सरदारमल ललवानी

बनाम

मध्य प्रदेश राज्य और कुछ अन्य

(Sardarmal Lalwani

Vs.

State of Madhya Pradesh and Others)

(11 दिसम्बर, 1972)

(मुख्य न्यायाधिपति एस० एम० सीकरी, न्या० जे० एम० शेलत, ए० एन० रे, डी० जी० पालेकर, एम० एच० बेग, एस० एन० द्विवेदी और आई० डी० दुआ)

भारत का संविधान—अनुच्छेद 14—भूमि अर्जन (मध्य प्रदेश संशोधन) अधिनियम, 1959 (1959 का मध्य प्रदेश अधिनियम सं० 5) [लैण्ड एक्वीजिशन (मध्य प्रदेश अमेण्डमेण्ट) ऐक्ट, 1959, (मध्य प्रदेश ऐक्ट 5 ऑफ 1959)]—धारा 3 और 4 द्वारा अर्जित भूमि का बाजार मूल्य अधिसूचना की तारीख को प्रचलित मूल्य से अधिक होने पर प्रतिकर 1 अक्तूबर, 1955 को प्रचलित बाजार मूल्य पर दिया जाना—राज्य पुनर्गठन आयोग द्वारा 1955 में अपनी रिपोर्ट में जबलपुर को राजधानी बनाए जाने का सुझाव दिए जाने के बावजूद प्रतिकर के सम्बन्ध में भोपाल और राज्य के अन्य क्षेत्रों के बीच केवल इस कारण से अन्तर किया जाना कि भोपाल राजधानी बना दी गई है—1 अक्तूबर, 1955 को या उस तारीख के आस-पास यह ज्ञात नहीं था कि भोपाल नगर राजधानी बनाया जाएगा—धारा 3 और 4 द्वारा संविधान के अनुच्छेद 14 का अतिक्रमण होता है।

भूमि अर्जन (मध्य प्रदेश संशोधन) अधिनियम, 1959 (1959 का मध्य प्रदेश अधिनियम सं० 5) द्वारा भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 में कुछ संशोधन किए गए। धारा 3 द्वारा यह उपबन्ध किया गया कि यदि किसी भूमि के अर्जित किए जाने की अधिसूचना के प्रकाशन की तारीख को उस भूमि का बाजार मूल्य उस बाजार मूल्य से अधिक हो जो 1 अक्तूबर, 1955 को था तो उसका बाजार मूल्य वही समझा जाएगा जो 1 अक्तूबर 1955 को था। धारा 4 द्वारा अर्जित भूमि के बाजार मूल्य के पच्चीस प्रतिशत से अनधिक अतिरिक्त राशि और उपधारा (2) के अधीन उपबन्धित अतिरिक्त राशि अधिनिर्णित करने का व्यादेश न्यायालय को दिया गया।

भूमि अर्जित करने के लिए 3 अक्तूबर, 1962 को मध्य प्रदेश राजपत्र में एक सूचना प्रकाशित की गई और आवश्यक कार्यवाहियां की गईं और अन्ततः 25 मार्च, 1963 को भूमि अर्जन अधिकारी ने अपना अधिनिर्णय दिया। अधिनिर्णय 1 अक्तूबर, 1955 को

भूमि के बाजार मूल्य के आधार पर और उसमें 25 प्रतिशत अतिरिक्त प्रतिकर जोड़ कर दिया गया। अपीलार्थी ने अधिनिर्णय से व्यथित होकर इस न्यायालय में रिट पिटीशन फाइल किया। रिट पिटीशन मंजूर किया गया और भूमि अर्जन (मध्य प्रदेश संशोधन) अधिनियम, 1959 की धारा 3 और 4 अविधिमान्य घोषित की गईं।

अभिनिर्धारित—यह बतलाने के लिए कोई सामग्री पेश नहीं की गई कि 1 अक्तूबर, 1955 को या उसके आस-पास इस बात की कोई आशा थी या कोई अटकल लगाई गई थी कि भोपाल को मध्य प्रदेश की राजधानी बनाया जाएगा। यह तथ्य स्थापित न किए जाने से बाजार मूल्य अवधारित करने के प्रयोजन के लिए तारीख 1 अक्तूबर, 1955 निश्चित करना युक्तियुक्त नहीं है। अर्जन 1962 में किया गया था और कीमतें न केवल अटकल पर आधारित संव्यवहार के कारण बढ़ सकती हैं किन्तु वे पूरे राज्य में कीमतों में सामान्य वृद्धि के कारण भी बढ़ सकती हैं। अभिलेख पर यह दर्शाने के लिए कोई सामग्री नहीं है कि 1 अक्तूबर, 1955 को यह ज्ञात था कि भोपाल नगर राज्य की राजधानी बन जाएगा या यह कि इस तथ्य के कारण अटकल पर आधारित संव्यवहार हुए हैं। अतः 1 अक्तूबर, 1955 को सुसंगत तारीख नहीं माना जा सकता। अतः भूमि अर्जन (मध्य प्रदेश संशोधन) अधिनियम, 1959 की धारा 3 और 4 से संविधान के अनुच्छेद 14 के उपबन्धों का उल्लंघन होता है। (पैरा 8, 9, 11 और 13)

अनुसरित निर्णय **पैरा**

[1973] 1 उम० नि० प० 895 :
नागपुर इम्प्रूवमेण्ट ट्रस्ट बनाम **विट्ठल राव** (Nagpur Improvement Trust *Vs.* Vithal Rao) 12

अननुमोदित निर्णय

[1961] ए० आई० आर० (1961) एम० पी० 280 :
सतीश कुमार बनाम **मध्य प्रदेश राज्य** (Satish Kumar *Vs.* State of Madhya Pradesh) 10

मूल अधिकारिता : 1970 की रिट पिटीशन सं० 646.

(भारत के संविधान के अनुच्छेद 32 के अधीन मूल अधिकारों के प्रवर्तन के लिए)

पिटीशनर की ओर से	सर्वश्री एस० बनर्जी और पी० के० घोष
प्रत्यर्थी सं० 1 की ओर से	सर्वश्री वाई० एस० धर्माधिकारी और आई० एन० श्रॉफ
असम के महाधिवक्ता की ओर से (मध्यक्षेपी)	श्री नवनीत लाल
उड़ीसा के महाधिवक्ता की ओर से (मध्यक्षेपी)	सर्वश्री संतोष चटर्जी और जी० एस० चटर्जी
उत्तर प्रदेश के महाधिवक्ता की ओर से (मध्यक्षेपी)	श्री ओ० पी० राणा
तमिलनाडु के महाधिवक्ता की ओर से (मध्यक्षेपी)	श्री ए० वी० रंगम् और कुमारी ए० शुभलक्ष्मी

न्यायालय का निर्णय मुख्य न्यायाधिपति एस० एम० सीकरी ने दिया ।

मुख्य न्यायाधिपति सीकरी—

इस पिटीशन पर 1968 की सिविल अपील संख्या 2139-2140 के साथ सुनवाई की गई थी। तथ्य पृथक् हैं किन्तु विधि के लागू किए जाने वाले सिद्धान्त वैसे ही हैं जो 1968 की सिविल अपील संख्या 2139 में दिए गए निर्णय में हमने वर्णित किए हैं।

2. इस पिटीशन के तथ्य इस प्रकार हैं कि भूमि अर्जन (मध्य प्रदेश संशोधन) अधिनियम, 1959 (1959 का मध्य प्रदेश अधिनियम सं० 5) द्वारा जिसे इसमें आगे आक्षेपित अधिनियम कहा गया है, भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 संशोधित किया गया था ।

3. आक्षेपित अधिनियम की धारा 3 द्वारा भोपाल क्षेत्र पर लागू किए जाने के सम्बन्ध में भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 इस प्रकार संशोधित किया गया था :—

*1. 1894 के अधिनियम की धारा 3 के खण्ड (छ) के पश्चात् "भोपाल क्षेत्र" की परिभाषा करते हुए एक नया खण्ड जोड़ा गया ।

2. भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 में एक नई धारा 17क जोड़ी गई जिसमें राज्य सरकार को कलक्टर को यह निदेश जारी करने की शक्ति दी गई कि भोपाल क्षेत्र में स्थित किसी भी भवन-स्थल को तत्काल अर्जित करना जरूरी है। उक्त धारा में यह उपबंध किया गया कि ऐसे निदेश के जारी किए जाने पर ऐसे स्थल की दशा में धारा 17 के उपबन्ध सब बातों में उसी प्रकार लागू होंगे जैसे वे बंजर या कृष्य भूमि की दशा में लागू होते हैं ।

3. धारा 23(1) के प्रथम खण्ड में एक नया उपबन्ध जोड़ा गया । उपबन्ध इस प्रकार है :—

"परन्तु जब भोपाल क्षेत्र में स्थित किसी भूमि का, जिसके सम्बन्ध में उपर्युक्त अधिसूचना के प्रकाशन की तारीख को भूमि अर्जन (मध्य प्रदेश संशोधन)

---

*अंग्रेजी में यह इस प्रकार है—

"1. After clause (g) of Sec. 3 of the Act of 1894 a ne clause was added defining "Bhopal area".

2. A new section S. 17A, was inserted in the Land Acquisition Act, 1894, giving to the Government the power to issue a direction to the Collector that it is urgently necessary to acquire immediate possession of any buildlng site situated in Bhopal area, and providing that upon the issue of such a direction the provisions of Sec. 17 would in all respects apply in the case of such site as they apply in the case of waste or arable land.

3. A new proviso was added to the first clause of Sec. 23(1). The proviso runs thus :

"Provided that when the market-value of any land situate in Bhopal area, in respect of which the date of publication of the notification aforesaid is after the commencement of the Land

अधिनियम, 1957 (1958 का 21) के प्रारम्भ के पश्चात्, बाजार मूल्य उस बाजार मूल्य से अधिक हो जो 1 अक्तूबर 1955 को था, तो उसका बाजार मूल्य वही समझा जाएगा जो 1 अक्तूबर, 1955 को था।"

4. धारा 23 में एक और नई उपधारा 3 जोड़ी गई जिसके द्वारा भोपाल के राजधानी हो जाने के कारण सम्पृक्त भूमि के मूल्य में वृद्धि होने को ध्यान में रखते हुए न्यायालय को, जैसा वह उचित समझे, "अर्जित भूमि के बाजार मूल्य के पच्चीस प्रतिशत के अनधिक अतिरिक्त राशि और उपधारा (2) के अधीन उपबन्धित अतिरिक्त राशि अधिनिर्णीत करने का आदेश दिया गया।"

4. भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 की धारा 4 (1) के अधीन प्रश्नगत भूमि अर्जित करने के लिए अधिसूचना तारीख 3 अक्तूबर, 1962 के मध्य प्रदेश राजपत्र में प्रकाशित की गई थी। उक्त अधिनियम की धारा 6(1) के अधीन अधिसूचना तारीख 23 नवम्बर, 1962 के मध्य प्रदेश राजपत्र में प्रकाशित की गई थी। इसके पश्चात् सर्वसाधारण की जानकारी के लिए धारा 9 (1) के अधीन सूचना प्रकाशित की गई और धारा 9(3) के अधीन हितबद्ध पक्षकारों को वैयक्तिक रूप से सूचना भेजी गई। अन्ततः भूमि अर्जन अधिकारी ने भूमि अर्जन मामला सं० 51/एल० ए०/62 में तारीख 25 मार्च, 1963 को अपना अधिनिर्णय दिया। अधिनिर्णय 1 अक्तूबर, 1955 को भूमि के बाज़ार मूल्य के आधार पर और उसमें 25 प्रतिशत अतिरिक्त प्रतिकर जोड़कर दिया गया। अधिनिर्णय भूमि अर्जन (मध्य प्रदेश संशोधन) अधिनियम, 1959 की धारा 3 के उपबंधों के आधार पर अर्जन की तारीख को या उसके आस-पास की तारीख को भूमि के बाज़ार मूल्य के आधार पर नहीं दिया गया।

5. अन्य बातों के साथ-साथ यह अभिकथन किया गया कि 1 नवम्बर, 1956 को भोपाल को मध्य प्रदेश की राजधानी बनाया गया। हमारे समक्ष राज्य पुनर्गठन आयोग, 1955 की रिपोर्ट के पैरा 486 (पृष्ठ 132) के प्रति निर्देश किया गया जिसमें कहा गया है—

"486 नया राज्य जिसे उपयुक्ततः ही मध्य प्रदेश कहा जा सकता है, एक संगठित इकाई होगा। करीब-करीब पूरा बुंदेलखण्ड और बघेलखण्ड एक प्रशासन के अन्तर्गत आ जाएगा। इस क्षेत्र में जबलपुर मध्य स्थल पर स्थित होगा और

Acquisition (Madhya Pradesh Amendment) Act, 1957 (21 of 1958), is in excess of its market-value as on the 1st day of October, 1955, the market-value thereof shall be deemed to be its market-value as on the 1st day of October, 1955."

4. A new sub-section (3) was inserted in S. 23 enjoining the Court to award a further sum not exceeding twenty-five per cent of the market-value of the land acquired and an additional sum provided under sub-sec. (2), as the Court may think fit, "in consideration of the appreciation in the price of the land concerned by reason of the location of the capital at Bhopal, regard being had to the situation of such land."

1972(12) eILR(PAT) SC 1

वहां जल प्रदाय और विद्युत शक्ति जैसी महत्वपूर्ण सुविधाएं हैं या शीघ्र ही हो जाएंगी। हमारी राय है कि वह नगर एक उपयुक्त राजधानी होगा।"

यह रिपोर्ट 30 सितम्बर, 1955 को प्रस्तुत की गई थी। इस पैरा से यह बहुत स्पष्ट है कि रिपोर्ट की तारीख को प्रस्थापित राजधानी जबलपुर थी और इसलिए भोपाल के राजधानी घोषित किए जाने के पहले भूमि के संबंध में कोई अटकल नहीं लगाई जा सकती थी।

6. इन तथ्यों को ध्यान में रखते हुए, पिटीशन के आधार (vii) में यह निवेदन किया गया कि "आक्षेपित अधिनियम संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन करता है क्योंकि उसमें ऐसा कोई तर्कसंगत वर्गीकरण नहीं किया गया है जिसके आधार पर भोपाल क्षेत्र में कीमतें उस सिद्धांत द्वारा अवधारित नहीं की गई जिसके द्वारा अन्य स्थानों का बाजार मूल्य नियत किया जाएगा।" आगे यह निवेदन किया गया कि "केवल इस आधार मात्र पर कि भोपाल राजधानी बनाया गया प्रतिकर के अधिनिर्णयन के लिए भोपाल और अन्य क्षेत्रों के बीच अन्तर करने के लिए कोई तर्कसंगत आधार नहीं हो सकता। यह सिद्धांत कि राजधानी की दृष्टि से भोपाल में कीमतें अटकल पर आधारित थीं, और किसी एक समय में प्रचलित कीमतों से असली कीमत का पता नहीं लग सकता" न तो तर्कसंगत है और न युक्तियुक्त। यह भी अभिकथन किया गया कि बाजार मूल्य नियत करने के प्रयोजन के लिए तारीख 1 अक्तूबर, 1955 एक मनमानी तारीख है।

7. इस आधार के संबंध में जो एकमात्र उत्तर दिया गया वह राज्य की ओर से फाइल किए गए प्रतिशपथपत्र के पैरा 21 में अन्तर्विष्ट है। उसमें यह कहा गया है—

"पिटीशन के आधार संख्या (vii) के संदर्भ में मैं इस बात से इंकार करता हूं कि संशोधन अधिनियम पिटीशनर के किसी मूल अधिकार और विशिष्ट रूप से संविधान के अनुच्छेद 14 का अतिलंघन करता है।"

8. विद्वान् महाधिवक्ता हमें ऐसी कोई सामग्री नहीं बतला सके जिससे यह बात ज्ञात हो कि 1 अक्तूबर, 1955 को या उसके आस-पास इस बात की कोई आशा थी या कोई अटकल लगाई गई थी कि भोपाल मध्य प्रदेश की राजधानी बनाया जाएगा। यदि यह तथ्य स्थापित कर दिया गया होता तो बाजार मूल्य अवधारित करने के प्रयोजन के लिए तारीख 1 अक्तूबर, 1955 निश्चित करना युक्तियुक्त होता।

9. किन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि इसके पश्चात् आगे हमेशा ही राजधानी घोषित किए जाने की तारीख राजधानी के लिए किसी राज्य द्वारा अर्जित की गई भूमि के संबंध में सुसंगत तारीख होगी। इस मामले में अर्जन 1962 में किया गया था और कीमतें न केवल अटकल पर आधारित संव्यवहारों के कारण बढ़ सकती हैं किन्तु वे पूरे राज्य में कीमतों में सामान्य वृद्धि के कारण भी बढ़ सकती हैं।

10. **सतीश कुमार** बनाम **मध्य प्रदेश राज्य** (1) वाले मामले में मध्य प्रदेश उच्च न्यायालय ने आक्षेपित अधिनियम की विधिमान्यता कायम रखी थी। उच्च न्यायालय ने

(1) ए० आई० आर० (1961) एम० पी० 280.

भोपाल स्थित भूमि की बाबत अन्तर करने के आधार को इस प्रकार न्यायोचित ठहराया था—

"इस अन्तर के समर्थन में राज्य की ओर से फाइल की गई विवरणी में यह प्रकथन किया गया है कि राज्यों के पुनर्गठन में, जो एक राजनैतिक आवश्यकता है, भोपाल को राजधानी बनाया जाना "एक संयोग" है और ऐसा किसी आर्थिक या औद्योगिक कारण से नहीं किया गया है; जब एक अविकसित शहर को राज्य की राजधानी बनाना तय किया गया तब भूमि की कीमतों के संबंध में बहुत अटकल लगाई गई और इसलिए सम्पत्ति का असली बाजार मूल्य नियत करने के लिए कृत्रिम रूप से बढ़ी हुई इन कीमतों को उचित आधार नहीं माना जा सकता।

संशोधनों से ही यह ज्ञात होता है कि भोपाल में राजधानी रखने के कारण वे संशोधन किए गए थे। अब इस बात से इंकार नहीं किया जा सकता कि जब कभी किसी शहर या नगर में भी राजधानी या कोई बड़ा उद्योग शुरू किया जाता है तब भावी विक्रेताओं द्वारा भूमि का मूल्य एकाएक बढ़ा दिया जाता है और उस तारीख के, जब यह ज्ञात होता है कि शहर और अधिक महत्त्वपूर्ण शहर हो जाएगा, और भूमि के अर्जन की तारीख के बीच के अन्तराल में भूमि के मूल्य में हुई वृद्धि भूमि का असली मूल्य प्रतिदर्शित नहीं करेगी।

राजधानी या शहर में औद्योगिक परियोजना के संबंध में प्राइवेट भूमियों के विस्तृत क्षेत्रों के संभावित अर्जन के कारण नगर में भूमियों की बाबत अटकल पर आधारित संव्यवहार होना शुरू हो जाता है। जब अटकल पर आधारित ऐसे संव्यवहार होते हैं तब भूमि के बाजार मूल्य का अवधारण करना उस अटकल पर आधारित वृद्धि को अपवर्जित करने के लिए अर्जन की तारीख के आस-पास की तारीख के प्रति निर्देश करके भूमि के बाजार मूल्य की संगणना करना अयुक्तियुक्त और अनुचित नहीं है।

अभिलेख पर की सामग्री के आधार पर हमारे लिए यह अभिनिर्धारित करना असम्भव है कि इस मामले में भोपाल क्षेत्र में अर्जित भूमि और राज्य में अन्य क्षेत्रों में अर्जित भूमि के संबंध में प्रतिकर की बाबत विभेद हुआ है। भोपाल क्षेत्र और राज्य के अन्य क्षेत्रों के बीच भूमि का वर्गीकरण तर्क के आधार पर किया गया है और तर्कयुक्त है और वह भोपाल में राजधानी का निर्माण करने के लिए युक्तियुक्त मूल्य पर भूमि अर्जित करने के लिए राज्य को समर्थ बनाने के प्रयोजन के लिए किया गया है। हमारी राय में संशोधनों से संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन नहीं होता है।"

11. हम सादर यह मत व्यक्त करते हैं कि उच्च न्यायालय ने 1 अक्तूबर, 1955 को सुसंगत तारीख के तौर पर नियत करने के लिए कारणों की विधिमान्यता के प्रश्न की जांच नहीं की है। अभिलेख पर यह दर्शाने के लिए कोई सामग्री नहीं है कि 1 अक्तूबर, 1955 को यह ज्ञात था कि भोपाल राज्य की राजधानी बन जाएगा या यह कि इस तथ्य के कारण अटकल पर आधारित संव्यवहार हुए थे।

1972(12) eILR(PAT) SC 1

12. **नागपुर इम्प्रूवमेण्ट ट्रस्ट बनाम विट्ठल राव** (1) वाले मामले में दिए गए निर्णय में हमने अनुच्छेद 14 पर और भूमि के अर्जन से संबंधित जटिलताओं पर विचार किया है हमारी राय है कि उस निर्णय को ध्यान में रखते हुए यह पिटीशन मंजूर किया जाना चाहिए ।

13. परिणामस्वरूप पिटीशन खर्चे सहित मंजूर किया जाता है और यह घोषित किया जाता है कि आक्षेपित अधिनियम की धारा 3 और 4 से संविधान के अनुच्छेद 14 के उपबंधों का उल्लंघन होता है ।

म०/बे०

पिटीशन मंजूर कर लिया गया ।

---

(1) (1973) 1 उम० नि० प० 895.