए, जिसे वह नगर योजना स्कीम में शामिल करना चाहता है। धारा 23(1) के अनुसार स्कीम तैयार करने के आशय की घोषणा की तारीख से 12 मास के भीतर स्थानीय प्राधिकरण एक प्रारूप स्कीम तैयार करेगा। किंतु अधिनियम की धारा 23 के परंतुक के अनुसार राज्य सरकार ऐसा करने के लिए समय बढ़ा सकेगी जो कुल मिलाकर छह मास से अधिक नहीं होगा। अधिनियम की धारा 23 की उपधारा (2) के अनुसार राज्य सरकार या राज्य सरकार द्वारा इस निमित्त प्राधिकृत अधिकारी प्रारूप स्कीम तैयार और प्रकाशित कर सकेगा। यदि वह प्रारूप स्कीम स्थानीय प्राधिकरण द्वारा अधिनियम की धारा 23 की उपधारा (1) में विनिर्दिष्ट अवधि के भीतर या अधिनियम की धारा 23 की उपधारा (1) के परंतुक के अधीन इस प्रकार बढ़ाई गई अवधि के भीतर या बढ़ाई गई अवधि बीतने की तारीख से आगे 9 मास की अवधि के भीतर स्थानीय प्राधिकरण द्वारा बनाई और प्रकाशित न की जाए। यदि राज्य सरकार अधिनियम की धारा 23 की उपधारा (2) में विनिर्दिष्ट अगली अवधि के भीतर घोषणा नहीं करती है, तो ऐसी स्कीम बनाने के आशय की घोषणा समाप्त हो जाएगी और ऐसी घोषणा की तारीख से तीन वर्ष की अवधि बीतने तक स्थानीय प्राधिकरण उसी क्षेत्र के लिए या उसके किसी भाग के लिए कोई नगर योजना स्कीम बनाने के अपने आशय की घोषणा करने के

1985(12) eILR(PAT) SC 248

लिए सक्षम नहीं होगा। अधिनियम की धारा 25 में उपबंधित है कि प्रारूप स्कीम में निम्नलिखित विवरण होंगे—

*(क) प्रत्येक मूल भूखंड का क्षेत्रफल, स्वामित्व और भू-धृति;

(ख) धारा 18 के खंड (2) के उपखंड (क) के अधीन आबंटित या आरक्षित भूमि और साथ में सामान्यतः उन उपयोगों का संकेत जो ऐसी भूमि का किया जाएगा तथा वे निबंधन और शर्तें, जिनके अधीन रहते हुए ऐसी भूमि ऐसे उपयोग में लाई जाएगी;

(ग) वह सीमा जिस तक मूल भूखंडों की सीमाओं को परिवर्तित करने का प्रस्ताव है;

(घ) स्कीम की शुद्ध लागत का प्राक्कलन, जो स्थानीय प्राधिकरण द्वारा वहन की जानी है;

(ङ) धारा 18 के खंड (2) के ऐसे उपखंडों के अधीन जो लागू हों स्कीम के सभी ब्यौरों का पूर्ण वर्णन;

(च) खाली या पहले से निर्मित भूमि का नक्शा बनाना या फिर से नक्शा बनाना;

---

*अंग्रेजी में यह इस प्रकार है—

(a) the area, ownership and tenure of each original plot;

(b) the land allotted or reserved under sub-clause (a) of clause (2) of section 18 with a general indication of the uses to which such land is to be put and the terms and conditions, subject to which such land is to be put to such uses;

(c) the extent to which it is proposed to alter the boundaries of original plots;

(d) an estimate of the net cost of the scheme to be borne by the local authority;

(e) a full description of all details of the scheme under such sub-clauses of clause (2) of section 18 as may be applicable;

(f) the laying out or re-laying out of land either vacant or already built upon;

(छ) निचली सतह की दलदल या गंदे क्षेत्रों की भराई या उन्हें उपयोग योग्य बनाना या भूमि को एकसार करना; और

(ज) अन्य कोई विहित विशिष्टियां।

9. धारा 26 फिर से निर्मित भूखंडों के बारे में है। प्रारूप स्कीम में प्रत्येक पुन: निर्मित भूखंड के आकार और आकृति, जहां तक हो सके, अवधारित की जाएगी, जिससे कि भवन के प्रयोजनों के लिए उसका उपयोग हो सके और जहां उस भूखंड पर पहले निर्माण किया हुआ है, वहां यह सुनिश्चित किया जा सके कि जहां तक साध्य हो, वह भवन खुली जगह के संबंध में स्कीम के उपबंधों के अनुसार है। अधिनियम की धारा 26 की उपधारा (1) के प्रयोजनों के लिए प्रारूप स्कीम में निम्नलिखित प्रस्ताव हो सकते हैं—

**(क) मूल भूखंडों की सीमाओं में परिवर्तन करके पुन: निर्मित भूखंडों को तैयार करना ;

(ख) पास के भूखंडों का, पूर्णतया या भागत:, अंतरण करके पुन: निर्मित भूखंडों को तैयार करना;

(ग) भूस्वामियों की सम्पत्ति से यह उपबंध करना कि दो या दो से अधिक मूल भूखंड, जिनमें से प्रत्येक पृथक् स्वामित्व में या संयुक्त स्वामित्व में धृत है, इसके बाद सीमाओं को बदल कर या बदले बिना, पुन: निर्मित भूखंड के रूप में सामूहिक स्वामित्व में धृत होंगे;

---

(g) the filling up or reclaimation of lowlying swamp or unhealthy areas or levelling up of land; and

(h) any other prescribed particulars.

**(a) to form reconstituted plot by the alteration of the boundaries of an original plot;

(b) to form a reconstituted plot by the transfer wholly or partly of the adjoining lands;

(c) to provide with the consent of the owners that two or more original plots each of which is held in ownership in severely or in joint ownership shall hereafter with or without alteration of boundaries, be held in ownership in common as reconstituted plot;

(घ) स्कीम को कार्यरूप देने के लिए भूमि से बेकब्जा किए गए किसी भू-स्वामी को आबंटित करना;

(ङ) एक व्यक्ति से दूसरे व्यक्ति को भूखंड का स्वामित्व अंतरित करना।

10. अधिनियम की धारा 27 ऐसी स्कीम से प्रभावित व्यक्तियों द्वारा अभ्यावेदन किए जाने का उपबंध करती है। अधिनियम की धारा 28 राज्य सरकार को स्कीम की मंजूरी देने और उसको प्रकाशित करने की शक्ति देती है। जिस तारीख को प्रारूप स्कीम पर राज्य सरकार की मंजूरी राजपत्र में प्रकाशित की जाए, उससे एक मास के भीतर स्कीम को कार्यान्वित करने के लिए राज्य सरकार को एक नगर योजना अधिकारी नियुक्त करना चाहिए। नगर योजना अधिकारी के कर्तव्यों का उल्लेख अधिनियम की धारा 32 में किया गया है। वह धारा इस प्रकार है—

***"32(1) विहित प्रक्रिया के अनुसार नगर योजना अधिकारी—

(i) विहित रीति से, अपने द्वारा दी गई सूचना के बाद, लोक प्रयोजन के लिए या स्थानीय प्राधिकरण के प्रयोजन के लिए आबंटित या आरक्षित क्षेत्रों और पुनः निर्मित भूखंडों को परिनिश्चित और सीमांकित करेगा;

(ii) विहित रीति से, अपने द्वारा दी गई सूचना के बाद, उस मामले में, जिसमें पुनः निर्मित भूखंड सामूहिक स्वामित्व में व्यक्तियों

---

(d) to a allot plot to any owner dispossessed of land in furtherance of the scheme; and

(e) to transfer the ownership of a plot from one person to another.

***"32A(1) In accordance with the prescribed procedure the Town Planning Officer shall—

(i) after notice given by him in the prescribed manner, define and demarcate the areas allotted to, or reserved, for a public purpose or purpose of the local authority and the reconstituted plots;

(ii) after notice given by him in the prescribed manner, determine, in the case in which are constituted

को आबंटित किया जाना है, ऐसे व्यक्तियों के अंश अवधारित करेगा;

(iii) धारा 64 की उपधारा (1) के खंड (च) में अंतर्विष्ट उपबंधों के अनुसार मूल भूखंडों के कुल मूल्य का और अंतिम स्कीम में सम्मिलित भूखंडों के मूल्य के कुल योग का अंतर नियत करेगा;

(iv) यह अवधारित करेगा कि क्या लोक प्रयोजन के लिए या स्थानीय प्राधिकरण के प्रयोजन के लिए प्रयुक्त, आबंटित या आरक्षित क्षेत्र उस स्कीम के क्षेत्र के अंदर भूस्वामियों या निवासियों के लिए पूर्णतः या भागतः फायदाप्रद हैं;

(v) लोक प्रयोजन के लिए या स्थानीय प्राधिकरण के प्रयोजन के लिए प्रयुक्त आबंटित या आरक्षित प्रत्येक भूखंड पर, जो भागतः उस स्कीम के क्षेत्र के भीतर भूस्वामियों या निवासियों को और भागतः जनसाधारण के लिए फायदाप्रद है, प्रतिकर के रूप में देय धनराशि का प्रभाग प्राक्कलित करेगा, जो उस स्कीम की लागत में सम्मिलित किया जाएगा;

---

plot is to be allotted to persons in ownership in common, the shares of such persons;

(iii) fix the difference between the total of value of the original plots and the total of the values of the plots included in the final scheme, in accordance with the provisions contained in clause (f) of sub-section (1) of section 64;

(iv) determine whether the areas used, allotted or reserved for a public purpose or purpose of the local authority are beneficial wholly or partly to the owners or residents within the area of the scheme;

(v) estimate the portion of the sums payable as compensation on each plot used, allotted or reserved for a public purpose or purpose of the local authority which is beneficial partly to the owners or residents within the area of the scheme and partly to the general public, which shall be included in the costs of the scheme;

(vi) लोक प्रयोजन के लिए या स्थानीय प्राधिकरण के प्रयोजन के लिए प्रयुक्त, आबंटित या आरक्षित प्रत्येक भूखंड पर जोकि भागतः स्कीम के क्षेत्र के भूस्वामियों या निवासियों के लिए और भागतः जनसाधारण के लिए फायदाप्रद है, उद्गृहीत किये जाने वाले अंशदान का परिकलन करेगा;

(vii) अंशदान के संदाय से दी जाने वाली उस छूट की रकम, यदि कोई है, अवधारित करेगा, जो धार्मिक या खैराती प्रयोजनों के लिए अनन्यतः अधिभोगाधीन भूखंडों की बाबत दी जाए;

(viii) धारा 65 में अंतर्विष्ट उपबंधों के अनुसार अंतिम स्कीम में सम्मिलित प्रत्येक भूखंड की बाबत प्रोद्भूत होने वाली वृद्धि का प्राक्कलन करेगा;

(ix) उस अनुपात का परिकलन करेगा, जिसमें अंतिम स्कीम में सम्मिलित भूखंडों की वृद्धि पर धारा 66 में अंतर्विष्ट उपबंधों के अनुसार स्कीम की लागत में अंशदान करना होगा;

(x) अंतिम स्कीम में शामिल प्रत्येक भूखंड पर उद्गृहीत किए जाने वाले अंशदान का परिकलन करेगा;

---

(vi) calculate the contribution to be levied on each plot used, allotted or reserved for a public purpose or purpose of the local authority which is bene ficial partly to the owners or residents within the area of the scheme and partly to the general public;

(vii) determine the amount of exemption, if any, from the payment of the contribution that may be granted in respect of plots exclusively occupied for the religious or charitable purposes;

(viii) estimate the increment to accrue in respect of each plot included in the final scheme in accordance with the provisions contained in section 65;

(ix) calculate the proportion in which the increment of the plots included in the final scheme shall be liable to contribution to the costs of the scheme in accordance with the provisions contained in section 66;

(x) calculate the contribution to be levied on each plot including in the final scheme;

1985(12) eILR(PAT) SC 248

(xi) धारा 67 में अंतर्विष्ट उपबंधों के अनुसार किसी व्यक्ति से उद्ग्रहणीय अंशदान में से यथास्थिति काटी जाने वाली या उसमें जोड़ी जाने वाली रकम का अवधारण करेगा;

(xii) धारा 68 में अंतर्विष्ट उपबंधों के अनुसार पुन: निर्मित भूखंड में मूल भूखंड के किसी अधिकार का पूर्ण या आंशिक अंतरण करने अथवा मूल भूखंड में किसी अधिकार के निर्वापन के लिए उपबंध करेगा;

(xiii) विहित रीति से सूचना देकर अपने समक्ष किए गए दावों के निर्देश में धारा 69 में अंतर्विष्ट उपबंधों के अनुसार नगर योजना स्कीम बनाने से क्षतिकारक रूप से प्रभावित किसी अधिकार या किसी सम्पत्ति के स्वामी को संदत्त किए जाने वाले प्रतिकर का प्राक्कलन करेगा;

(xiv) प्रारूप स्कीम के अनुसार विहित रूप में अंतिम स्कीम तैयार करेगा;

---

(xi) determine the amount to be deducted from, or added to, as the case may be, the contribution leviable from a person in accordance with the provisions contained in section 67;

(xii) provide for the total or partial transfer of any right in an original plot to a reconstituted plot or provide for the extinction of any right in an original plot in accordance with the provisions contained in section 68;

(xiii) estimate in reference to claims made before him, after the notice given by him in the prescribed manner, the compensation to be paid to the owner of any property or right injuriously affected by the making of a town planning scheme in accordance with the provisions contained in section 69;

(xiv) draw in the prescribed form the final scheme in accordance with the draft scheme;

परन्तु—

(क) वह प्रारूप स्कीम में परिवर्तन कर सकेगा;

(ख) यदि उसके द्वारा प्राक्कलित किसी परिवर्तन से स्कीम की लागत में 10 प्रतिशत की वृद्धि, जोकि धारा 64 में वर्णित है, अथवा एक लाख रुपए, उनमें से जो भी कम हो, हो जाए तो उसके लिए राज्य सरकार की मंजूरी लेनी आवश्यक होगी :

परन्तु यह और कि नगर योजना अधिकारी स्थानीय प्राधिकरण की सम्मति के बिना और संबंधित भूस्वामियों द्वारा किए जाने वाले किन्हीं आक्षेपों की सुनवाई के बिना कोई सारवान् परिवर्तन नहीं करेगा।

(2) यदि नगर योजना अधिकारी और स्थानीय प्राधिकरण के बीच इस बाबत कोई मतभेद है कि नगर योजना अधिकारी द्वारा किया गया कोई परिवर्तन सारवान् है या नहीं, तो उस मामले को स्थानीय प्राधिकरण राज्य सरकार के पास निर्देशित करेगा, जिसका विनिश्चय अंतिम और निश्चायक होगा।

---

Provided that—

(a) he may make variation from the draft scheme;

(b) any variation estimated by him to involve an increase of 10 per centum in the costs of the scheme as is described in section 64 or rupees one lakh, whichever is lower, shall require the sanction of the State Government :

Provided further that the Town Planning Officer shall make no substantial variation without the consent of the local authority and without hearing any objections which may be raised by the owners concerned.

(2) If there is any difference of opinion between the Town Planning Officer and the local authority whether variation made by the Town Planning Officer is substantial or not, the matter shall be referred by the local authority to the State Government whose decision shall be final and conclusive.

(3) किसी प्रारूप स्कीम के लिए नियुक्त नगर योजना अधिकारी उपधारा (1) में निर्दिष्ट सभी मामलों का विनिश्चय अपनी नियुक्ति की तारीख से 12 मास की अवधि के भीतर करेगा :

परन्तु राज्य सरकार, लिखित आदेश द्वारा, उक्त अवधि को उतना आगे, जो उस आदेश में विनिर्दिष्ट की जाए, समय-समय पर बढ़ा सकेगी।"

11. अधिनियम की धारा 33 में उपबंधित है कि धारा 32 की उपधारा (1) के खण्ड (v), (vi), (viii), (ix), (x) और (xiii) से उत्पन्न मामलों के सिवाय प्रत्येक मामले में नगर योजना अधिकारी का प्रत्येक विनिश्चय अंतिम और निश्चायक होगा तथा सब व्यक्तियों पर आबद्धकर होगा। किन्तु अधिनियम की धारा 34 में अधिनियम की धारा 32 की उपधारा (1) के खण्ड (v), (vi), (viii), (ix), (x) और (xiii) के अधीन नगर योजना अधिकारी के किसी भी विनिश्चय के विरुद्ध अधिनियम की धारा 35 के अधीन गठित अपील बोर्ड के समक्ष अपील फाइल किए जाने का उपबंध है। तत्पश्चात्, एक अंतिम स्कीम तैयार की जानी चाहिए और राज्य सरकार को प्रस्तुत की जानी चाहिए। राज्य सरकार अधिनियम की धारा 51 के अधीन ऐसी अंतिम स्कीम को मंजूरी देने के लिए प्राधिकृत है। इस प्रकार यह दिखाई देगा कि दो भिन्न-भिन्न प्राधिकारियों को नगर योजना स्कीमें दो भिन्न-भिन्न प्रक्रमों में तैयार करनी होती हैं। पहला प्रक्रम स्थानीय प्राधिकरण द्वारा पारित नगर योजना स्कीम तैयार करना है और दूसरे प्रक्रम में स्कीम नगर योजना अधिकारी द्वारा तैयार की जाती है। यदि राज्य सरकार अधिनियम की धारा 51 के अधीन अंतिम स्कीम मंजूर करेगी, तो वह अधिसूचना में वह स्थान, जिस पर अंतिम स्कीम जनसाधारण के निर्णय के लिए खुली रखी जाए और वह तारीख वर्णित किए जाएंगे जो अधिसूचना के प्रकाशन की तारीख के बाद एक मास से पहले की न होगी, जिसको स्कीम

---

(3) The Town Planning Officer appointed for any draft scheme shall decide all matters referred to in sub-section (1) within a period of twelve months from the date of his appointment :

Provided that the State Government may from time to time by order in writing extend the said period by such further period as may be specified in the order."

द्वारा सृष्ट सब दायित्व प्रभावी हो जाएंगे और वह अंतिम स्कीम प्रवृत्त हो जाएगी। ऐसी अधिसूचना में निहित तारीख को और के बाद एक नगर योजना स्कीम इस प्रकार प्रभावी हो जाएगी मानो कि वह अधिनियम में अधिनियमित की गई हो। अंतिम स्कीम का प्रभाव क्या होगा, इसका उल्लेख अधिनियम की धारा 53 में किया गया है। धारा 53 निम्न-प्रकार है—

*"53. उस दिन जिसको अंतिम स्कीम प्रवृत्त हो जाएगी—

(क) स्थानीय प्राधिकरण द्वारा अपेक्षित सब भूमि सभी विल्लंगमों से मुक्त स्थानीय प्राधिकरण में पूर्ण रूप से निहित हो जाएगी, जब तक कि उसका अवधारण ऐसी स्कीम में अन्यथा न किया गया हो;

(ख) पुनः निर्मित्त मूल भूखण्डों में के सभी अधिकारों का पर्यवसान हो जाएगा और पुनः निर्मित्त भूखण्ड नगर योजना अधिकारी द्वारा परिनिर्धारित अधिकारों के अध्यधीन हो जाएंगे।"

12. अधिनियम की धारा 64 में यह विनिर्दिष्ट है कि कितनी धन-राशि नगर योजना स्कीम की लागत के रूप में मानी जाए। कानून के उपबंधों के अनुसार नगर योजना स्कीम की लागत भागतः भूखण्ड स्वामियों के अंशदान से पूरी की जाएगी और भागतः स्थानीय प्राधिकरण की निधियों

---

*अंग्रेजी में यह इस प्रकार है—

"53. On the day on which the final scheme comes into force—

(a) all lands required by the local authority shall, unless it is otherwise determined in such scheme, vest absolutely in the local authority free from all encumbrances;

(b) all rights in the original plots which have been re-constituted shall determine and the re constituted plots shall become subject to the rights settled by the Town Planning Officer."

1985(12) eILR(PAT) SC 24



में से । स्कीम की लागत में अंशदान के विषय में अधिनियम की धारा 66 में उपबंध किया गया है । धारा 66 निम्न प्रकार है—

*"66. (1) स्कीम की लागत अंतिम स्कीम में सम्मिलित प्रत्येक भूखण्ड पर स्थानीय प्राधिकरण द्वारा उद्ग्रहीत किए जाने वाले अंशदान द्वारा पूर्णतः या भागतः पूरी की जाएगी, जिसका परिकलन उस वृद्धि के अनुपात में किया जाएगा जो नगर योजना अधिकारी ऐसे भूखण्ड की बाबत प्रोद्भूत होना प्राक्कलित करता है :

परन्तु—

(i) ऐसा कोई अंशदान ऐसे भूखण्ड की बाबत प्रोद्भूत होने के लिए नगर योजना अधिकारी द्वारा प्राक्कलित वृद्धि के आध से अधिक नहीं होगा;

(ii) जहां भूखण्ड सकब्जा बंधक या किसी पट्टे के अधीन है, वहां नगर योजना अधिकारी यह अवधारित करेगा कि एक ओर बंधकदार या पट्टेदार, तथा दूसरी ओर बंधककर्ता या पट्टाकर्ता किस अनुपात में ऐसा अंशदान संदत्त करेगा;

---

*अंग्रेजी में यह इस प्रकार है—

"66. (a) The cost of the scheme shall be met wholly or in part by a contribution to be levied by the local authority on each plot included in the final scheme calculated in proportion to the increment which is estimated to accrue in respect of such plot by the Town Planning Officer:

Provided that—

(i) no such contribution shall exceed half the increment estimated by the Town Planning Officer to accrue in respect of such plot;

(ii) where a plot is subject to a mortgage with possession or to a lease the Town Planning Officer shall determine in what proportion the mortgagee or lessee on the one hand and the mortgagor or lessor on the other hand shall pay such contribution;

(iii) ऐसा कोई अंशदान लोक प्रयोजन के लिए या स्थानीय प्राधिकरण के प्रयोजन के लिए प्रयुक्त, आबंटित या आरक्षित किसी भूखण्ड पर उद्‌गृहीत नहीं किया जाएगा, जोकि एकमात्र रूप से स्कीम वाले क्षेत्र के अन्तर्गत भूस्वामियों या निवासियों के फायदे के लिए है; और

(iv) लोक प्रयोजन या स्थानीय प्रधिकरण के प्रयोजन के लिए प्रयुक्त, आबंटित या आरक्षित भूखण्ड पर उद्‌गृहीत अंशदान जोकि भागत: स्कीम वाले क्षेत्र के अन्तर्गत भूस्वामियों या निवासियों के लिए और भागत: जनसाधारण के लिए फायदाप्रद है, ऐसे प्रयोग, आबंटन या आरक्षण से जनसाधारण को होने वाले प्राक्कलित फायदे के अनुपात में प्राक्कलित किया जाएगा।

(2) अंतिम स्कीम में सम्मिलित प्रत्येक भूखण्ड का स्वामी ऐसे भूखण्ड की बाबत उद्‌गृहणीय अंशदान का संदाय करने के लिए प्रधानत: दायी होगा।"

13. अधिनियम की धारा 67 कुछ समायोजनों के लिए उपबंध करती है और वह धारा इस प्रकार है—

---

(iii) no such contribution shall be levied on a plot used, allotted or reserved for a public purpose or purpose of the local authority which is solely for the benefit of owners or residents within the area of the scheme; and

(iv) the contribution levied on a plot used, allotted or reserved for a public purpose or purpose of the local authority which is beneficial partly to the owners or residents within the area of the scheme and partly to the general public, shall be calculated in proportion to the benefit estimated to accure to the general public from such use, allotment or reservation.

(2) The owner of each plot included in the final scheme shall be primarily liable for the payment of the contribution leviable in respect of such plot."

1985(12) eILR(PAT) SC 248



*"67. अंतिम स्कीम में सम्मिलित भूखण्डों के और किसी व्यक्ति को आवंटित उन पर बने सभी भवनों और संकर्मों के कुल मूल्य में मूल भूखण्डों के और ऐसे व्यक्ति के उन पर बने सभी भवन और संकर्मों के कुल मूल्य से जितनी रकम की कमी या उसका आधिक्य है, उतनी रकम यथास्थिति ऐसे व्यक्ति को उद्‌गृहणीय अंशदानों में से काट ली जाएगी या उसमें जोड़ दी जाएगी और ऐसे प्रत्येक भूखण्ड का प्राक्कलन स्कीम बनाने के आशय की घोषणा की तारीख को या धारा 24 की उपधारा (1) के अधीन अधिसूचना की तारीख को उसके बाजार मूल्य पर और उसकी सीमाओं में परिवर्तन के कारण किए गए सुधारों से भिन्न स्कीम में अनुध्यात सुधारों के प्रति निर्देश किए बिना किया जाएगा।"

14. जहां स्कीम की लागत वृद्धि के आधे से अधिक नहीं है, वहां वह लागत पूर्णतः भूखण्ड धारकों के अंशदान से पूरी की जाएगी, किन्तु जहां वह वृद्धि के आधे से अधिक है, वहां वृद्धि के आधे तक भूखण्डधारकों के अंशदान से पूरी की जाएगी और आधिक्य पूर्ण रकम का वहन स्थानीय प्राधिकरण करेगा। वृद्धि के फलस्वरूप अंशदान उद्‌ग्रहण करने से संबंधित नियम उपरिनिर्दिष्ट अधिनियम की धारा 66 में दिए गए हैं। देखा गया है कि भूमि का मूल्यांकन तीन प्रक्रमों में किया जाता है—

(i) प्रथम, अधिसूचना की तारीख को, उस भूमि का मूल

---

*अंग्रेजी में यह इस प्रकार है—

"67. The amount by which the total value of the plots included in the final scheme with all the buildings and works thereon allotted to a person falls short of or exceeds the total value of the original plots with all the building and works thereon of such person shall be deducted from or add to, as the case may be, the contributions leviable from such person, each of such plots being estimated at its market value at the date of the declaration of intention to make a scheme or the date of a notification under sub-section (1) of section 24 and without reference to improvements contemplated in the scheme other than improvements due to the alteration of its boundaries."

मूल्य जिसमें बाद में सुधार स्कीम के परिणामों को ध्यान में नहीं रखा जाता है ।

(ii) अर्ध-अंतिम-मूल्य अर्थात् नए आकार और आकृति में आबंटित पुन: निर्मित भूखण्डों का मूल्य, किन्तु जो अपने आरम्भिक अवस्था में हों और स्कीम के फायदे को ध्यान में न रखा जाए ।

(iii) अंतिम मूल्य अर्थात् स्कीम के फलस्वरूप पुन: निर्मित भूखण्डों का बढ़ाया गया मूल्य ।

15. प्रथम दो में जो अंतर है, वह भूस्वामी को देय प्रतिकर में है । दूसरे और तीसरे में जो अंतर है, वह स्कीम पूरी होने पर भूस्वामी के पास बचे पुन: निर्मित भूखंडों के मूल्य की वृद्धि और केवल 50% वृद्धि भूस्वामी से वसूल की जा सकती है, जोकि स्कीम की लागत में उसका वृद्धिगत अंशदान होगा, इससे अधिक नहीं । यदि इससे अधिक रकम उपगत होगी, तो वह स्थानीय प्राधिकरण द्वारा अपनी निधियों में से दी जाएगी ।

16. अधिनियम की धारा 84 में उपबंधित है कि यदि किसी समय राज्य सरकार की यह राय हो कि नगर योजना स्कीम में शामिल कोई भूमि उस प्रयोजन से भिन्न लोक प्रयोजन के लिए चाहिए, जिसके लिए वह स्कीम में शामिल है, तो वह भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 की धारा 6 में दी गई रीति से राजपत्र में इस आशय की घोषणा कर सकेगी और ऐसी घोषणा के प्रकाशन के बाद कलक्टर भूमि अर्जन के लिए आदेश लेने की कार्रवाई करेगा और अधिनियम की अनुसूची द्वारा यथा-संदत्त भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के उपबंध वहां तक उक्त भूमि के अर्जन के संबंध में लागू होंगे, जहां तक कि वे लागू हो सकते हैं । इस प्रकार यह दिखाई देगा कि अधिनियम के अनुसार भूमि अर्जन की तीन पद्धतियां हैं । वे निम्न प्रकार हैं—

(i) अधिनियम की धारा 7 के खंड (ख), (ग), (घ) और (ङ) में विनिर्दिष्ट विकास प्रयोजनों के लिए अधिनियम की धारा 11 में उपबंधित भूमि अर्जन, जिसके लिए प्रतिकर अधिनियम की अनुसूची में अंतर्विष्ट उपबंधों द्वारा यथा-संशोधित भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के उपबंधों के अनुसार संदेय है;

(ii) भूमि अंतरण जो अधिनियम की धारा 53 के अधीन अंतिम स्कीम प्रवृत्त होने के बाद किया जाए, जिसके लिए प्रतिकर अधिनियम की धारा 67 के अनुसार संदेय है; और

(iii) अधिनियम की धारा 84 के अधीन भूमि अर्जन जो राज्य सरकार को बाद में नगर योजना स्कीम में सम्मिलित भूमि को अर्जित करने के लिए सशक्त करती है। उस स्थिति में भी प्रतिकर अधिनियम की अनुसूची द्वारा यथा-संशोधित भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के उपबंधों के अनुसार संदेय है।

17. मोटे तौर पर अधिनियम की यही विशेषताएं हैं।

18. अपीलार्थी के विद्वान् काउन्सेल की पहली दलील यह है कि चूंकि इस मामले में भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के अधीन, जो प्रक्रियात्मक उपायों की दृष्टि से तथा उस भूमि के लिए संदेय प्रतिकर के परिणाम की दृष्टि से, जिसके अंतर्गत इसकी धारा 23(2) के अधीन संदेय तोषण भी आता है, इस अधिनियम की अपेक्षा भूस्वामी के लिए अधिक अनुकूल है; जिसमें अधिनियम की धारा 32 के अधीन नगर योजना अधिकारी द्वारा पारित बहुत से आदेशों के विरुद्ध अपील के लिए उपबंध नहीं है और जो भूमि के बाजार मूल्य के अतिरिक्त तोषण का संदाय प्राधिकृत नहीं करता है, अपीलार्थी की भूमि अर्जित करना संभव है, इसलिए अधिनियम की धारा 53 के अधीन नगर योजना स्कीम के अंतर्गत भूमि का अर्जन विभेदकारी है और उससे संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन होता है जो विधि के समक्ष समता और विधियों के समान संरक्षण की गारंटी देता है। अब यह प्रश्न अनिर्णीत विषय नहीं रहा है। **दी झंडू फार्मास्युटिकल वर्क्स लिमिटेड** बनाम **जी० जे० देसाई और अन्य**[1] वाले मामले में अधिनियम के उपबंधों पर विचार करते हुए इस न्यायालय ने यह मत व्यक्त किया था—

"जब नगर योजना स्कीम प्रवृत्त हो जाती है तो स्थानीय प्राधिकरण द्वारा आवश्यक भूमि धारा 53(क) के फलस्वरूप निहित हो जाती है और अनुच्छेद 31(2) के अधीन गारन्टी के प्रयोजनों के लिए निधान लोक प्रयोजन के लिए आवश्यक अर्जन समझा जाता है। उन भूमियों के विषय में जो स्कीम के अंतर्गत आती हैं, धारा 53 और 67 के उपबंध लागू होते हैं और प्रतिकर का अवधारण अधिनियम में विहित रीति से ही किया जाता है। अत: दो पृथक्-पृथक् उपबंध हैं, एक राज्य सरकार द्वारा अर्जन के लिए और दूसरा जिसमें भूमि का कानूनी निधान स्थानीय प्राधिकरण द्वारा नगर योजना के

---

[1] 1967 की सिविल अपील सं० 1034 जिसका विनिश्चय 28 अगस्त, 1969 को किया गया।

प्रयोजन के लिए अर्जन के रूप में प्रवर्तित होता है। राज्य सरकार भूमि अर्जन अधिनियम के अधीन भूमि अर्जित कर सकती है और स्थानीय प्राधिकरण केवल बाम्बे टाउन प्लानिंग ऐक्ट के अधीन ही भूमि अर्जित कर सकता है। स्थानीय प्राधिकरण को अर्जन की दो पद्धतियों में से किसी एक का विकल्प प्राप्त नहीं है। इस प्रकार, धारा 53 और 67 के उपबंध इस आधार पर अविधिमान्य नहीं हैं, और वे विधियों के समान संरक्षण या विधि के समक्ष समता से वंचित करते हैं।"

19. अपीलार्थी की दलीलें समझने के लिए यह आवश्यक है कि प्रश्नगत सम्पूर्ण विधान के उद्देश्य पर दृष्टिपात किया जाए। अधिनियम का उद्देश्य यह नहीं है कि किसी लोक प्रयोजन के लिए कुछ भूमि यहां और कुछ भूमि वहां अर्जित कर ली जाए। इसके अंतर्गत अनेक ऐसी विधियां आती हैं, जिनका अंतिम उद्देश्य किसी शहरी क्षेत्र का व्यवस्थित ढंग से विकास है। इसके अनुसार विकास योजना का निर्माण, विभिन्न प्राइवेट और लोक उपयोगों के लिए भूमि का आबंटन, नगर योजना स्कीम का निर्माण तथा प्रश्नगत क्षेत्र के भावी विकास के लिए उपबंध करना अनुध्यात है। नगर योजना स्कीम के विभिन्न पहलुओं का पहले ही उल्लेख किया जा चुका है। अंतिम नगर योजना स्कीम के अधिनियम की धारा 53 के अधीन प्रवृत्त हो जाने के बाद स्थानीय प्राधिकरण द्वारा अपेक्षित समस्त भूमि स्वत: स्थानीय प्राधिकरण में निहित हो जाती हैं, जब तक कि अन्यथा उपबंध न किया गया हो। किन्तु वहां ऐसा नहीं होता जहां कलक्टर को या सरकार को भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के उपबंधों का प्रयोग करना होता है।

20. हक से निर्निहित करना कानूनी ढंग से होता है। अधिनियम की धारा 71 मूल भूखंड के स्वामी को प्रतिकर देने का उपबंध करती है, जिसे अंतिम स्कीम में कोई भूखंड नहीं दिया जाता है अथवा यदि अधिनियम की धारा 66 के अधीन उससे उद्गृहीत किए जाने वाला अंशदान अधिनियम के किसी उपबंध के अधीन उसमें घटाई जाने वाली कुल रकम से कम है। अधिनियम की धारा 73 अधिनियम में यथा-उपबंधित लेखा समायोजन द्वारा स्थानीय प्राधिकरण द्वारा किसी व्यक्ति को किए जाने वाले संदाय के लिए उपबंध करती है। अधिनियम की धारा 32 में नगर योजना अधिकारी के वे विभिन्न कर्तव्य और शक्तियां दी गई हैं, जिनका निर्वहन और प्रयोग उसे संपूर्ण समाज के फायदे के लिए करना होता है। उसके सभी कर्तव्य जनसाधारण के फायदे के लिए चलाई गई और सम्पन्न की गई सामाजिक एवं

आर्थिक योजना के अंग हैं और उन्हें उनसे पृथक् नहीं किया जा सकता। जब ऐसे कृत्य किसी योजना के अभिन्न अंग हों जैसे इस मामले में एक शहरी विकास योजना है, तो उनकी समग्रता में उन पर दृष्टिपात करना होगा, न कि किसी एक व्यक्ति या कुछ व्यक्तियों के खिलाफ किए गए अलग-अलग कृत्यों के रूप में। यह बिलकुल संभव है कि जब कानूनी उपबंध उस प्रयोजन के लिए किए जाएंगे, तो एक प्रक्रम में व्यक्तियों के अधिकारों पर उनके प्रभाव में तथा एक बाद के प्रक्रम में उनके प्रभाव में कुछ अंतर होगा। जैसा कि हम इस अधिनियम में ही देख चुके हैं, तीन प्रकार से भूमि ग्रहण की जाती है— एक, धारा 11 के अधीन, दो, धारा 53 के अधीन तथा तीसरे, अधिनियम की धारा 84 के अधीन और इनमें से प्रत्येक एक ही स्कीम का अंग है। किंतु प्रत्येक का एक विनिर्दिष्ट उद्देश्य और लोक प्रयोजन है जो उससे पूरा किया जाना है। जबकि प्रतिकर अवधारण के संबंध में भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 में कुछ परिवर्तन करके, जैसा कि अधिनियम की अनुसूची में उपबंधित है, अधिनियम की धारा 11 के अधीन या धारा 84 के अधीन अर्जित भूमियों की दशा में लागू करना संभव हो सकता है, उन भूमियों की दशा में जो नगर योजना स्कीम के अंतर्गत स्थानीय प्राधिकरण के लिए चाहिए, जो उन व्यक्तियों को जिनसे मूल भूखंड लिए गए हैं, फिर भी बनाए गए भूखंडों को आबंटन प्राधिकृत करती है, भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के उपबंधों को लागू करना कठिन है। धारा 32 के उपबंध और अधिनियम के अन्य वित्तीय उपबंध स्कीम की लागत के अवधारण के लिए स्थानीय प्राधिकरण आदि द्वारा उद्गृहीत किए जाने वाले विकास प्रभार और किए जाने वाले अंशदान के लिए उपबंध करते हैं। यह सब करने के बाद ही धन मूल भूखंड स्वामियों को संदत्त किया जाएगा या उनसे लिया जाएगा, जैसा कि प्रत्येक मामले की परिस्थितियों में आवश्यक होगा। यदि उपरोक्त संदर्भ में अधिनियम की धारा 67 से 71 के अंतर्गत मूल भूखंड स्वामियों को जिन्हें पुनःनिर्मित भूखंड नहीं मिलते हैं, संदेय प्रतिकर अवधारण के लिए विशेष उपबंध किए हैं, तो यह नहीं कहा सकता कि संविधान के अनुच्छेद 14 का किसी भी प्रकार उल्लंघन हुआ है। यह देखा गया है कि वहां भी भूमि के बाजार मूल्य को अनदेखा नहीं किया जाना। इस न्यायालय ने **मानकलाल छोटालाल और अन्य** बनाम **एम० जी० मकवाना और अन्य**[1] में तथा **गुजरात राज्य** बनाम **श्री शांतिलाल मंगलदास और अन्य**[2]

---

[1] [1967] 3 एस० सी० आर० 65.

[2] [1969] 3 उम० नि० प० 753=[1969] 3 एस० सी० आर० 341.

में अधिनियम की धारा 67 से 71 के उपबंधों के प्रभाव की व्याख्या की है।

21. न्यायमूर्ति शाह (जैसे कि वे उस समय थे) ने **गुजरात राज्य बनाम शांतिलाल मंगलदास और अन्य**[1] वाले मामले मे इस न्यायालय की संविधान न्यायपीठ की ओर से निर्णय सुनाते हुए इसी अधिनियम के संबध में पृष्ठ 357 पर यह कहा था—

> "धारा 67 का उद्देश्य भूमि के स्वामी द्वारा प्राप्त प्रतिकर में से अभिदाय के समायोजन की रीति उपवर्णित करना है। इस धारा द्वारा यह उपबंधित है कि अंतिम स्कीम मे सम्मिलित किए गए प्लाटों के उन पर स्थित सभी भवनों और निर्माणों सहित, जो किसी व्यक्ति को आबंटित किए गए हों, कुल मूल्य, और मूल प्लाट के, उस पर स्थित सभी भवनों और निर्माणों सहित मूल्य के बीच अंतर का प्राक्कलन स्कीम के बनाने के आशय की घोषणा की तारीख को प्रवृत्त बाजार मूल्य के आधार पर किया जाना चाहिए और स्कीम में सम्मिलित प्लाट के स्वामी द्वारा इन दोनों के मूल्यों के बीच के अतर का समायोजन देय अभिदाय लेखे पर दिया जाना चाहिए, दूसरे शब्दों में, धारा 67 यह उपबंध करती है कि स्कीम बनाए जाने के आशय की घोषणा की तारीख को प्लाट के, उस पर स्थित सभी भवनों और निर्माणों सहित, बाजार मूल्य और उसी तारीख को यथापुनर्गठित प्लाट के बाजार मूल्य के बीच का अंतर ही स्कीम में अनुध्यात सुधारों के प्रति निर्देश किए बिना, स्वामी को शोध्य प्रतिकर होगा। धारा 71 में, जो धारा 67 की पारिणामिक है, अन्य बातों के साथ-साथ यह उपबंधित है कि यदि मूल प्लाट के स्वामी को कोई प्लाट आबंटित न किया गया हो तो स्कीम के बनाए जाने के आशय की घोषणा की तारीख को मूल प्लाट के बाजार मूल्य का उसे संदाय किया जाएगा।"

22. इससे आगे विद्वान् न्यायाधीश ने इस प्रश्न के बारे में कि क्या अधिनियम संविधान के अनुच्छेद 31 के खंड (2) का उल्लंघन करता है, पृष्ठ 357 और 358 पर यह कहा था—

> "अत: विचारणीय प्रश्न यह है कि क्या अधिनियम की स्कीम में, जो स्कीम के बनाए जाने के आशय की घोषणा की तारीख को

[1] [1979] 3 उम० नि० प० 753=[1969] 3 एस० सी० आर० 341.

भूमि के बाजार मूल्य का, पुनर्गठित प्लाट के, यदि कोई हो, अंतर्गत आने वाली भूमि के बाजार मूल्य के समायोजन के लिए उपबंध करती है, अनुच्छेद 31(2) के अर्थान्तर्गत दिए जाने वाले प्रतिकर के अवधारण के लिए सिद्धांत का उल्लेख है। प्रथम प्रत्यर्थी की ओर से दो तर्क पेश किए गए—(1) अधिनियम में ऐसे सिद्धांतों का उल्लेख नहीं किया गया है जिनसे कि प्रतिकर का अवधारण किया जाना और प्रतिकर दिया जाना है; और (2) हरजाने के लिए स्कीम प्रतिकर के लिए उपबंध करने वाली स्कीम नहीं है। यह सच है कि अधिनियम के अधीन जिस भूमि से उसके स्वामी को वंचित किया गया है, उस भूमि का, स्कीम के बनाए जाने के आशय की घोषणा की तारीख का बाजार मूल्य, समायोजित की जाने वाली रकम का अवधारण करता है और वही स्कीम के अंतर्गत आने वाली सभी भूमियों के बारे में पथ-प्रदर्शी नियम है। हमारी विवेक बुद्धि के अनुसार तो उच्च न्यायालय ने यह ठीक ही अभिनिर्धारित किया है कि ऐसे सिद्धांत का अधिनियमन जिसके द्वारा उस भूमि की कीमत के संदाय या समायोजन का अवधारण किया जाता हो, जिससे स्कीम के अधीन स्वामी को वंचित किया गया हो और जिसका प्राक्कलन स्कीम के बनाए जाने के आशय की घोषणा की तारीख को प्रवृत्त बाजार मूल्य के आधार पर किया गया हो, अनुच्छेद 31(2) के अर्थान्तर्गत प्रतिकर के सिद्धांत की कोटि में आता है। सिद्धांतों के उल्लेख से ऐसे सामान्य पथ-प्रदर्शी नियमों का अधिकथन करना अभिप्रेत है जो तद्द्वारा शासित होने वाले सभी व्यक्तियों या संव्यवहारों को लागू होते हैं। भूमि अर्जन अधिनियम के अधीन प्रतिकर का अवधारण, इस अधिनियम की धारा 4(1) के अधीन अधिसूचना की तारीख को भूमि के बाजार मूल्य के आधार पर जो हित के निर्वापन की तारीख से पहले की किसी तारीख को प्रवर्तमान रहा हो, अवधारित प्रतिकर तो विनिर्दिष्ट सिद्धांत के आधार पर ही अवधारित होता है। भूमि के स्वामी को पुनर्गठित प्लाट दिया गया है अथवा नहीं, इसका कोई प्रभाव इस सिद्धांत पर नहीं पड़ता कि स्वामी को हरजाने के रूप में क्या दिया जाना है। यह एक ऐसा सिद्धांत है जो ऐसे सभी मामलों को लागू होता है जिनमें नगर आयोजन अधिनियम के प्रवर्तन के आधार पर, किसी व्यक्ति को उसकी सम्पूर्ण भूमि या उसके किसी भाग से वंचित किया जाता है।"

23. वर्ग के दूसरे भाग को अस्वीकार करते हुए कि भूमि का मूल्य स्वामी के हित की समाप्ति की तारीख को नहीं बल्कि स्कीम बनाने के आशय की घोषणा की तारीख को विद्यमान मूल्य के आधार पर देने के लिए उपबंध प्रतिकर के संदाय के लिए उपबंध नहीं है, जैसा कि संविधान के अनुच्छेद 31(2) में कहा गया है, न्या० शाह ने पृष्ठ 365 और 366 पर यह मत व्यक्त किया था—

> "यदि संविधान (चतुर्थ संशोधन) अधिनियम, 1955 द्वारा अनुच्छेद 31 के खण्ड (2) में किए गए संशोधन पर पुन: विचार करें तो यह स्पष्ट हो जाता है कि विधानमण्डल द्वारा नियत प्रतिकर या विधानमण्डल द्वारा विनिर्दिष्ट सिद्धांतों के अनुसार अधिनिर्णीत प्रतिकर की पर्याप्तता वादयोग्य नहीं है। यथासंशोधित अनुच्छेद 31(2) के निबंधनों से यह स्पष्टत: विदित होता है कि देय प्रतिकर को यदि विधानमण्डल ने निश्चित कर दिया हो तो वह वादयोग्य नहीं है, क्योंकि ऐसी दशा में आपत्ति करने का अर्थ, विधायी शक्ति का दुरुपयोग होने की दलील के अलावा, प्रतिकर की पर्याप्तता पर आपत्ति ही होगा। यदि विधानमण्डल द्वारा नियत प्रतिकर और "प्रतिकर" शब्द के प्रयोग से हमारा उससे मतलब है जिसे कि सम्पत्ति के अनिवार्य स्वत्वहरण के लिए विधानमण्डल न्यायसंगतपूर्वक उचित और ऋजु हरजाना मानता है, न कि ऐसी कोई वस्तु जो विधायी शक्ति के दुरुपयोग के कारण प्रतिकर तो कही गई है किन्तु वह किसी भी दृष्टि से हरजाना नहीं है या कि भ्रामक है— इस आधार पर वादयोग्य नहीं है कि वह अनिवार्यत: अर्जित सम्पत्ति का न्यायसंगत समतुल्य नहीं है, तो क्या न्यायालय इस बात की जांच करने के लिए स्वतंत्र है कि क्या वे सिद्धांत जोकि विधान द्वारा प्रतिकर अवधारण करने के लिए विनिर्दिष्ट किए गए हैं, स्वत्वहृत स्वामी को न्यायसंगत समतुल्य धनराशि नहीं दिलवाते हैं। हमारी राय में, न्यायालय ऐसी जांच उन अधिनियमितियों के अधीन नहीं कर सकते जिनको संविधान (चतुर्थ संविधान) अधिनियम द्वारा संविधान के संशोधित कर दिए जाने के पश्चात् अधिनियमित किया गया है। यदि विधानमण्डल द्वारा नियत प्रतिकर की मात्रा पर इस आधार पर न्यायालय के समक्ष आपत्ति न की जा सके कि वह न्यायसंगत समतुल्य नहीं है तो प्रतिकर के अवधारण के लिए विनिर्दिष्ट सिद्धांतों पर भी इस आधार पर आपत्ति न की जा सकेगी कि उन

सिद्धांतों को लागू करके अवधारित प्रतिकर न्यायसंगत समतुल्य नहीं है। संविधान द्वारा घोषित अधिकार यह प्रत्याभूत करता है कि सार्वजनिक प्रयोजन के लिए किसी व्यक्ति की सम्पत्ति अनिवार्यतः अर्जित की जाने से पूर्व उसे प्रतिकर दिया जाएगा। जो कुछ अधिनियमिति द्वारा प्रतिकर के रूप में नियत किया जाता है या प्रतिकर के अवधारण के लिए विनिर्दिष्ट सिद्धांतों को लागू करके नियत किया जाता है, वह प्रत्याभूत है: किंतु इसका यह अर्थ नहीं है कि यदि कोई ऐसा प्रतिकर नियत कर दिया जाए या विनिर्दिष्ट सिद्धांतों को लागू करके अवधारित कर दिया जाए जो भ्रामक हो या जिसको किसी भी दृष्टि से प्रतिकर न माना जा सकता हो, तो उसकी भी पुष्टि न्यायालयों को कर देनी चाहिए, क्योंकि ऐसा करना मनमानी करने का अधिकार-पत्र देना और ऐसी युक्ति अनुज्ञात करना होगा जिससे कि सांविधानिक प्रत्याभूति विफल हो जाएगी। किंतु विधानमण्डल द्वारा विनिर्दिष्ट सिद्धांतों के आधार पर नियत या अवधारित प्रतिकर पर आपत्ति इस अनिश्चित आधार पर नहीं करने दी जा सकती कि वह प्रतिकर न्यायसंगत या उचित समतुल्य नहीं है। सिद्धांतों पर आपत्ति इस आधार पर की जा सकती है कि वे प्रतिकर के अवधारण के लिए विसंगत हैं, किंतु इस आधार पर नहीं की जा सकती कि उन सिद्धांतों को लागू करने के परिणामस्वरूप जो प्रतिकर अधिनिर्णीत हुआ है वह न्यायसंगत या उचित प्रतिकर नहीं है। किसी अधिनियमिति पर इस आधार पर आपत्ति से कि उसने जिन सिद्धांतों को विनिर्दिष्ट किया है, उनके अनुसार न्यायसंगत समतुल्य नहीं दिया जाता है, इस सांविधानिक घोषणा का स्पष्टतः अतिक्रमण होगा कि उपबन्धित प्रतिकर की अपर्याप्तता न्याय्य नहीं है।"

24. विद्वान् न्यायाधीश ने संविधान के अनुच्छेद 14 पर आधारित दलील भी अस्वीकार कर दी थी। न्या० शाह ने पृष्ठ 371 और 372 पर यह मत व्यक्त किया था—

"एक और दलील के प्रति, जिसको स्पष्टतया प्रथम प्रत्यर्थी की ओर से उच्च न्यायालय के समक्ष पेश नहीं किया गया था, निर्देश कर दिया जाए। काउन्सेल ने दलील यह दी कि धारा 53 और 67 हर हालत में संविधान के अनुच्छेद 14 का अतिलंघन करती हैं और इस कारण वे शून्य हैं। काउन्सेल ने प्रधानतः पी० वज्रवेलु मुदालियार ([1965] 1 एस० सी० आर० 614) वाले मामले में दिए गए

निर्णय के उस भाग का अवलम्ब लिया है जिसमें कि आक्षेपित मद्रास अधिनियम द्वारा किए गए संविधान के समता खंड के अतिलंघन पर विचार-विमर्श किया गया है। काउन्सेल ने यह निवेदन किया कि राज्य सरकार सदैव भूमियों का अर्जन किसी स्थानीय प्राधिकरण के लोक प्रयोजन के लिए कर सकती है और अर्जन के पश्चात् उन भूमियों को स्थानीय प्राधिकरण में निहित कर सकती है। यदि ऐसा किया जाता है तो प्रतिकर भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के अधीन देय होगा, किन्तु काउन्सेल ने कहा कि जब भूमि बाम्बे टाउन प्लानिंग ऐक्ट के उपबंध के अधीन स्थानीय प्राधिकरण के सार्वजनिक प्रयोजन के लिए अर्जित की गई है तो देय प्रतिकर का अवधारण ऐसी दर के आधार पर किया गया है जो उस तारीख से बहुत वर्षों पूर्व प्रवर्तमान थी जिसकी भूमि अर्जन अधिनियम की धारा 4 के अधीन अधिसूचना जारी की गई थी। यह तर्क किसी ठोस आधार पर आधृत नहीं है। नगर आयोजन स्कीम के अंतर्गत आने वाली भूमियों की बाबत प्रतिकर के अवधारण की रीति टाउन प्लानिंग ऐक्ट में विहित की गई है। उस अधिनियम के अधीन ऐसा कोई विकल्प उपलब्ध नहीं है कि भूमि का अर्जन चाहे तो भूमि अर्जन अधिनियम के अधीन किया जाए, चाहे टाउन प्लानिंग ऐक्ट के अधीन। एक बार जब प्रारूप नगर आयोजन स्कीम मंजूर कर ली जाती है तो वह भूमि टाउन प्लानिंग ऐक्ट के उपबंधों के अध्यधीन हो जाती है और नगर आयोजन स्कीम के अंतिम रूप से मंजूर कर लिए जाने पर, कानून के प्रवर्तन से विभिन्न स्वामियों के हकों का पुनः समायोजन होता है और लोक प्रयोजन के लिए आवश्यक भूमियां स्थानीय प्राधिकरण में निहित हो जाती हैं। नगर आयोजन स्कीम के प्रयोजनों में से किसी भी प्रयोजन के लिए भूमि का अर्जन अधिनियम के अधीन से अन्यथा नहीं किया जा सकता, क्योंकि अधिनियमितियों के निर्वचन का यह सुस्थिर नियम है कि जब अधिनियमिति के अधीन किसी कार्य को किसी विशिष्ट रीति में करने की शक्ति दी गई हो तो वह कार्य उसी रीति में किया जाना चाहिए या किया ही नहीं जाना चाहिए : टेलर बनाम टेलर [(1875) 1 चांसरी डिवीजन 426]। फिर यह भी नहीं कहा जा सकता कि चूंकि राज्य यदि चाहे तो किसी स्थानीय प्राधिकरण के सार्वजनिक प्रयोजन के लिए भूमि अर्जित कर सकता है, तो नगर आयोजन स्कीम को कानूनी रूप से प्रभावी बनाने के परिणामस्वरूप, समान प्रकार की स्थिति वाले व्यक्तियों के बीच विभेद होगा।"

1985(12) eILR(PAT) S



25. इस प्रकार यह दिखाई देगा कि **गुजरात राज्य** बनाम **श्री शान्तिलाल मंगलदास और अन्य**[1] वाले मामले में संविधान न्यायपीठ ने अधिनियम के विरुद्ध संविधान के अनुच्छेद 14 और अनुच्छेद 31(2) पर आधारित सभी तर्क अस्वीकार कर दिए थे। अत्यन्त आदरपूर्वक, हम इस मामले में उस न्यायालय के विनिश्चय का अनुमोदन करते हैं।

26. किंतु फिर भी, अपीलार्थी के विद्वान् काउन्सेल ने हमारा ध्यान न्यायालय के कुछ बाद के विनिश्चयों की ओर आकर्षित किया ताकि हम उपरोक्त मत से भिन्न मत अपना सकें। सबसे पहले उन्होंने **आर० सी० कूपर** बनाम **भारत संघ**[2] वाले मामले में इस न्यायालय के विनिश्चय का हवाला दिया जो बैंक राष्ट्रीयकरण वाले मामले के नाम से प्रसिद्ध है। उसमें भी बहुमत का निर्णय न्या० शाह ने दिया था। इसके बाद विद्वान् काउन्सेल ने **केशवानन्द भारती** बनाम **केरल राज्य**[3] के विनिश्चय का तथा **कर्नाटक राज्य और एक अन्य** बनाम **रंगनाथ रेड्डी और एक अन्य**[4] और अपने इस तर्क के समर्थन का हवाला दिया कि **शान्तिलाल मंगलदास वाले मामले**[1] का विनिश्चय उलट दिया गया है। हमने इन विनिश्चयों को ध्यानपूर्वक पढ़ा है। इन विनिश्चयों का सूक्ष्म विश्लेषण करने से पूर्व हमें यह ध्यान रखना चाहिए कि कोई कानून या विधान विचाराधीन नहीं है बल्कि न्यायालय का एक विनिश्चय है। कोई भी विनिश्चय आमतौर पर न्यायालय के समक्ष वाले मामले पर विनिश्चय होता है, जबकि विनिश्चय में अंतर्निहित सिद्धांत उस मामले में पूर्वोदाहरण के रूप में आबद्धकर होगा जो बाद में विनिश्चयार्थ आएगा। इस प्रकार, एक पश्चात्‌तर मामले में विनिश्चय को लागू करते समय सम्बद्ध न्यायालय को, जोकि उसकी बाबत कार्यवाही कर रहा है, पूर्ववर्ती विनिश्चय में अधिकथित सही सिद्धांत अभिनिश्चित करने का प्रयत्न सावधानी से करना चाहिए। प्राय: कोई भी विनिश्चय उस मामले में अंतर्ग्रस्त प्रश्नों के अनुरूप होता है। पूर्वोदाहरण की व्याप्ति और प्राधिकार का बिस्तार एक स्थिति विशेष की आवश्यकताओं से परे अनावश्यक रूप से कभी भी नहीं करना चाहिए। हम यह पहले ही देख चुके हैं कि न्या० शाह ने **शान्तिलाल मंगलदास वाले मामले**[1] में क्या अधिकथित किया है। न्यायाधीश ने **बैंक राष्ट्रीयकरण**[2]

---

1 [1969] 3 उम० नि० प० 753=[1969] 3 एस० सी० आर० 341.

2 [1970] 3 एस० सी० आर० 530.

3 [1973] 2 उम० नि० प० 159=[1973] सप्लीमेंट एस० सी० आर० 1.

4 [1978] 4 उम० नि० प० 324=[1978] 1 एस० सी० आर० 641.

वाले मामले में बहुसंख्यक निर्णय दिया है । उसमें उन्होंने पृष्ठ 303 और 304 पर यह मत व्यक्त किया था—

"प्रकट है कि इस बारे में कोई विवाद नहीं था कि संशोधन से पूर्व और संशोधन के बाद अनुच्छेद 31(2) सम्पत्ति के अनिवार्य अर्जन के लिए प्रतिकर का अधिकार प्रत्याभूत करता है और यदि स्वामियों की सम्पत्ति के अनिवार्य अर्जन के लिए उसे ऐसा प्रतिकर देकर जो भ्रामक है अथवा उन सिद्धांतों को लागू करके अवधारित किया गया है जो असंगत हैं, तो प्रतिकर की सांविधानिक प्रत्याभूति का अनुपालन नहीं होगा । पी० वज्रवेलु मुदालियार वाले मामले में और शांतिलाल मंगलदास वाले मामले में विनिश्चयों के बीच इस विषय में मतवैभिन्य था । मुदालियार वाले मामले में यह मत व्यक्त किया गया था कि सांविधानिक प्रत्याभूति तभी पूरी होती है जब सम्पत्ति के ठीक समतुल्य राशि स्वामी को दी जाए । शान्तिलाल मंगलदास वाले मामले में यह अभिनिर्धारित किया गया था कि चूंकि प्रतिकर का कोई निश्चित अवधारण नहीं किया जा सकता, इसलिए इसे ठीक समतुल्य या पूर्ण क्षतिपूर्ति का नाम देकर भी कोई निश्चित लक्षणार्थ नहीं दिया जा सकता, तथा अनुच्छेद 31(2) के संशोधन के बाद अधिनियमित अधिनियमों के अधीन न्यायालय ऐसी विधि को जिसमें प्रतिकर के लिए उपबंध किया गया है, इस आधार पर प्रश्नगत नहीं कर सकता कि वह अपर्याप्त है, क्या प्रतिकर की रकम चाहे विधि द्वारा नियत की गई हो अथवा उसमें विनिर्दिष्ट सिद्धांतों के अनुसार अवधारित की गई हो । शांतिलाल मंगलदास वाले निर्णय में पृष्ठ 651 पर यह मत व्यक्त किया—

"असंशोधित अनुच्छेद 31(2) के अधीन "प्रतिकर" पद का चाहे जो भी अर्थ रहा हो, जब संसद् ने अभिव्यक्त रूप से संशोधित खंड के अधीन यह अधिनियमित कर दिया कि "किसी ऐसी विधि पर किसी न्यायालय में इस आधार पर आपत्ति नहीं की जाएगी कि उस विधि द्वारा उपबंधित प्रतिकर पर्याप्त नहीं है", तो इससे स्पष्टतः यह आशयित है कि न्यायालय को ऐसी जांच करने की अधिकारिता प्राप्त नहीं है कि सिद्धांतों को लागू करके जो प्रतिकर नियत किया गया है या अवधारित किया गया है, उससे स्वामी को उस सम्पत्ति का, जिससे कि उसे

वंचित किया गया है, न्यायसंगत समतुल्य अधिनिर्णीत नहीं हुआ है।"

27. इसके बाद पी० वज्रवेलु मुदालियार[1] के विनिश्चय का विवेचन करने के बाद न्या० शाह ने यह मत व्यक्त किया था—

"विनिर्दिष्ट सिद्धांतों के अनुसार, मद्रास अधिनियम द्वारा उपबंधित प्रतिकर अर्जन की तारीख को पूरा बाजार मूल्य नहीं था। यह स्वामी की पूर्ण क्षतिपूर्ति की कोटि में नहीं आता। फिर भी न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया कि यह विधि यथा-संशोधित अनुच्छेद 31(2) के अधीन दी गई गारंटी का अतिवर्तन नहीं करती क्योंकि आपत्ति केवल प्रतिकर की पर्याप्तता के बारे में थी। शांतिलाल मंगलदास वाले मामले में न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया था कि संविधान (चतुर्थ संशोधन) अधिनियम के बाद अनुच्छेद 31(2) अनिवार्य रूप से अर्जित की गई सम्पत्ति के नुकसान के लिए प्रतिकर पाने का अधिकार प्रदान करता है किंतु प्रतिकर से सम्पत्ति का ठीक समतुल्य प्रतिकर अभिप्रेत नहीं है। यदि विधि में प्रतिकर दिए जाने का उपबंध है और वह प्रतिकर भ्रामक नहीं है अथवा असंगत सिद्धांतों को लागू करके निर्धारित नहीं किया गया है तो विधि को इस आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकती कि संदत्त किए जाने के लिए नियत या अवधारित प्रतिकर अपर्याप्त है। किन्तु जो दृष्टिकोण अन्ततः प्रकट होता है, उससे इस दृष्टिकोण की पुष्टि होती है कि प्रतिकर अवधारण के लिए विधि द्वारा विनिर्दिष्ट सिद्धांत को चुनौती नहीं दी जा सकती, यदि वह प्रतिकर के अवधारण के लिए सुसंगत है और अनिवार्य रूप से अर्जित की गई सम्पत्ति के लिए प्रतिकर अवधारण में लागू है, मान्य सिद्धांत है तथा वह सिद्धांत अर्जित की जाने के लिए ईप्सित सम्पत्ति के वर्ग के मूल्य का अवधारण करने के लिए समुचित है। पी० वज्रवेलु मुदालियर वाले मामले में या शान्तिलाल मंगलदास वाले मामले में व्यक्त मत को लागू करके हमारे निर्णय में वह अधिनियम अवैध घोषित किया जाना चाहिए क्योंकि उसमें सुसंगत सिद्धांतों के अनुसार प्रतिकर स्वामित्व से वंचित किए गए बैंकों को प्रदान नहीं करता।"

28. यह दिखाई देगा कि न्या० शाह ने शान्तिलाल मंगलदास[2] वाले

---

[1] [1965] 1 एस० सी० आर० 614.

[2] [1969] 3 उम० नि० प० 753=[1969] 3 एस० सी० आर० 341.

मामले के विनिश्चय का और बैंक राष्ट्रीयकण[1] वाले मामले का भी विनिश्चय लिया था। विद्वान् न्यायाधीश का यह कहना है कि शान्तिलाल मंगलदास वाले मामले[2] में उनके द्वारा दिए गए विनिश्चय को उलट दिया गया है। केशवानन्द भारती वाले मामले[3] में निश्चय ही शान्तिलाल मंगलदास वाले मामले[2] पर चर्चा की गई थी और उस मामले में दिए गए सुसंगत विभिन्न निर्णयों में उस पर विचार किया गया था। किन्तु यह दिखाई देगा कि उक्त विनिश्चय उलटा नहीं गया था। यह सच है कि केशवानन्द भारती के कुछ निर्णयों में इस आशय की मताभिव्यक्तियां हैं कि शान्तिलाल मंगलदास वाला मामला बैंक राष्ट्रीयकरण वाले मामले में वस्तुतः उलट दिया गया था या सारतः उलट दिया गया था। कुछ मताभिव्यक्तियां इस प्रकार हैं—

> "गुजरात राज्य बनाम शान्तिलाल मंगलदास और अन्य ([1969] 3 एस० सी० आर० 341) में मैटल कार्पोरेशन ऑफ इण्डिया ([1967] 1 एस० सी० आर० 255) वाले मामले का विनिश्चय उलट दिया गया था जो स्वयं आर० सी० कूपर बनाम भारत संघ ([1970] 3 एस० सी० आर० 530) में वस्तुत: उलट दिया गया था।" (न्या० शैलेत और ग्रोवर के निर्णय पृष्ठ 282 के अनुसार)।
>
> "बैंक राष्ट्रीयकरण वाले मामले में बहुसंख्यक विनिश्चय के अनुसार गुजरात राज्य बनाम शान्तिलाल के विनिश्चय को उलट दिया गया था" (न्या० मैथ्यू के निर्णय पृष्ठ 845 के अनुसार)।
>
> "किन्तु इसके कुछ ही समय बाद आर० सी० कूपर बनाम भारत संघ ([1970] 3 एस० सी० आर० 530) में बहुसंख्यक विनिश्चय किया गया। कूपर वाले मामले के विनिश्चय के द्वारा शांतिलाल मंगलदास के निर्णय को सारत: उलट दिया गया और पुरानी स्थिति को बहाल कर दिया गया।" (न्या० द्विवेदी के निर्णय के पृष्ठ 929 के अनुसार)।

29. किन्तु न्या० हेगड़े और मुखर्जी ने पृष्ठ 336 पर यह मत व्यक्त किया था—

> "इसके बाद बैंक राष्ट्रीयकरण वाला मामला आया। उस

---

[1] [1970] 3 एस० सी० आर० 530.

[2] [1969] 3 उम० नि० प० 753=[1969] 3 एस० सी० आर० 341.

[3] [1973] 2 उम० नि० प० 159=[1973] सप्लीमेंट एस० सी० आर० 1.

मामले में बहुसंख्यक निर्णय न्या० शाह (जैसा कि वे उस समय थे) ने दिया था। उस निर्णय में उन्होंने शान्तिलाल मंगलदास वाले मामले के विनिश्चय का और इस न्यायालय द्वारा दिए गए अन्य मामलों के विनिश्चयों का विस्तारपूर्वक हवाला दिया था। उन्होंने शान्तिलाल मंगलदास वाले मामले में अधिकथित सिद्धांत से बिचलन की प्रस्थापना नहीं की थी। (न्या० हेगड़े और मुखर्जी के अनुसार, पृष्ठ 336)

30. **कर्नाटक राज्य** बनाम **रंगनाथ रेड्डी**[1] वाले मामले में भी न्या० **ऊंटवालिया** द्वारा पृष्ठ 652 पर ये मताभिव्यक्तियां व्यक्त की गई हैं—

> "इसके बाद गुजरात राज्य **बनाम** श्री शान्तिलाल मंगलदास और अन्य वाला मामला आया जिसमें न्यायाधिपति शाह ने (जैसे कि वे तब थे) अपने प्रमुख निर्णय में जिसके साथ मुख्य न्यायाधिपति हिदायतुल्लाह ने सहमति व्यक्त करते हुए एक संक्षिप्त टिप्पण लिखा था, वज्रवेलू वाले और मैटल कारपोरेशन वाले मामलों से स्पष्ट विचलन किया था और उक्त विनिश्चयों को उलट दिया था। तत्पश्चात् रुस्तम कावसजी कूपर **बनाम** भारत संघ में इस न्यायालय के 11 न्यायाधीशों का विनिश्चय हुआ जिसमें प्रमुख निर्णय न्यायाधिपति शाह ने स्वयं अपनी ओर से तथा 9 अन्य न्यायाधीशों की ओर से दिया था और जिसे बैंक राष्ट्रीयकरण वाले मामले का नाम दिया गया है। हालांकि इस मामले में इस न्यायालय के विनिश्चय के निबंधनों के अनुसार शान्तिलाल मंगलदास वाले मामले का केवल स्पष्टीकरण दिया गया था तथापि उसे सारवान् रूप से उलट दिया गया था।"

31. "वस्तुत: उलट दिया गया" या "सारत: उलट दिया गया" जैसी अभिव्यक्तियां अनिश्चितात्मक अभिव्यक्तियां हैं। इन परिस्थितियों में इस न्यायालय के संविधान न्यायपीठ का यह कर्तव्य है जिसे प्रश्नगत पूर्वोदाहरण के प्रभाव पर विचार करना है कि वह उसे दोबारा पढ़े और कुछ अन्य विनिश्चयों में निकाले गए उसके निष्कर्ष का पूर्णत: अवलम्ब लेने की बजाय स्वयं अपनी राय कायम करे। महत्व की बात यह है कि किसी भी विद्वान् न्यायाधीश ने, जिन्होंने बाद के मामलों का विनिश्चय किया था, यह अभिनिर्धारित नहीं किया है कि वह अधिनियम किसी सांविधानिक न्यूनता के कारण शून्य हो गया है। उन्होंने अधिनियम को प्रवृत्त रहने दिया है और

[1] [1978] 4 उम० नि० प० 324=[1978] 1 एस० सी० आर० 641.

संबंधित राज्य सरकारें अधिनियम के उपबंधों को कार्यान्वित कर रही हैं। किन्तु इस बात को अनदेखा नहीं किया जा सकता कि **शांतिलाल मंगलदास वाले मामले**[1] के विनिश्चय को **बैंक राष्ट्रीयकरण वाले मामले**[2] का विनिश्चय करते समय उन्हीं न्यायाधीशों ने सानुमोदन विस्तारपूर्वक उद्धृत किया था और उसका अवलम्ब लिया था। हो सकता है वह बैंक राष्ट्रीयकरण अधिनियम को अवैध घोषित करते समय गलत या विरोधी निष्कर्ष पर पहुंचता। पश्चात्वर्ती मामले में निकाला गया उनका निष्कर्ष पूर्णतः गलत हो सकता है, किंतु उसका प्रभाव **शान्तिलाल मंगलदास वाले मामले**[1] के विनिश्चय की प्रभावोत्पादकता पर नहीं पड़ सकता। ऐसा कोई असमुचित प्रयोजन जिसके लिए पूर्वोदाहरण का प्रयोग बाद में किया जाए, पूर्वोदाहरण के रूप में उसके आबद्धकारी स्वरूप को समाप्त नहीं कर देता है। ऐसे मामलों में बाद के विनिश्चय को न मानने के लिए पर्याप्त कारण है। न्यायिक इतिहास में ऐसे उदाहरणों की कमी नहीं है। ऐसा एक उदाहरण है कारखाने में हड़ताल करने के श्रमिकों के अधिकार विषयक विधि का इतिहास।

32. **टैम्पर्टन** बनाम **रसैल**[3], **एलन** बनाम **फलड**[4], **क्विन** बनाम **लेथम**[5] और इस वर्ग के अन्य अनेक मामलों से समाज को सारतः प्रभावित करने वाले कुछ विषयों की बाबत न्यायालयों के दृष्टिकोण की द्वैध वृत्ति प्रकट होती है। जब तब वह अधिनियम, अर्थात् बाम्बे टाउन प्लानिंग ऐक्ट, 1954 को, जिसे इस न्यायालय ने **शान्तिलाल मंगलदास वाले मामले**[1] में कायम रखा था, किसी भी बाद के विनिश्चय में इस न्यायालय ने अवैध घोषित नहीं किया है, तब तक इसे अनुमान के तौर पर किसी पश्चात्वर्ती विनिश्चय में शून्य मानना पूर्णतः अन्यायसंगत होगा, जोकि अधिकांशतः अपने अस्तित्व के लिए शान्तिलाल मंगलदास वाले मामले में दिए गए कारणों पर निर्भर करता है। उन विद्वान् न्यायाधीशों के प्रति अत्यन्त आदरपूर्वक, जिन्होंने **केशवानन्द भारती वाले मामले**[6] का और **कर्नाटक राज्य** बनाम **रंगनाथ रेड्डी**[7] वाले मामले का विनिश्चय किया था, हम यह अभिनिर्धारित करने के लिए तैयार नहीं हैं, कि बैंक

---

1 [1969] 3 उम० नि० प० 753=[1969] 3 एस० सी० आर० 341.

2 [1970] 3 एस० सी० आर० 530.

3 [1893] 1 क्यू० बी० 715 (सी० ए०).

4 (1898) ए० सी० 1.

5 (1901) ए० सी० 495.

6 [1973] 2 उम० नि० प० 159=[1983] सप्लीमेंट एस० सी० आर० 1.

7 [1978] 4 उम० नि० प० 324=[1978] 1 एस० सी० आर० 641.

राष्ट्रीयकरण वाले मामले के द्वारा शान्तिलाल मंगलदास वाले मामले के विनिश्चय को उलट दिया गया है। बैंक राष्ट्रीयकरण वाले मामले में शान्तिलाल मंगलदास वाले मामले की केवल व्याख्या की गई है न कि उसे उलटा गया है, विशेषकर जबकि राष्ट्र ने पहली बार 25वें संविधान संशोधन के पक्ष में अपनी राय प्रकट की और फिर अनुच्छेद 31 को संविधान में से ही निकाल देने का विनिश्चय किया। हम शान्तिलाल मंगलदास वाले मामले में संविधान न्यायपीठ के विनिश्चय को उलट नहीं सकते क्योंकि किसी भी पश्चात्वर्ती न्यायपीठ ने इसे अभिव्यक्त रूप से नहीं उलटा है। अतः इस दलील में हमें कोई सार दिखाई नहीं पड़ता कि यह अधिनियम उस समय के संविधान के अनुच्छेद 31 (2) का उल्लंघन करता है जब यह अधिनियम बनाया गया था या जिस रूप में यह बाद में था।

33. इसके बाद दलील दी गई कि यह अधिनियम, जिसमें इसकी धारा 32 के अधीन नगर योजना अधिकारी द्वारा किए गए कुछ विनिश्चयों के विरुद्ध अपील के लिए उपबंध नहीं किया गया है, जबकि इसे धारा के अधीन किए गए कुछ अन्य विनिश्चयों के विरुद्ध अपील बोर्ड को अपील के लिए उपबंध किया गया है, विभेदात्मक है। ऐसा कोई सिद्धांत नहीं है कि किसी कानून के अधीन प्रत्येक अधिकारी के प्रत्येक विनिश्चय को अपीलनीय बनाया जाए और यदि उसे इस प्रकार अपीलनीय नहीं बनाया गया है तो वह कानून अवैध घोषित कर दिया जाए। यह आदेशात्मक हो सकता है, यदि उन प्रश्नों पर विनिश्चयों के विरुद्ध अपील का उपबंध किया गया है जो या तो प्राइवेट पक्षकारों के लिए या जनसाधारण के सदस्यों के लिए बहुत महत्वपूर्ण है किन्तु आमतौर पर ऐसे विनिश्चयों पर विधानमंडल ही सर्वोत्तम निर्णायक होता है। जब तक न्यायालय का निष्कर्ष यह न हो कि अपील का उपबंध न होने से सम्पूर्ण प्रक्रिया प्रपीड़क और मनमानी हो जानी संभाव्य है, तब तक न्यायालय उसे असांविधानिक बताकर उसकी आलोचना नहीं करता। अधिनियम की धारा 32 के उपबंधों का और अन्य समान उपबंधों का परिशीलन करने पर तथा उस अधिकारी की प्रास्थिति पर विचार करने के बाद जिसे नगर योजना अधिकारी नियुक्त किया गया है, हमारा मत है कि यह अभिनिर्धारित करना संभव नहीं है कि अधिनियम की धारा 32 एक ऐसा उपबंध है जो केवल इसलिए नगर योजना अधिकारी को असीम और मनमानी शक्ति प्रदत्त करता है कि कुछ मामलों में अपील का अधिकार नहीं दिया गया है। अधिनियम की धारा 54 और अधिनियम के अधीन बनाए गए बाम्बे टाउन प्लानिंग रूल्स, 1955 के नियम 27 के विरुद्ध दी गई इसी प्रकार की

दलील पर विचार करते हुए, जो अधिनियम की धारा 53 के अधीन स्थानीय प्राधिकरण में निहित भूमि के अधिभोगियों की संक्षिप्त रूप से बेदखली प्राधिकृत करता है, इस न्यायालय ने **मैसर्स बाबूभाई एण्ड कंपनी और अन्य बनाम गुजरात राज्य**[1] वाले मामले में यह अधिनिर्धारित किया है कि अपील के रूप में शोधकतंत्र न होने की दशा में कोई उपबंध हमेशा अयुक्तियुक्त नहीं हो जाता है। हम उपरोक्त मत से सहमत हैं, फिर भी ऐसे आदेशों से व्यथित व्यक्ति को भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 के अधीन उपचार उपलब्ध है।

34. हमें इस सम्बद्ध दलील में कोई भी सार दिखाई नहीं पड़ता कि यदि भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 लागू किया गया होता, तो अपीलार्थी को भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 की धारा 18 और 54 में उपबंधित तंत्र का फायदा मिल जाता और चूंकि यह अधिनियम की धारा 53 के अधीन ली गई भूमि की दशा में अधिनियम द्वारा विहित प्रक्रिया के अधीन उपलभ्य नहीं है, इसलिए वह अधिनियम विभेदकारी है। यदि भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 लागू किया जाता, तो सम्पूर्ण प्रक्रियात्मक और मूल उपबंध, निस्संदेह, लागू हो जाते। हम पहले ही अभिनिर्धारित कर चुके हैं कि यह अधिनियम भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 की प्रक्रिया को नगर योजना स्कीम के अन्तर्गत आरम्भ की गई कार्यवाहियों तक विस्तारित न करने के कारण दोषपूर्ण नहीं है। इस निर्णय में ऊपर दिए गए कारणों से हमें इस आधार पर स्कीम को अवैध घोषित करना संभव प्रतीत नहीं होता।

35. इसके बाद यह दलील दी गई कि स्कीम के प्रयोजनों के लिए स्थानीय प्राधिकरण द्वारा ली गई भूमि के बदले में संदेय प्रतिकर के अतिरिक्त भूमि के बाजार मूल्य का 15% (अथवा 30 प्रतिशत, जैसी कि अब विधि है) तोषण न देने से अधिनिम विभेदकारी हो जाता है। **नागपुर इम्प्रूवमेंट ट्रस्ट और एक अन्य** बनाम **विट्ठल राव और अन्य**[2] में इस न्यायालय के विनिश्चय का अवलम्ब लिया गया। उसमें यह अभिनिर्धारित किया गया है कि दो अधिनियमों के अधीन अर्जित भूमि के बदले भिन्न-भिन्न प्रतिकर निबंधन विभेदकारी होंगे। उस मामले में याची एक गांव में किसी खेत का काश्तकार था। उसने उक्त खेत की क्रय कीमत निर्धारित करने के लिए एक स्थानीय अधिनियम के अधीन कृषि भूमि अधिकरण से आवेदन

---

1 (1985) 2 एस० सी० सी० 732.

2 [1973] 1 उम० नि० प० 895=[1973] 3 एस० सी० आर० 39.

किया था। फिर भी प्रश्नगत भूमि नागपुर सुधार अधिनियम, 1936 के अधीन अर्जित कर ली गई थी। उक्त अर्जन से व्यथित होकर उसने मुम्बई उच्च न्यायालय, नागपुर न्यायपीठ में एक रिट याचिका फाइल करके नागपुर सुधार न्यास अधिनियम, 1936 की विधिमान्यता को अनेक आधारों पर चुनौती दी। इनमें से एक आधार यह था कि उक्त अधिनियम भूमि अर्जन, अधिनियम, 1894 के अधीन संदेय कीमतों से कम कीमत पर भूमि का अर्जन करना सशक्त करता है। उसने इस बात पर जोर दिया कि बाजार मूल्य का 15 प्रतिशत तोषण न देना विभेदकारी है। उच्च न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया कि उन सभी मामलों में अर्जन राज्य द्वारा किया जाता है, जिनमें सम्पत्ति न्यास द्वारा बनाई गई स्कीम के प्रयोजनों के लिए अर्जित करनी होती है और ऐसी स्थिति में राज्य तोषण का भी संदाय किए बिना सुधार न्यास अधिनियम द्वारा यथा संशोधित भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के अधीन कोई सम्पत्ति अर्जित नहीं कर सकता था। अतः उच्च न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया कि पैरा 10(2) और 10(3) जहां तक वे धारा 23 में एक नया खण्ड 3(क) तथा भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 की धारा 23 की उपधारा (2) में एक परन्तुक जोड़ते हैं, संविधान के अनुच्छेद 14 की प्रत्याभूति का उल्लंघन करने के कारण अधिकारातीत हैं। अपील करने पर इस न्यायालय ने उपरोक्त विनिश्चय में उच्च न्यायालय के निर्णय की अभिपुष्टि कर दी थी। उपरोक्त विनिश्चय में विचाराधीन उपबंध अधिनियम की धारा 11 और धारा 84 के समविषयक है, जिस पर अब हम विचार कर रहे हैं। नागपुर सुधार अधिनियम, 1936 की धारा 59 में उपबंधित था कि न्यास राज्य सरकार की पूर्व मंजूरी से उक्त अधिनियम के प्रयोजनों में से कोई कार्यवाही करने के लिए उक्त अधिनियम के उपबंधों द्वारा यथा-उपांतरित भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के उपबंधों के अधीन भूमि अर्जित कर सकता है। किंतु जिन उपबंधों को हमारे समक्ष प्रश्नगत किया गया है, वे सर्वथा भिन्न स्वरूप के हैं। वे भूमि के विकास की स्कीम तैयार करने के बारे में हैं। अंतिम स्कीम प्रवृत्त हो जाने पर स्कीम द्वारा प्रभावित भूमि जो स्कीम के प्रयोजनों के लिए स्थानीय प्राधिकरण को चाहिए, स्वतः स्थानीय प्राधिकरण में निहित हो जाती है। अतः भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 वर्तमान रूप में या यथा-उपांतरित, के उपबंधों को अधिनियम की धारा 11 या 84 के अधीन अर्जन के विषय में लागू करने की आवश्यकता नहीं है। इसके बाद नगर योजना अधिकारी को यह अवधारित करने के लिए प्राधिकार दिया गया है कि क्या कोई पुनःनिर्मित भूखण्ड उस व्यक्ति को दिया जा सकता है, जिसकी भूमि स्कीम से प्रभावित हुई है। अधिनियम की

धारा 51(3) के अनुसार सरकार द्वारा मंजूर की गई अंतिम स्कीम का वैसा ही प्रभाव होता है मानो वह अधिनियम में अधिनियमित की गई हो। वह स्कीम अधिनियम के भाग रूप मानी जाती है। अधिनियम की धारा 53 के अनुसार मूल भूखण्डों में प्राइवेट भूस्वामियों के सभी अधिकारों का पर्यवसान हो जाएगा और भूस्वामियों के पक्ष में कुछ पारिणामिक अधिकार उनसे उत्पन्न होंगे। यदि स्कीम में पुन:निर्मित्त या अंतिम भूखण्ड उन्हें आबंटित कर दिए जाएं, तो वे अंतिम स्कीम में नगर योजना अधिकारी द्वारा निर्धारित अधिकारों के अधीन रहते हुए ऐसे अंतिम भूखण्डों के स्वामी हो जाते हैं। कुछ मामलों में, किसी स्वामी का मूल भूखण्ड लोक प्रयोजन के लिए स्थानीय प्राधिकरण को पूरा आबंटित किया जा सकता है। ऐसे प्राइवेट स्वामी को प्रतिकर दिया जा सकता है या किसी दूसरे स्थान पर फिर से निर्मित भूखण्ड दिया जा सकता है। यह भूखण्ड छोटा या बड़ा हो सकता है। हो सकता है कि कुछ मामलों में अंतिम भूखण्ड देना बिल्कुल भी संभव न हो। अधिनियम की धारा 67 से 71 स्थानीय प्राधिकरण को या मूल भूखण्डों के स्वामियों को धन का संदाय करने के बारे में कुछ वित्तीय समायोजनों का उपबंध करती हैं। अधिनियम के अधीन किया गया विकास और आयोजन पूर्णत: जनता के फायदे के लिए है। स्थानीय प्राधिकरण अधिनियम के अनुसार काम करने के लिए बाध्य है। स्थानीय प्राधिकरण को विकास के खर्च का कुछ भाग वहन करना होगा। यह एक प्रकार से एकमुश्त व्यवहार (पैकेज डील) है। स्कीम से संबंधित कार्यवाहियां भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के अधीन अर्जन कार्यवाहियों की भांति नहीं होतीं और न ही भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के उपबंध उपांतरण सहित या रहित लागू किए गए हैं, जैसा कि नागपुर सुधार न्यास अधिनियम, 1836 की दशा में है। हम नहीं समझते कि **नागपुर इम्प्रूवमेंट ट्रस्ट**[1] **वाले मामले** के विनिश्चय में, साधारणतया, यह अधिकथित किया गया है कि जहां कहीं सरकार एक पृथक् कानून के अधीन भूमि ग्रहण करे, वहां प्रतिकर केवल भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के अधीन संदत्त किया जाए और यदि भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के अधीन संदेय प्रतिकर तथा उस कानून के अधीन संदेय प्रतिकर में अंतर है तो उस कानून के अधीन अर्जन विभेदात्मक होगा। यह मामला वर्तमान मामले से प्रभेद्य है। **केरल राज्य और अन्य** बनाम **टी० एन० पीटर और एक अन्य**[2] में भी कोचीन टाउन प्लानिंग ऐक्ट की धारा 34, जिस पर विचार

---

[1] [1973] 1 उम० नि० प० 895=[1973] 3 एस० सी० आर० 39.

[2] [1981] 1 उम० नि० प० 1090=[1980] 3 एस० सी० आर० 290.

1985(12) eILR(PAT) SC 248



किया जा रहा था, उसी तरह की थी, जैसा कि नागपुर सुधार न्यास अधिनियम, 1936 में उपबंध था और इसी कारण न्यायालय ने **नागपुर इम्प्रूवमेंट ट्रस्ट वाले मामले**[1] के विनिश्चय का अनुसरण किया था किंतु उसी विनिश्चय में न्यायालय ने पृष्ठ 302 और 303 पर यह मत व्यक्त किया था—

> "किंतु हमारा यह अभिप्राय न समझा जाए कि प्रतिकर की दर भिन्न-भिन्न नहीं हो सकती या सभी मामलों में एक-सी होनी चाहिए। हम इस प्रश्न पर और आगे विचार करना नहीं चाहते क्योंकि यह यहां उत्पन्न नहीं हुआ है, हालांकि हमारे मस्तिष्क में यह बात स्पष्ट है कि किन्हीं विशेष परिस्थितियों में प्रतिकर के मापदण्ड में भी अंतर अनुच्छेद 14 के भली-भांति अनुकूल हो सकता है। इस मामले में ऐसी कोई परिस्थिति यहां नहीं है और न ही उन पर जोर दिया गया है।"

36. **पी० सी० गोस्वामी** बनाम **दारंग कलक्टर**[2] वाले मामले का विनिश्चय भी **केरल राज्य और अन्य** बनाम **टी० एन० पीटर और एक अन्य**[3] के प्रवर्ग का है और ये दोनों ही वर्तमान मामले से सुभिन्न हैं।

37. सिद्धांत रूप में यह नहीं कहा जा सकता कि वह राज्य जिसे बहुत भारी खर्च करके विशाल जन-सेवाएं प्रदाय करनी होती हैं और उनका रख-रखाव करना होता है, युक्तियुक्त प्रतिकर के साथ-साथ हमेशा तोषण के रूप में भी कुछ रकम देनी चाहिए। जनसाधारण का हित भी उतना ही महत्वपूर्ण होता है। जो भी हो, यह दर्शित नहीं किया गया है कि इस मामले में संदेय प्रतिकर भ्रामक और अवास्तविक है।

38. हमें अपने समक्ष विचाराधीन उपबंधों में कोई सांविधानिक न्यूनता दिखाई नहीं पड़ती। यह अधिनियम आज से लगभग 17 वर्ष पूर्व **शान्तिलाल मंगलदास वाले मामले**[4] में बहाल रखा गया था। उसे अब असांविधानिक घोषित करने के लिए और कुछ पश्चात्वर्ती विनिश्चयों में व्यक्त की गई कुछ अस्पष्ट मताभिव्यक्तियों से प्रेरणा लेकर तय

---

1 [1973] 1 उम० नि० प० 895=[1973] 1 एस० सी० आर० 39.

2 ए० आई० आर० 1982 एस० सी० 1214.

3 [1981] 1 उम० नि० प० 1090=[1980] 3 एस० सी० आर० 290.

4 [1969] 3 उम० नि० 753=[1969] 3 एस० सी० आर० 341.

किए गए सभी संव्यवहारों को अस्त-व्यस्त करने के लिए कोई आधार नहीं है।

39. परिणामस्वरूप, यह अपील असफल होती है और उसे खारिज किया जाता है। खर्चे के बारे में कोई भी आदेश नहीं किया जाता है।

अपील खारिज की गई।

कृ०/श्री०