खंबाला नगरपालिका एवं एक अन्य

बनाम

गुजरात राज्य

16 फरवरी, 1967

[के. एन. वांचू, आर. एस. बचावत एवं जे. एम. शेलत, न्यायमूर्तिगण]

गुजरात पंचायत अधिनियम, 1961 (1962 की गुजरात अधिनियम सं. 6), धारा 9 (1) एवं (2) जांच, यदि प्रत्यायोजित की जाती है-नगरपालिका जिले की प्रयोज्यता-धारा 9 यदि अधिक प्रत्यायोजना से ग्रसित है।

गुजरात पंचायत अधिनियम 1961 की धारा 9 (1) के तहत सरकार द्वारा प्रयोग किए जाने वाले शकितयों के प्रयोग के लिए प्रत्यर्थी राज्य ने अपने विकास आयुकत को अधिकृत किया। अधिनियम की धारा 9 (1) के तहत निर्धारित पूछताछ करने के पश्चात् विकास आयुकत ने अधिनियम की धारा 9 (1) के तहत एक अधिसूचना जारी कर अपीलार्थी नगरपालिका के व्रत्तमान सीमओं के पूर्ण क्षेत्र को एक नगर धोषित किया। अपीलार्थी ने अधिसूचना को रदद् करने एवं अधिनियम की धारा 9 के तहत इसे अधिकारातीत एवं असंवैधानिक धोषित करने के लिए एक रिट याचिका दायर की जिसे उच्च न्यायालय ने खारिज किया। इस न्यायालय के अपील में अपीलार्थी ने तर्क दिया कि (i) विकास आयुकत को धारा 9 (1) के तहत पूछताछ की शकित प्रयायोजित नहीं की गई थी (ii) अधनियम की धारा 9 नगरपालिका जिला पर लागू नहीं होता था, क्योकि यह एक स्थानीय क्षेत्र या ऐसी अन्य प्रशासनिक इकाई पर उसका भाग नहीं था, (iii) अधिसूचना शकित के दुर्भावनापूर्ण प्रयोग में जारी की गई थी क्योकि यह नगरपालिका द्वारा कुछ वाी इलाकों को अपने सीमा के अंतर्गत शामिल करने के लिए सरकार की राय को स्वीकार करने की अनिच्छा के संकेत के बाद जारी की गई थी (iv) राज्य सरकार के पक्ष के कानूनी शक्ति का अत्यिधिक प्रत्यायोजन के कारण अधिनियम की धारा 9 अधिकारीत थी।

अभिनिर्धारित किया (प्रति पूर्ण न्यायालय) (i) धोषणा करने की शक्ति अनिकार्य रुप से अपने साथ धोषणा की प्रारभिक जॉच की शक्ति रखता है। बिना जॉच को को्इ धोषण नहीं की जा सकती। विकास आयुक्त को निर्धारित पूछताछ करने के बाद घोषणा जारी करने के लिए पर्याप्त रुप से अधिकृत किया गया था। [635 जी-एच]

(ii) अधिनियम की धारा 307 के पता चलता है कि नगरपालिका जिला या नगरपालिका नगर के साथ सह व्यापक या शामिल स्थानिय क्षेत्र को धारा 9 के तहत ग्राम या नगर धोषित किया जा सकता है एवं ऐसी धोषणा पर स्थानिय क्षेत्र या उसके अंतर्गत कार्य करने वाली नगरपालिका का अस्तित्व समाप्त हो जाता है। धाराएँ 9 एवं 307 के संयुक्त पठन से, यह प्रतीत होगा कि धारा 9 (1) के अर्थ के भीतर नगरपालिका नगर एक प्रशासनिक इकाई है एवं एक स्थानीय क्षेत्र के साथ सह-व्यापक या उसमें शामिल नगरपालिका नगर को एक ग्राम या नगर धोषित किया जा सकता है। [636 की सी]

(iii) अधिसूचना जारी करने में को्इ दुर्भावना नहीं थी। गुजरात नगरपालिका अधिनियम 1963 की धारा 41 (1) (बी) के तहत राज्य सरकार को नगरपालिका से परामर्श करने के बाद नगरपालिका नगर की सीमाओं के बदलने की शक्ति है। राज्य सरकार ने नगरपालिका से विधिवत परामर्श किया था। यदि सरकार उपरोक्त धारा 4 (1) (बी) के तहत अपनी शक्तियों का प्रयोग करना चाहती है, यह नगरपालिका के सहमति के बिना ऐसा कर सकता था। अपनी राय थोपने के उद्देश्य से, सरकार को गुजरात पंचायत अधिनियम 1961 की धारा 9 (1) के तहत धोषणा की मुक्ति का शरण लेना आवश्यक नहीं था। न ही अधिसूचना द्वारा धारा 9 (1) के तहत धोषित नगर में आसपास का वादी क्षेत्र था। [636 एफ, जी]

(iv) (प्रति बायू एवं बचावत, न्यायामूर्तिगण) धारा 9 (1) अत्यधिक प्रत्यायोजन के दुष्प्रभाव से ग्रस्त नहीं है। एक आवश्यक विधायी कार्य में विधायी नीति एवं आचारण के एक बाध्यकारी नियम का प्रतिपादन का निर्घारण शामिल है। विधायी लेबि के निर्धारण के बाद, विधायिका नीति के निष्पादन के बारे में एक प्रशासनिक एजेसी को विवेकाधिकार प्रदान कर सकती है एवं विवरण तैयार करने के लिए नीति के दॉचा के भीतर इसे एजेसी पर छोड सकती है। [637 बी-सी]

यह अधिनियम की नीति है कि पंचायतों की स्थापना उचित समय के भीतर उन सभी स्थानीय क्षेत्रों में की जानी चाहिए जिनकी जनसंख्या 30,000 के अधिक नहीं है एवं जो अधिसूचित क्षेत्र या छावनी में शामिल नहीं है (यह नीति धारा 9 (1) के तहत राज्य सरकार की विविकाधीन शक्ति का मार्गदर्शन एवं नियंत्रण करती है। अधिनियम की नीति के ध्यान में रखते हुए, यह स्पष्ट है कि धारा 9 (2) के तहत विवकाधिकार स्थानीय क्षेत्रों के स्थानीय स्व-सरकार की नई इकाईयों के पुनर्गठन के प्रयोजन के लिए राज्य सरकार में निहित है। (638 सी-डी)

यह कहना सही नहीं है कि नगरपालिका नगर जिसकी जनसंख्या 30,000 से अधिक है, धारा 9 (1) के तहत राज्य सरकार के दया पर है धारा 9 (1) के साथ पठिन धारा 307 के तहत,

सरकार को 30,000 से अधिक जनसंख्या वाले नगरपालिका नगर को ग्राम या नगर धोषित करने की कोई शक्ति नहीं है। नगरपालिका नगर के इन छोटे टुकडो को एक अलग ग्राम या नगर धोषित करना धारा 9 (1) के तहत शक्ति का उपयोग होगा, सरकार अप्रत्यक्ष रुप से वह हासिलि करना चाहती है जो यह सीधे नहीं कर सकती। लेकिन धारा 9 (1) को असंवैधानिक इस संभावना के कारण नहीं माना जा सकता है कि यह उन लोगों पर वेइमानी से प्रशासित किया गया हो, जो इसके निष्पादन से आरोपित है। (638 एच-639 बी)

इन दिल्ली विधि अधिनियम (1951) एस.सी.आर 747 एवं राज नारायण सिंह बनाम अध्यक्ष, पटना प्रशासन समिति (1955) 1 एस.सी.आर.-290, संदर्भित।

(प्रति शेल्ट न्या. अलहमति) धारा 9 अधिक प्रत्यायोजन के दोष से ग्रस्त है।

भले ही कोई नीति कानून द्वारा धोषित की गई हो, उसे इस तरह के अस्पष्ट शब्दों में जोडा जा सकता है कि वह प्रतिनिधि के मार्गदर्शन के लिए एक निश्चित मानक या मानदण्ड निर्धारित नहीं कर सकता है। (644 डी-ई)

पुरे राज्य में पंचायत राज स्थापित करने के लिए अधिनियम की स्वीकृत नीति के बावजूद सरकार, धारा 9 (1) के तहत विवेकाधिन होने की शक्ति के कारण किसी स्थानीय क्षेत्र को नगर या ग्राम धोषित कर सकती है या नहीं कर सकती है। एकमात्र बाधा यह हे कि जहॉ वह किसी विशेष स्थानीय क्षेत्र के संबंध में धोषणा करता चाहता है, यह ऐसा किसी निर्धारित जॉच के बाद कर सकता है। लेकिन न ले अधिनियम की धारा 9 न ही कोई अन्य प्रावधान यह निर्धारित करता है कि भले ही नाथ किसी विशेष निष्कर्ष में समाप्त होता है, सरकार को धोषणा अवश्य करना चाहिए। धोषणा के लिए ऐसी जॉच का अपेक्षित परिणाम क्या होना चाहिए, यह भी अधिनियम में निर्धारित नहीं है एवं सरकार को ऐसी जॉच के बाद अपने कार्रवा्ंइ का फैसला करने के लिए छोड दिया गया है (645 डी-एफ)

उप धारा 2 सरकार को नगर या ग्राम पंचायत से कोई क्षेत्र या क्षेत्रों को शामिल या बहिष्कृत करके बदलते एवं एक को दूसरे में परिवर्तित करने का विवेकाधिकार प्रदन्त करती है, ऐसी शक्ति पर एक मात्र प्रतिबंध जिला, तालुका एवं नगर या ग्राम पंचायत जैसा भी मामल हो ले परामृश की आवश्यकता है। प्रतिबंध परामर्श है लेकिन संबंधित पंचायतों की सहमति नहीं है। उप धारा 2 में किसी जॉच की भी अवश्यकता नहीं है, जैसा कि उप-धारा 1 धोषणा के समय करती है। न ही यह कोई सिद्ात या मानदंड निर्धारित करता है कि सरकार कब एवं किन परिस्थितियों में स्थानीय सीमाओं के इस परिवर्तन पर काम शुरु कर सकती है। इस प्रकार सरकार किसी भी समय नगर से

ग्राम पंचायत तक पंचायत की संरचना एवं प्रकृति को संशोधित या इसके विपरीत, एक परामर्श के बाद मात्र इसके क्षेत्र में बदलाव कर सकती है। एकमात्र बाधा यय है कि जहॉ वह किसी विशेष स्थानीय क्षेत्र के संबंध में धोषणा करना चाहता हे, यह ऐसा किसी निर्धारित जॉच के बाद कर सकता है। लेकिन न तो अधिनियम की धारा 9 न ही कोई अन्य प्रावधान यह निर्धारित करता है कि भले ही जॉच किसी विशेष निष्कर्ष में समाप्त होता है, सरकार की धोषणा अवश्य करना चाहिए। घोषणा के लिए ऐसी जॉच का आपेक्षित परिणाम क्या होना चाहिए, यह भी अधिनियम में निर्धारित नहीं है एवं सरकार को ऐसी जॉच के बाद अपने कार्रवाई का फैसला करने के लिए छोड दिया गया है। (645 डी-एफ)

राज नारायण सिंह बनाम अध्यक्ष पटना प्रशासन समिति [1955] 1 एस.सी.आर. 290, दिल्ली विधि अधिनियम, [1951] एस. सी. आर. 747, वसंतलाल मगनभाई बनाम। बॉम्बे राज्य, [1961] 1 एस. सी. आर. 341 और ममदर्द दावा खान का मामला, [1960] 2 एस. सी. आर. 671, संदर्भित।

1966 का दिवानी अपीलीय क्षेत्राधिकार दीवानी अपील सं. 1340

गुजरात उच्च न्यायालय के दिनांक 5 और 6 अप्रैल, 1966 के निर्णय एवं आदेश के खिलाफ अपील में 1965 की विशेष दीवानी आवेदन सं-657

पुरषोत्तम त्रिकमदास और रविंदर नारायण, अपीलार्थियों की ओर से।

एन. एस. बिंद्रा, के. एल. हाथी, एस. पी. नयवर एवं आर. एच. ढेबर,

प्रत्यर्थियों की ओर से। न्यायमूर्तिगण बांयू एवं बचावत के निर्णय को न्या बचावन द्वारा धाषित किया गया, न्या शंलत द्वारा एक असहमत राय दी गई।

न्या. बचावत यह अपील एक रिट से उत्पन्न होती है जिसमें 14 जून 1965 के अधिसूचना को चुनौती देते हुए जिसमें गुजरात पंचात अधिनियम 1961 (गुजरात अधिनियम सं VI) की धारा 9 (1) जामनगर जिला पहले के खंबालिया नगरपालिका के क्षेत्र को एक नगर धोषित किया गया। जामनगर जिला पूर्व में सौराष्ट्र राज्य का एक भाग था जो 1956 में बॉम्बे राज्य में विलय हो गया था। विलय से पहले, सौराष्ट्र राज्य ने बॉम्बे जिला नगरपालिका अधिनियम 1901 को अपनाया जिसके तहत खंबालिया शहर को एक नगरपालिका के रूप में गठित किया गया था। बॉम्बे राज्य के विभाजन पर, जामनगर का जिला गुजरात राज्य का हिस्सा बन गया। गुजरात पंचायत अधिनियम 24 फरवरी, 1962 को पारित किया गया था। 1961 की जनगणना के अनुसार खंबालिया

नगरपालिका की जनसंख्या 12,249 थी। 17 अगस्त, 1962 की अधिसूचना 1961 की धारा 9 के तहत जारी किया गया था, खंबालिया नगरपालिका की सीमा के भीतर स्थानीय क्षेत्र को एक नगर घोषित किया गया था और नगरपालिका का अस्तित्व समाप्त हो गया था। 5 फरवरी, 1963 को गुजरात पंचायत (प्रावधानों का निलंबन और कुछ स्थानीय क्षेत्रों का नगरपालिका जिलों में पुनर्गठन) अधिनियम, 1962 के प्रकाशन पर खंबालिया नगरपालिका और अन्य नगरपालिका संबंधों को एस के तहत अधिसूचनाओं द्वारा नगर पंचायतों में परिवर्तित कर दिया गया। 9 (1) नगर पंचायत अधिनियम 1961 को पुनर्जीवित किया गया। अधिनियम 1962 के प्रकाशन पर नगर पंचायत अधिनियम 1961 की धारा 9 (1) के तहत अधिसूचनाओं द्वारा खंबालिया नगरपालिका एवं अन्य नगरपालिकओं जो नगर पंचायत में परिवर्तित किए गए को पुनवीर्तित किया गया। 7 फरवरी, 1963, को गुजारात पंचायत कानून (संशोधन) अध्यादेश 1963 ने गुजरात पंचायतों प्रावधानों का निलंबन एवं कुछ स्थानीय क्षेत्रों को नगरपालिका जिलों में पुन्रपरिवर्तन अधिनियम 1962 की धारा 3 को निरस्त कर दिया एवं गुजारात पंचायत अधितनय 1961 के सभी प्रावधान पुनः लागू हो गए। अप्रैल 1962 में राज्य सरकार ने कुछ पुनर्जीवित नगर पालिकाओं को नगर या ग्राम पंचायतों में परिवर्तित कर दिया, लेकिन खंबालिया नगर पालिका को तब ऐसा नहीं माना गया था। इस बीच, राज्य सरकार ने एस के तहत खंबालिया नगरपालिका के अधिक्रमण के लिए कार्यवाही शुरू की। 179 बॉम्बे जिला नगरपालिका अधिनियम, 1901 और इस संबंध में सरकार और नगरपालिका के बीच मुकदमा था। 23 दिसंबर, को गुजरात नगरपालिका अधिनियम, 1963 (अधिनियम सं. 1964 का XXXIV) पारित किया गया था, और खंबालिया नगरपालिका खंबालिया नगरपालिका क्षेत्र के लिए इस अधिनियम के तहत गठित एक नगरपालिका बन गई। 14 जून, 1965 को गुजरात राज्य के विकास मिशनर ने एस के तहत एक अधिसूचना जारी की। 9 (1) गुजरात पंचायत अधिनियम, 1961 के अनुसार, "राज्य के पूरे क्षेत्र को जामनगर में खंबालिया नगरपालिका की मौजूदा सीमाएँ जिला "के जारी होने की तारीख से प्रभावी एक नगर होना अधिसूचना। यह अधिसूचना विकास द्वारा जारी की गई थी एस के तहत निर्धारित जांच करने के बाद आयुक्त। 9 (1) . अधिसूचना का प्रभाव यह था कि नगर निगम की सीमा के भीतर शामिल पूरा स्थानीय क्षेत्र, जिसके लिए खंबालिया नगरपालिका का गठन किया गया था, एक नगर बन गया। 22 जून, 1965 को, अपीलकर्ताओं ने गुजरात उच्च न्यायालय में एक रिट याचिका दायर की, जिसमें 14 जून, 1965 की अधिसूचना को रद्द करने और एस घोषित करने के आदेश के लिए अनुरोध किया गया। 9 गुजरात पंचायत अधिनियम, 1961 को अधिकार से बाहर और असंवैधानिक और अन्य राहतों के लिए। उच्च न्यायालय ने कहा इस आवेदन से चूक गए। अपीलार्थि इस न्यायालय द्वारा प्रदान किए गए एक प्रमाण-पत्र के तहत अपील करते है।

अपीलार्थी की ओर विद्वान सलाहकार द्वारा उठाए गए तर्कों की सराहना करना गुजरात पंचायत अधिनियम, 1961 की धारा 9 करे पढना आवश्यक है। वह धारा इन शर्तो में है:

"9. (1) इस तरह की पूछताछ करने के बाद जो पहले हो सकती है लिख कर, राज्य सरकार अधिसूचना द्वारा राजपत्र, किसी भी स्थानीय क्षेत्र की घोषणा करता है, जिसमें कोई राजस्व गाँव, या राजस्व गाँवों या बस्तियों का एक समूह जो किसी राजस्व गाँव का हिस्सा है, या ऐसी अन्य प्रशासनिक त्रयी इकाई या उसका हिस्सा, -

(क) एक नगर होना, यदि ऐसे स्थानीय क्षेत्र की जनसंख्या 10, 000 से अधिक लेकिन 30,000 से अधिक नहीं है, एवं

(ख) एक ग्राम होना, यदि ऐसे स्थानीय क्षेत्र की जनसंख्या 10,000 से अधिक नहीं।

(2) संबंधित (यदि पूर्व से ही गठित है) तालुका पंचायत, जिला पंचायत और नगर या ग्राम पंचायत से परामर्श के बाद राज्य सरकार समान अधिसूचना पद्वारा किसी भी समय

(क) किसी नगर या ग्राम के भीतर शामिल करें, कोई स्थानीय क्षेत्र या अन्यथा किसी नगर या ग्राम की सीमओं को बदलना या

(ख) घोषणा करें कि किसी स्थानीय क्षेत्र का नगर या ग्राम का अस्तित्व समाप्त हो जाए एवं उसके बाद स्थानीय क्षेत्र इस प्रकार शामिल किया जाएगा या बाहर रखा गया है, या नगर या ग्राम की सीमाएँ इस प्रकार परिवर्तित की गई हैं या, जैसा भी मामला हो, स्थानीय क्षेत्र या ग्राम नहीं रहेगा। गुजरात पंचायतों का नियम 2 (नगर की घोषणा या ग्राम) जांच नियम, 1962, एस के तहत राज्य सरकार द्वारा की जाने वाली जांच निर्धारित करता है। 9 (1) जिसमें लिखा हैः

"2. राज्य सरकार द्वारा जाँच। - (1) अधिनियम की धारा 9 की उप धारा (1) के तहत किसी स्थानीय क्षेत्र को नगर या ग्राम धोषित करने के पूर्व अधिनियम की धारा 9 की धारा (1), राज्य सरकार राज्य सरकार निम्नलिखित पूछताछ करेगी

(1) स्थानीय क्षेत्र में या उसके भाग में समाविष्ट किसी अन्य प्रशासनिक इकाई राजस्व गॉव या प्रत्येक राजस्व गॉवों या वस्तियों या जैसा भी मामला हो, की जनसंख्या और सामान्य भूमि राजस्व

(2) क्या राजस्व गांव या वस्ती या कोई प्रशासनिक इकाई या उसका भाग ग्राम या नगर बनाने के लिए जैसा भी मामला हो आसानी से समूहीकृत किए जा सकते हो आसानी से समूदीकृत किए जा सकते है,

(3) उप-नियम (1) के उद्देश्य के लिए जिला विकास पदाधिकारी या जहाॅ ऐसे पदाधिकारी नहीं है वहाॅ समाहर्त्ता जब भी राज्य सरकार द्वारा आवश्यक हो, राज्य सरकार को यहाॅ संलग्न प्रपत्र में एक व्यानसुपुर्द करेगी।"

गुजात पंचायत अधिनियम की धारा या में राज्य सरकार को राजकीय राजपत्र में अधिसूचना द्वारा कोई पदाधिकारी को प्राधिकृत करने की शक्ति प्रदन्त करता है जो अधिनियम के तहत सरकार द्वयारा प्रदन्त शक्तियों का प्रयोग कर सके। 13 जून 1963 की अधिसूचना द्वाराजेसा कि 5 मई, 1964 की अधिसूचना द्वारा संशोधित किया गया था, राज्य सरकार ने विकास आयुक्त, गुजरात सरकार को धारा 9 (1) के तहत सरकार द्वारा प्रदन्त शक्तियों का प्रयोग कर किसी स्थानीय क्षेत्र के ग्राम या नगर धोषित करना। वकील ने तर्क दिया कि धारा 9 (1) के तहत राज्य सरकार ने विकास आयुक्त को जाॅच करने की शक्ति प्रदन्त नहीं की थी। इस विवाद में कोई बल नहीं है। धोषणा करने की शक्ति आवश्यक रुप से अपने साथ धोषणा की प्रारभिक जाॅच करने की शक्ति रखती है। किसी जाॅच के बिना कोई धोषणा नहीं की जा सकती है। संबंधित अधिसूचना विकास आयुक्तको नि्रधारित जाॅच करने के पश्चात् धोषणा जारी करने के लिए प्रयाप्त रुप से प्राधिकृत किया।

अगला तर्क यह हे कि गुजारात पंचायत अधिनियम 1961 की धारा 9 के अर्थ में नागरपालिका नगर का स्थानीय क्षेत्र एक स्थानी क्षेत्र जिसमें राजस्व गाॅव, या राजस्व गाॅवों या बस्तियों का समूल जो राजस्व गाॅव का भाग है या ऐसी अन्य प्रशासनिक इकाईया उसका भाग को समाविष्ट करते हे, एवं कि परिणामतः नगरपालिका नगर का स्थानीय क्षेत्र जिसके लिए खंबालिया नगरपालिका का गठन किया गया था, को नगर धोषित नहीं किया जा सका। हम इस तर्क को स्वीकार नहीं कर सकते। अधिनियम की धारा 307 से पता चलता है कि नगरपालिका जिला या नगरपालिका नगर की सीमओं के साथ सह-व्यापक या शामिल स्थानीय क्षेत्र को धारा 9 के तहत, ऐसी धोषणा पर, स्थानीय क्षेत्र या भाग जिसके भीतर नगरपालिका कार्य कर रही है का अस्तित्व समाप्त हो जाता हे। धराएँ 9 एवं 307 के संयुक्त पठन से ऐसा प्रतीत होगा कि धारा 9 (1) के अर्थ के भीतर नगरपालिका नगर एक प्रशासनिक ईकाई है एवं नगरपालिका नगर के साथ सह - व्यापक या उसमें शामिल स्थानीय क्षेत्र को ग्राम या नगर धाषित किया जा सकता है।

अगला तर्क यह है कि धारा 9 (1) के तहत अधिसूचना दिनांकित 14 जून्, 1965 को दुरभावनापूर्ण बना दिया। अधिसूचना जारी करने के पहले कुछ पत्राचार हआ था जिसके क्रम में श्री हरिभाई लकुर्म विधायक के प्रतिनिधित्व पर राज्य सरकार ने खंबालिया नगरपालिका का पूछताछ की कि क्या वह आसपास के बादी क्षेत्र को अपनी सीमाओ को शामिल करने का इच्छुक है। नगरपालिका द्वारा यह संकेत देने के पश्चात् कि यह वारी क्षेत्र को अपनी सीमओं में शामिल करने में अनिच्छुक है कि विकास आयुक्त ने धारा 9 (1) के तहत अधिसूचना जारी किया। सुझाव यह है कि नगरपालिका वादी क्षेत्र को शामिल करने के सबंध में अपनी राय लागू करने में विफल रहा, एवं श्री जकुम के अनुरोध पर धारा 9 (1) के तहत अपनी राय लागु करने के लिए धोषणा की युक्ति अपनाया कयोकि शासक कांग्रेस पार्टी नगरपालिका के नियंत्रण में बहुमत समूह में विरुद् था। उच्च न्यायालय ने उचित रुप से इस सुझाव को खारिज किया। गुजरात नगरपालिका अधिनियम 1963 की धारा 4 (1) (बी) के तहत राज्य सरकार को नगरपालिका से परामर्श को पश्चात् नगरपालिका नगर की सीमाओं को बदलते की शक्ति थी। राज्य सरकार ने विधिवत रुप से नगरपालिका से परामर्श किया। यदि सरकार उपरोक्त धारा 4 (1) (बी) के तहत अपनी शक्तियों का प्रयोग करना चाहती थी, यह ऐसा नगरपालिका के सहमति के बिना कर सकती थी। अपनी राय लागू करने के लिए, गुजरात पंचायत अधिनियम 1961 की धारा 9 (1) के तहत सरकार के लिए धोषणा की युक्ति का शरण लेने के लिए आवश्यकता नहीं थी। धारा 9 (1) के तहत अधिसूचना द्वारा खंबालियों नगर में आसपास के बादी क्षेत्र को शामिल नहीं करने की धोषणा की गई। यह नहीं दिखाया गया है कि इस अधिसूचना से श्री नकुम या सत्तारुढ दल को कैसे लाभ होगा। राज्य सरकार की ओर से दाखिल किए गए हलफनामें में दुर्भावतापूर्ण आरोपों का स्पष्ट रुप से खंडन किया गया था।

अगला विवाद यह है कि गुजरात पंचायत अधिनियम 1961 की धारा 9 (1) राज्य सरकार को कानूनी शक्ति के अत्यधिक प्रत्यायोजन के आधार पर अधिकारातीत एवं असंवैधानिक है। यह कहा जाता है कि विधायिका ने अपर्याप्त संकेत दिया है कि किसी स्थानीय क्षेत्र को ग्राम पर नगर धोषित करने में या धोषणा की प्रारभिक जॉच करने के विषय में राज्य सरकार के मार्गदर्शन की नीति एवं जॉच के लिए नियम का बनाना एवं राज्य सरकार को धोषित करने के लिए खुला एवं मनमाना विवेकाधिकार या किसी स्थानीय क्षेत्र को धोषित नहीं करना या किसी नगर या ग्राम की सीमाओं को बदलना या धोषित करना कि कोई स्थानीय क्षेत्र नगर या ग्राम नहीं रहा। हम समझते है कि इस विवाद में कोई गुण नहीं हे। विधायिका अपना आवश्यक विधायी कार्य किसी प्रशासनिक एजेसी को नहीं सोच सकती हे। इस विषय में देखे दिल्ली विधि अधिनियम एक राज नारायण सिहं बनाम अध्यक्ष पटना प्रशासनिक समिति। एक आवश्यक विधायी कार्य में विधायी नीति एवं आचरण के एक बाध्यकारी नियम के रुप में इसका निर्माण शामिल है। विधायी नीति निर्धारण के बाद विधायिका नीति के निष्पादन के लिए प्रशासनिक एजेसी को विवकाधिकार प्रदन्त कर सकती है एवं नीति के

रुपरेखा के भीतर विवरण का कार्य एजेसी पर छोड दे। इस परीक्षण को देखते हुए, हम सोचते है कि धारा 9 (1) अत्यधिक प्रत्यायोजन के दुष्प्रभाव से पिडित नहीं हैँ।

गुजरात पंचायत अधिनियम 1961 की प्रस्तावना यह दिखाती है कि यह अधिनियम ग्राम पंचायत एवं गुजरात सरकार के स्थानीय जिला प्राधिकरण से संबंधित कानून को समेकित एवं संशोधित कर, पंचायत के विभिन्न वर्गो के पक्ष में शक्ति का लोकतांत्रिक विक्रेन्दीकरण के उद्देश्य को बढाने के लिए स्थानीय सरकार से संबंधित प्रशासन के पुनर्गठन के दृष्टिकोण के लिए है। यह अधिनियम (धारा 1(2)) पूरे गुजरात राज्य तक फैला हुआ है। यह डांग जिला की जनसंख्या की विरलता एवं अन्य विशिष्ट विशेषताएॅ (धाराएॅ 311 से 314) से संबंधित विशेष प्रावधान को बनाता है। अन्य राज्यों में अधिनियम स्थानीय एवं सरकारी कार्यो (धाराएॅ 3,8 एवं 287) में राज्य के लोगों का बडे पैमाने पर सहभागिता सुरक्षित करने के उद्देश्य के लिए तीन स्तरीय पंचायत का गठन शुरु करने का प्रयास करता है। पंचायत संगठन के शिखर पर जिला पंचायत होती है। जिला पंचायत के नीचे एवं इसके अधीनस्थ तालुका है। प्रत्येक जिला जो भूमि राजस्व संदिल के तहत समय-समय पर गठित होता है, के लिए जिला पंचायत एवं प्रत्येक तालुका या महल जो भूमि राजस्व संहिता के तहत समय-समय पर गड़ित होता है, के लिए तालुका पंचायत (धाराएॅ 3 एवं 10) है। एक जिला पंचायत एवं जिला पंचायत के प्राधिकरण के अधीन, एक तालुका पंचायत को क्षेत्र के उपर अधिकार है जिसके लिए इसका गठन, क्षेत्र के उस भीतर को छोडकर, जो उस समय के लिए शहर के नगरपालिका नगर, नगरपालिका जिला, अधिसूचित क्षेत्र या छावनी के सीमाओं के भीतर, उस समय के लिए किसी कानून के तहत प्रभावी है। तालुका पंचायत एवं जिला पंचायत के नीचे एवं अधीनस्थ ग्राम पंचायत एवं हर नगर के लिए नगर पंचायत है। धारा 9 (1) में ग्रामों एवं नगरों के गठन का प्रावधान है। राज्य सरकार एक स्थानीय क्षेत्र में समाविष्ट राजस्व गॉवों का समूह या राजस्व गॉव या उसका भाग या ऐसी अन्य प्रशासनिक इकाई या उसका भाग को एक ग्राम धोषित कर सकता है यदि उसकी जनसंख्या 10,000 से अधिक नहीं है एवं एक नगर धोषित कर सकता है यदि उसकी जनसंख्या 10,000 से अधिक परन्तु 30,000 से कम है। धोषणा करने के पूर्व यह पता लगाना आवश्यक है कि क्या स्थानीय क्षेत्र को आसानी से ग्राम या नगर में गठित किया जा सकता है। किए जाने वाले आवश्यक जॉच गुजारात पंचायत (नगर या ग्राम की धोषणा) जॉच नियम 1962 द्वारा निर्धारित है। स्पष्टतः राज्य विधानमंडल आवश्यक जॉच नहीं कर सकता है कि क्या एक गॉव या भाग या दो या दो से अधिक गॉव एकसाथ समूहीकृत या एक प्रशासनिक इकाई या उसका भाग एक व्यवहार इकाई है जो अगल ग्राम या नगर के गठन के लिए उचित है। जॉच एवं जॉच के संबंध में उचित नियम बनाना अधीनस्त या सहायक मामले है जो उचित रुप से एक प्रशासनिक एजेसी पर छोड दिया गया था। अधिनियम की यह नीति है कि सभी स्थानीय क्षेत्रों में जिसकी जनसंख्या 30,000 से अधिक

नहीं है एवं जो अधिसूचित क्षेत्र या छावनी में शामिल नही है पंचायत की स्थापना एक उचित समय में होनी चाहिए। यह नीति धारा 9 (1) के तहत राज्य सरकार का विवेकाधिकार शक्ति का मार्गदर्शन एवं नियंत्रण करता है। धारा 9 (1) की इस नीति को ध्यान में रखते हुए राज्य सरकार के विधायी शक्ति के अधिक प्रत्यायोजन के दुष्प्रभाव से ग्रसित नहीं कहा जा सकता है। इस नीति के अनुसरण में गुजरात सरकार ने राज्य के भीतर सभी गॉवों में पंचायत की स्थापना की है। पृष्ठ 4 के सारिणी में भारत सरकार के खाद्य, कृषि, सामुदायिक विकास एवं सहयोग (सामुदायिक विकास विभाग) नई दिल्ली द्वारा प्रकाशित 31 मार्च 1966 को एक नजर में पंचायत राज से पता चलता है कि गुजरात राज्य में 11,785 पंचायत है जिनमें 18,247 गॉव शामिल है एवं 100 प्रतिशत गॉव एवं सभी ग्रामीण आवादी अब पंचायत में शामिल है।

धारा 9 (1) के साथ पठित धारा 307 यह दर्शाता है कि एक नगरपालिका नगर या नगरपालिका जिला जो स्थानीय क्षेत्र के साा सह व्यापक या उसकी सीमाओं के तहत हे एवं जिसकी जनसंख्या 30,000 से अधिक नहीं है को एक ग्राम या नगर धाषित किया जा सकता है। सरकारी संकल्प दिनांकित 15 जुलाई, 1960 के कंडिका 4.6 के प्रतिवेदन में अनुशंसा के तहत गठित 30,000 से अधिक जनसंख्या के शहर की जिन्दगी गॉव से अलग है। उन्हें नगरपालिकाओं द्वारा बेहतर सेवा दी जाती है। इस कारण से उन्हें धारा 9 (1) के दायरे से बाहर रखा गया।

अपीलार्थी की ओर से, यह तर्क दिया गया कि 30,000 की जनसंख्या से अधिक का नगरपालिका नगर भी धारा 9 (1) के तहत राज्य सरकार की दया पर है। यह कहा जाता है कि ऐसे एक नगरपालिका नगर से 30,000 की कम जनसंख्या के छोटे टुकडे अलग किए जा सकते है एवं इस विधि को अपनाकर अलग से ग्राम या नगर धोषित किए जा सकते है, सरकार पूरे नगरपालिका नगर को कई गॉवों एवं नगरों में परिवर्तित कर सकती है। हम इस तर्क से प्रभावित नहीं है। धारा 9 (1) के साथ पठित धारा 307 के तहत, 30,000 से अधिक जनसंख्या के नगरपालिका नगर को ग्राम या नगर धोष्ज्ञत करने के लिए सरकार को कोइ्र शक्ति नहीं थी। यह धारा 9 (1) के तहत की शक्ति का दुरुपयोग होगा यदि सरकार ऐसे नगरपालिका नगर को अलग ग्राम या नगर में धोषित कर सरकार अप्रत्यक्ष रुप से वह प्राप्त करना चाहती है जो वह प्रत्यक्ष रुप से प्राप्त नहीं कर सकती है। यदि सरकार धारा 9 (1) के द्वारा प्रस्त शक्ति का दुरुपयोग करती है, तो इसके कार्रवाई को निरस्त कर दिया जाएगा। लेकिन धारा 9 (1) कसे असंवैधानिक नहीं माना जा सकता है, इस संभावना के कारण कि विश्वासधात से उन लोगों द्वार निष्पादन का आरोप है।

अधिनियम में परिकल्पना की गई है कि 30,000 के अधिक आबादी वाले सभी स्थानीय क्षेत्रों में ग्राम या नगर पंचायतों की स्थापना की जानी चाहिए। लेकिन ऐसा प्रतीत होता हे कि 12 फरवरी 1963 को गुजरात सरकार निम्नलिखित नीतिगत निर्णय पर पहुँची

"(ए) जिन नगरपालिकाओं की जनसंख्या 10,000 से अधिक नहीं है, उन्हें ग्राम पंचायत मे परिवर्तित किया जा सकता है।

(बी) जिनकी जनसंख्या 10,000 से अधिक लेकिन 20,000 से अधिक नहीं है, उन्हें नगर पंचायत में परिवर्तित किया जा सकता हैं।

(सी) 20,000 से अधिक लेकिन 25,000 से अधिक नहीं आबादी वाले नगरपालिकाओं को नगर पंचायत में परिवर्तित करने का विकल्प दिया जा सकता है।

(डी) कुछ नगरपालिकाए है जिनके संबंध में अनुशासनात्मक एवं ऐसी अन्य कार्रवाई या तो लंबित है या शुरु करने का प्रस्ताव है। इस तरह की कार्यवाईयों को कानूनी रुप से निर्वाध रुप से आगे बढाने में सक्षम बनाने के लए, प्रसंगिक नगर निगम के तहत, यह निर्णय लिया गया है कि ऐसी नगरपालिकाओं को ग्राम या नगर पंचायतों में परिवर्तित नहीं किया जाना चाहिए, चाहे उनपकी आबादी कुछ भी हो। नगरपालिका अधिनियम के तहत ऐसी अनुशासनात्मक या अन्य कार्यवाही को अंतिम रुप दिए जाने के पश्चात् ही ऐसी नगरपालिकाओ के परिवर्तन के प्रश्न पर विचार किया जाना चाहिए।"

अब धारा 9 (1) के द्वारा न्यायापालिकाओं का वर्गीकरण 10,000 एवं 20,000 के बीच की जनसंख्या 25,000 एवं 30,000 के बीच की जनसंख्या के आधार पर करना उचित नहीं है जो 10,000 एवं 30,000 के बीच की जनसंख्या को समान स्तर पर रखता है। उत्तरदाता का वकील वर्गीकरण को उचित ठहराने में असमर्थ था। जहॉ तक इस वर्गीकरण को नीतिगत निर्णय बनाता है, वह विधिसम्मत नहीं है एवं इसे निरस्त किया जा सकता हे। हमारे समक्ष गुजरात राज्य के वकील द्वारा दायर व्यान से यह प्रतीत होता है कि राज्य सरकार ने अब तक सौराष्ट्र की आम नगरपालिकाओं एवं गुजरात की तेरह नगरपालिकाओं जिनकी जनसंख्या 20,000 एवं 30,000 के बीच है को ग्राम या नगर में परिवर्तित नहीं किया है। यदि एवं अब तक यह गैरपरिवर्तन पूरी तरह नीतिगत निर्णय पर आधारित है, इसे उचित नही ठहराया जा सकता है एवं यह राज्य सरकार का कर्तव्य होगा कि वह जल्द से जल्द उन नगरपालिकओं में पंचायतें स्थापित करें। अपीलार्थी में विशेष रुप से रिट याचिका में शिकायत की कि राज्य ने बागसरा एवं बधावन नगरपालिकओं को नगर पंचायतों में परिवर्तित नहीं किया है। राज्य के वकील ने स्वीकार किया कि उनकी गेर-रुपान्तरण का समर्थन इस आधार पर नहीं किया जा सकता है कि उनकी जनसंख्या 20,000 एवं 30,000 के बीच

था। हलॉकि ऐसा प्रतीत होता है कि 12 जुलाई, 1965 को, रिट याचिका के लंबित रहने के दौरान, बागसरा क्षेत्र को नगर धोषित किया गया था। बधावन नगरपालिका के सबंध में, राज्य के वकील ने कहा कि सुरेन्द्रनगर नगरपालिका में साथ इसके एकीकरण का सवाल राज्य सरकार द्वारा विचाराधिन था एवं यही कारण है कि वधावन नगरपालिका को अभी तक नगर पंचायत में परिवर्तित नहीं किया गया था। हमारे पास संदेह करने का कोंइ करण नहीं है कि राज्य सरकार द्वारा बधावन क्षेत्र के संबंध में उचति कदम उठाए जाएगे। लेकिन इनमें से किसी भी नगरपालिका को नगर पंचायतों में परिवर्तित न करने से 14 जून, 1965 की अधिसूचना दूषित नहीं होती है। यह अधिसूचना वैध है एवं धारा 9 (1) द्वारा उचित है। संबालिया की जनसंख्या 12,249 है एवं इसे उचित रुप से नगर धोषित किया गया था। अधिनियम की नीति को ध्यान में रखते हुए इसे नगर धोषित करना राज्य सरकार का कर्त्तव्य था एवं सरकार ने अपना कर्त्तव्य निभाया है।

अपीलार्थी के वकील ने वर्क दिया कि धारा 9 (2) भी अधिक प्रत्यायोजन की बुराई से पीडित है। हम इस तर्क को स्वीकार करने में असमर्थ है। स्थानीय क्षेत्राों के पुनर्गठन के उद्देश्य से, किसी भी स्थानीय क्षेत्र को किसी भी नगर या ग्राम के भीतर शामिल करना या उससे बाहर करना या अन्यथा किसी नगर या ग्राम की सीमाओं में बदलाव करना या यह धोषणा करना आवश्यक हो सकता है कि कोई स्थानीय क्षेत्र नगर या ग्राम नहीं रहेगा एवं यह अधिनियम की धारा 9 (2) द्वारा प्रदान किया जाता है। धारा 9 (2) के तहत कार्रवाई तालुका पंचायत जिला पंचायत एवं संबंधित नगर या ग्राम पंचायत (यदि पूर्व से ही गठित है) से परामर्श करने के बाद ही ही लिया जा सकता है। अधिनियम किसी ग्राम या नगर के क्षेत्र में परिवर्तन के नतीजतन पंचायतों की स्थापना एवं पुनर्गठन के लिए आनुषंगिक आकस्मिक प्रावधान करता है (धाराएँ 298,299) किसी क्षेत्र का ग्राम का अस्तित्व समाप्त करने के परिणामस्वरुप ग्राम का समामेलन या विभाजन के लिए (धाराएँ 309,310) एवं विशेष मामलों में जहॉ एक ग्राम या नगर के बाहर का क्षेत्र का ग्राम या नगर होना बंद हो जाता है, स्थानीय शासन वाले क्षेत्र में विलय नहीं किया जाता है (धाराएँ 300,301) अधिनियम की नीति को ध्यान में रखते हुए यह स्पष्ट है कि धारा 9 (2) के तहत विवेकाधिकार स्थानीय क्षेत्रों को स्थानीय स्वशासन की नंइ इकाइयों में पूनर्गठित करने के उद्देश्य से राज्य सरकार में निहित है। ऐसे उद्देश्यों के लिए नंइ पंचायतों की स्थापना, पुराने पंचायतां का पुनर्गठन, मौजूदा ग्रामों का एकीकरण या विभाजन आवश्यक हो सकता है एवं ऐसे पुनर्गठन का लंबित रहने से यह कभी-कभी आवश्यक भी हो सकता है कि वह क्षेत्र ग्राम या नगर होना बंद हो जाता है।

धारा 9 (2) के तहत कब कार्रवाई की जाएग की संभावना की कल्पना करन असंभव हे एवं आवश्यक विवेकाधिकार उचित रुप से राज्य सरकार पर छोड दिया गया था। हम संतुष्ट है कि धारा

9 (2) के तहत अत्यधिक प्रत्यायोजन के आधार पर अंसवैधानिक नहीं ठहराया जा सकता हैं। हम यह जोड सकते है कि धारा 9 (2) के तहत अपीलार्थी के खिलाफ कोई कार्रवाई नहीं की गई है।

परिणामस्वरुप अपील बिना लागत के खारिज की जाती हैं।

शेलर न्या. खबालिया नगरपालिका के अपीलार्थी जामनगर जिला में है, जो 1956 के पूर्व सौराष्ट्र राज्य का तब भागा था। राज्य ने बॉम्बे जिला नगरपालिका अधिनियम 1901 को अपनाया था एवं उसके तहत अपीलार्थी नगरपालिका का गठन किया था। 1956 में बॉबे राज्य के साथ सौराष्ट्र के विलय पर जामनगर जिला तत्कालीन बॉम्बे राज्य का भाडा बन गया। लेकिन बॉम्बे राज्य के विभाजन पर जामनगर जिला नए गुजरात राज्य का भाग बन गया।

गुजरात पंचायत अधिनियम 1961 24 नवम्बर 1962 को लागू हुआ। उस समय संबालिया नगरपालिका की जनसंख्या 1961 की जनगणना के अनुसार 12,249 थी। पंचायत अधिनियम की धारा 9 के तहत 17 अगस्त 1962 को जारी अधिसूचना द्वारा गुजरात सरकार ने संबालिया नगरपालिका में शामिल स्थानीय क्षेत्र को नगर धोषित किया। परिणामतः अपीलार्थी नगरपालिका का अस्तित्व समाप्त हो गया एवं इसके बदले एक नगर पंचायत की स्थापना की गयी। राष्ट्रपति द्वारा धोषित आपातकाल के कारण राज्य विधान मंडल ने गुजरात पंचायत (प्रावधानों का निलंबन एवं कुछ स्थानीय क्षेत्रों को नगरपालिका जिलों में पुनपरिर्वतन) अधिनियम 1962 जो 5 फरवरी 1963 को प्रकाशित हुआ। इस अधिनियम का प्रभाव यह था कि अपीलार्थी नगरपालिका एवं कुछ अर्न्य नगरपालिकाएँ जिन्हें नगर पंचायतों में परिर्वतित कर दिया गया था पुनजीर्वित हो गया। यह परिणाम अल्पकालिक था क्योंकि 7 फरवरी, 1963 को राज्य सरकार ने गुजरात पंचायत कानून (संशोधन) अध्यादेश 1963 को धोषणा निलंबन अधिनियम की धारा 3 का निरसन करते हुए की। अप्रैल 1963 में सरकार ने एक बार फिर कुछ नगरपालिकाओं को नगर या ग्राम पंचायतों में परिवर्तित कर दिया। अपीलार्थी नगरपालिका सरकार के रुप में ऐसा नहीं है, यह कहा जाता है कि बॉम्बे जिला नगरपालिका अधिनियम 1901 की धारा 179 के तहत इसे हटा देने की इच्छा की। जैसे ही सरकार ने अधिनियम के तहत कार्रवाई की, अपीलार्थी नगरपालिका ने उस कार्रवाई को चुनौती देते हुए एक मुकदमा दायर किया।

23 दिसम्बर, 1964 को गुजरात नगरपालिका अधिनियम 1963 (1964 का अधिनियम xxxiv) लागू किया गया था एवं इसके प्रावधानों के तहत अपीलार्थी नगरपालिका को गठित नगरपालिका माना गया था। 14 जून 1965 को विकासा आयुक्त को पंचायत अधिनियम की धारा 321 के तहत उन्हे सौपी गई शक्तियों के तहत धारा 9 (1) के तहत जारी आक्षेपित अधिसूचना

द्वारा अपीलार्थी नगरपालिका में शामिल क्षेत्र को नगर धोषित किया। नगरपालिका के वकील ने इस अधिसूचना की वैधतर की पॉच शीर्षो के तहत चुनौती ही अर्थात,

(1) पंचायत अधिनियम की धारा 9 नगरपालिका जिला पर लागू नहीं होती है क्योकि यह एक स्थानीय क्षेत्र या ऐसी अन्य प्रशासनिक इकाई या उसका आज नहीं है

(2) कि अधिसूचना अकान्य थी क्योकि गुजरात पंचायत (नगर या ग्राम की धोषणा) जॉच नियम 1962 द्वारा निर्धारित कोई जॉच वास्तव में नहीं की गई थी

(3) कि जॉच, यदि कोई हो, राज्य सरकार द्वारा की जा सकती है एवं विकास आयुक्त द्वारा नहीं क्योकि धारा 9 के तहत सरकार को यद्पि शक्ति प्रत्यायोजित की गई थी एवं इस तरह की जॉच का न तो कोई दायित्व था एवं न ही प्रत्यायोजित की जा सकती थी

(4) कि अधिसूचना शक्ति की दुर्भावतापूर्ण अध्याय मे जारी की गई थी एवं

(5) कि अधिनियम की धारा 9 राजय सरकार के पक्ष में विधायी शकित के अत्यधिक प्रत्यायोजन के कारण अधिकारातीत थी।

मुझे अपने भाई व्चावत न्या द्वारा तैयार किए गए निर्णय को पढने का लाभ मिना रात जहॉ तक 1 ये 4 तक विवाद पर उनके निकर्षो का संबंध हे मैं उनके साथ जाने की तैयार हूॅ, मुझे खेद है कि मै पॉचवे के संबंध में उनके निष्कर्ष से सहमत नहीं हो सकता जो धारा 9 की वैधता एवं अधिसूचना को चुनौती देता है।

धारा 9 की चुनौती की सराहना के लिए उस धारा का पाठ करना आवश्यक है। वह धारा इस प्रकार है -

> "(9) (1) ऐसी पूछताछ जो निर्धारित है के बाद राज्य सरकार अधिकारित राजपत्र द्वारा किसी भी स्थानीय क्षेत्र जिसमें राजस्व गॉव या राजस्व गॉवों का समूह या राजस्व गॉव का भाग बनने वाली बस्तियॉ या ऐसी अन्य प्रशासनिक इकाई या उसका भाग को धोषित कर सकती है -
>
> (ए) को एक नगर, यदि ऐसे स्थानीय क्षेत्र की जनसंख्या 10,000 से अधिक लेकिन 30,000 से कम है एवं
>
> (बी) ग्राम होना, यदि ऐसे स्थानीय क्षेत्र की जनसंख्या 10,000 से कम है।

(2) तालुका पंचायत, जिला पंचायत एवं संबंधित नगर या ग्राम पंचायत (यदि पूर्व में ही गठित है) के साथ परामर्श के बाद, राज्य सरकार शायद, समान अधिसूचना द्वारा, किसी भी समय

(ए) किसी भी नगर या ग्राम को शामिल करता है या उसमें से बाहर करता है कोई स्थानीय क्षेत्र या अन्यथा किसी नगर या ग्राम की सीमाओं को बदल देता है या

(बी) धोषणा करना कि काई स्थानीय क्षेत्र नगर या ग्राम नही रहेगा

एवं उसके बाद स्थानीय क्षेत्र इस प्रकार शामिल किया जाएगा या बाहर किया जाएगा या नगर या ग्राम की सीमाओं में ऐसा परिवर्तन जैसा भी मामला हो, स्थानीय क्षेत्र नगर या ग्राम नहीं रहेगा।"

इस धारा के तहत की जाने वाली पूछताछ जॉच नियम 1962 के नियम 2 द्वारा की जाती है। नियम 2 इस प्रकार है -

"2 राज्य सरकार द्वारा जॉच (1) अधिनियम की धारा 9 के उप-धारा (1) के तहत कोई स्थानीय क्षेत्र को नगर या ग्राम धोषित करने के पूर्व, राज्य सरकार इस बारे में पूछताछ करेगी

(1) राजस्व गॉव या प्रत्येक राजस्व गॉवों या बस्तियों या जैसा या मामला हो, कोइ्र अन्य प्रशासनिक इकाई या उसका भाग स्थानीय क्षेत्र में समाविष्ट हो की सामान्य भूमि राजस्व एवं जनसंख्या।

(2) चाहे राजस्व गॉवों या बस्तियॉ या अन्य प्रशासनिक इकाई या उसका भाग जिसे आसानी प्रशासनिक इकाई या उसका भाग जिसे आसानी से ग्राम या नगर बनाने जैसा भी मामला हो के लिए समूहीकृत किया जा सके।

इस प्रकार जॉच में केवल दो कारकों पर विचार किया जा सकता है (1) जनसंख्या एवं सामान्य भूमि राजस्व एवं (2) क्या राजस्व गॉव या बस्ति या अन्य इकाई या उसका भाग को ग्राम या नगर बनाने के लिए आसानी से समूहीकृत किया जा सकता है।

अब अधिनियम की प्रस्तावना से ययह स्पष्ट है कि अधिनियम का उदे्श्य पूरे गुजरात राज्य में गॉव से लेकर जिला स्तर तक के तीन-स्तरीय संगठन पंचायत राज की स्थापना करना है। इसे प्राप्त करने के लिए अधिनियम प्रत्येक जिले में ग्राम या नगर पंचायत, एक तालुका पंचायत एवं एक जिला पंचायत का प्रावधान है। अधिनियम के कई प्रावधानों से स्पष्ट है कि यद्पि इस तरह के

पंचायत राज की स्थापना करने की नीति थी, यह विचार किया गया कि करने की नीति थी, यह विचार किया गया कि 30,000 से अधिक जनसंख्या वाले स्थानीय क्षेत्रों के लिए पंचायत उपयुक्त नहीं होगा एवं ऐसे क्षेत्रों को नगरपालिकओं द्वारा सबसे अच्छी सेवा प्रदान की जाएगी। इसलिए अधिनियम कुछ शहरी क्षेत्रों एवं उनकी नगरपालिकओं को अछुता छोड देता है। वास्तव में क्योंकि विधानमंडल यह जानता था कि ऐसे शहरी क्षेत्र को अधिनियम के दायरे से बाहर रखना चाहिए कि इससे एक व्यापक कानूनगुजरात नगरपालिका अधिनियम 1963, पारित किया जिसमें बॉम्बे जिला नगरपालिका अधिनिय 1901 या बॉम्बें नगरपालिका शहर अधिनियम 11925 के तहत मौजूदा या गठित सभी शामिल नगरपालिका का शासन है। यद्पित नीति यह थी कि केवल 30,000 से अधिक जनसंख्या वाले स्थानीय क्षेत्रों को ही अधिनियम के दायरे से बाहर रखा जाता चाहिए एवं 30,000 से कम जनसंख्या वाले सभी क्षेत्रों को पंचायत प्रणाली के तहत लाया जाना चाहिए, लेकिन गुजरात नगरपालिका अधिनियम 1963 आश्चर्यजनक रुप से नगरपालिका की स्थापना के लिए जनसंख्या के रुप में कोई न्यूनतम सीमा नहीं निर्धारित करता है। प्रथम दृष्टया उस अधिनियम के तहत राज्य सरकार मौज़ूा नगरपालिका का गठन या उसे जारी रखने की अनुमति दे सकता है, भले ही उसकी जनसंख्या 30,000 से कम हो। पंचायत अधिनियम में स्वीकृत विधायी नीति के प्रयोग में इस अंतर का प्रभाव इसके बाद आसानी से महसूस किया जाएगा।

धारा 9 (1) के तहत एक स्थानीय क्षेत्र को नगर या ग्राम धोषित करना एक विधायी कार्य है। जैसा कि इस न्यायालय द्वारा कई अवसरों पर कहा गया हे कि एक आवश्यक विधायी कार्य विधायी नीति के निर्धारण एवं आयरन के बाध्यकारी नियम के रुप में इसके निर्माण में शामिल है। (सी.एफ. राज नारायण सिंह बनाम अध्यक्ष, पटना प्रशासन समिति एवं दिल्ली कानून अधिनियम मामला)। इस प्रकार का कार्य संविधान के लिए किसी अन्य प्राधिकरण या एजेंसी के पक्ष में समर्पण या प्रत्यायोजित नहीं किया जा सकता है जो विधायिकाओं को विधायी कार्य सौपता है। हालॉकि, एक आधुनिक राज्य की विविध गतिविधियों को ध्यान में रखते हुए यह माना जाता है कि एक विधायिका से तत्काल अधिनियम जेसे जटिल कानून के सभी विवरणों पर काम करने की आशा नहीं की जा सकती है। इसलिए विधानमंडल को उचित मामलों में इसकी कुछ सहायक विधायी शक्तियॉ कार्यपालिका या अन्य प्राधिकरण को ऐसे विवरण पर कार्य करने के लिए प्रत्यायोजित करना सक्षम है। लेकिन ऐसे प्रतिनिधिमंडल में अंतनिर्मित खतरा है। जैसा कि बसंतलाल मगनमाई बनाम बॉम्बे राज्य में देखा गया है-

> "यद्पित प्रत्यायोजन की शक्ति विधायी शक्ति गठन का एक धटक हे, यह अच्छी तहत से तय है कि किसी भी मामले में विधानमंडल अपनी अनिवार्य विधायी शक्ति को प्रत्यायोजित कर सकते हे एवं इसके पूर्व कि यह कोई अधीनस्य या सहायक शक्ति अपने पंसद के एक

प्रतिनिधि को प्रत्यायोजित करे या विधायी नीति या सिदांत अवश्य रखे ताकि प्रतिनिधि को इसके प्रयोग में उचित मार्गदर्शन प्रदान किया जा सके।"

यदि, इसलिए एक कानून को अत्यधिक प्रत्यायोजन के आधार पर चुनौती दी जाती है, यह स्थापित करना होगा कि विधानमंड ने अपना आवश्यक विधायी शक्तिया कार्य प्रत्योयोजित किया है एवं इसने प्रतिनिधि के मार्गद्रशन के लिए अपनी नीति या सिद्ांत नहीं रखा है। हालॉकि यदि कोई नीति या धाषित की जाती है एवं इसेइस तरहत से अस्पष्ट शर्तो में रखा जाता है कि यह प्रतिनिधि के मार्गद्रशन के लिए निश्चित मानक या मानदंड निर्धारित नहीं कर सकता है। इसका परिणाम धोषित नीति को बदलाव का संशोधन के लिए एक मनमाना या असरणीवद् शक्ति प्रदन्त करगा, अधीनस्य विधानमंडल पर अपने आप जिाला आरक्षण एवं कोर्इ नियंत्रण में। शक्ति का ऐसा विलोचन या परत्याग किसी अन्य अभीकरण का या तो पूर्ण रुप से या अांशिक रुप से प्रत्यायोजन की अनुमेय सीमओं से परे है। हमदर्द दवाखाना मामला में, औषधि एवं जादू उपचार (आपतिजनक विज्ञापन) अधिनियम 1954 की धारा 3 खंड (डी) द्वारा, जो केन्द्र सरकार को धारा 3 की शरारत के दायरे में अाने वाली बीमारियों को बढाने की शक्ति दी, जो ऐसे गैर-मान्यता प्राप्त शक्ति प्रदान करने के आधार पर मारा गया था किसी भी बीमारीको शामिल करने की शक्ति प्रदान करने के लिए जो उसे उचित लगे।

आइए अब मैं धारा 9 की दृष्टभूमि में इन सिद्ांतों के प्रावधानों की जॉच करुॅ। जैसा कि उपर कहा गया है, अधिनियम का उद्ेश्य पूरे राज्य में पंचायत प्रणाली की स्थापना करना निश्चित रुपसे उन स्थानीय क्षेत्रों को छोडकर जिसकी जनसंख्या 30,000 से अधिक है। इस उद्ेश्य को लागू करने के लिए अधिनियम में तीन स्तरीय संगठन का प्रावधान हे जिसमें प्रत्यक जिले में एक ग्राम या नगर पंचायत एक तालुका पंचायत एवं एक जिला पंचायत शामिल है। धारा 9 (1) सरकार को ऐसी पूछताछ करने के बाद, जो निर्धारित की जाए, एक स्थानीय क्षेत्र या उसके हिस्से को नगर धोषित करने की शक्ति प्रदान करती है, यदि इसकी जनसंख्या 10,000 से 30,000 के बीच है या ग्राम धोषित करना यदि इसकी जनसंख्या 10,000 से कम है। उप धारा 2 सरकार को तालुका, संबंधित जिला एवं नगर या ग्राम पंचायत से परामर्श करने के पश्चात किसी क्षेत्र को शामिल या बाहर कर किसी नगर या ग्राम की सीमाओं को बदलने या यह धोषित करने के लिए कि कोई स्थापनीय क्षेत्र नगर या ग्राम नहीं रहेगा के लिए प्राधिकृत करती है एवं तत्पश्चात् स्थानीय क्षेत्र को शामिल या अपवर्णित आदि किया जाएगा। इस प्रकार सरकार को (1) किसी स्थानीय क्षेत्र को उसकी आवादी के आधार पर नगर ग्राम धोषित करने का अधिकार है (2) ऐसे नगर या ग्राम का गठन होने के बाद या तो अन्य क्षेत्र या क्षेत्रो को शामिल करके या किसी क्षेत्र या क्षेत्रों को छोडकर उसके क्षेत्र को बदलने का अधिकार है (3) ऐसा करके किसी ग्राम को नगर में एवं इसके विपरीत परिवर्तन करने का

अधिकार है एवं (4) या किसी नगर या ग्राम का अस्तित्व करने की घोषिणा का अधिकार है। यह तुरंत ध्यान दिया जाएगा कि उप धारा 2 का खंड (ए) एवं (बी) के बीच या शब्द इंगित करता है कि यह धोषित करने की शक्ति कि एक स्थानीय क्षेत्र नगर या ग्राम नहीं रह गया है, का उपयोग या तो इस तरह के समावेश या बहिष्करण के बाद या इस तरह के समावेश या बहिष्करण के बिना भी किया जा सकता है।

इसलिए, जहां किसी नगर या ग्राम पंचायत का गठन किया जाता है, वहां भी सरकार किसी भी समय यह घोषणा कर सकती है कि यह अपने स्थानीय क्षेत्र के परिवर्तन के परिणामस्वरूप या ऐसे परिवर्तन के बिना नगर या ग्राम नहीं रहेगा। यह भी देखा जाएगा कि उप धारा (1) में शायद शब्द के उपयोग से उसके तहत घोषणा करने या न करने का पूर्ण विवेकाधिकार प्रदान करती है। वास्तव में, राज्य के वकील ने जोर देकर कहा कि 'शायद' शब्द का अर्थ 'होगा' नहीं है और इसलिए यह प्रावधान अनिवार्य नहीं है। अतः यह इस प्रकार है कि पूरे राज्य में पंचायत राज की स्थापना के लिए अधिनियम की स्वीकृत नीति के बावजूद सरकार उप-धारा (1) के तहत विवेकाधीन होने की घोषणा करने की शक्ति के आधार पर किसी स्थानीय क्षेत्र को नगर या ग्राम घोषित कर सकती है या नहीं भी कर सकती है।

एकमात्र बाधा यह है कि जहां वह किसी विशेष स्थानीय क्षेत्र के संबंध में घोषणा करना चाहता है, वह निर्धारित जांच करने के बाद ऐसा कर सकता है। लेकिन न ही सेकंड। 9 न ही अधिनियम में कोई अन्य प्रावधान यह निर्धारित करता है कि भले ही जांच किसी विशेष संलिप्तता में समाप्त हो जाए, सरकार को घोषणा करनी चाहिए। घोषणा के लिए इस तरह की जांच का अपेक्षित परिणाम क्या होना चाहिए, यह भी अधिनियम में निर्धारित नहीं है और सरकार को इस तरह की जांच के बाद अपनी कार्रवाई तय करने के लिए छोड़ दिया गया है।

इसलिए उप धारा 2 सरकार को किसी भी क्षेत्र या ग्राम पंचायत से शामिल या बहिष्कृत करके परिवर्तन करने की विवेकाधीन शक्ति प्रदान करता है।

इस तरहत की शक्ति पर एकमात्र प्रतिबंध जिले , तालु एवं नगर या ग्राम पंचायतों से जैसा भी मामला हो, परामर्श करने करने की आवश्यकता है। प्रतिबंध परामर्श है, लेकिन संबंधित पंचायतों की सहमति नहीं है। उप-धारा 2 जांच की भी आवश्यकता नहीं है जैसा कि उप-धारा 1 घोषणा के समय करती है। न ही यह कोई सिद्धांत या मानदंड निर्धारित करता है कि सरकार कब और किन परिस्थितियों में स्थानीय सीमाओं के इस तरह के परिवर्तन पर काम शुरू कर सकती है। इस प्रकार सरकार किसी भी समय नगर से ग्राम पंचायत तक पंचायत की संरचना और प्रकृति को संशोधित कर सकती है और इसके विपरीत केवल परामर्श के बाद अपने क्षेत्र को बदल सकती है और भले ही

संबंधित पंचायतें इस तरह के परिवर्तन के खिलाफ हों। इस शक्ति के तहत सरकार औपचारिक रूप से परामर्श की प्रक्रिया से गुजरने के बाद किसी नगर या ग्राम पंचायत के एक हिस्से या हिस्सों को स्थानांतरित कर सकती है और इसे या उन्हें किसी अन्य पंचायत के साथ जोड़ सकती है, भले ही संबंधित लोग इस तरह के हस्तांतरण के लिए तैयार न हों।

यह सच है कि धारा 9 (1) में एक मानदंड अर्थात जनसंख्या का कि यदि जनसंख्या 10,000 एवं 30,000 के बीच है तो स्थानीय क्षेत्र एक नगर होगा एवं यदि यह 10,000 सेकम है तो, यह ग्राम होगा। भले ही, सरकार के पास बचे हुए पूर्ण विवेकाधिन के कारण धारा 9 (1) के तहत घोषणा करना सरकार का दायित्व है, भले ही स्थानीय क्षेत्र में इसे एक व्यवहार्य इकाई बनाने के लिए आवश्यक आबादी और राजस्व हो। सरकार, ऐसे मामले में भी, ऐसा करने के लिए आवश्यक किसी भी प्रावधान के अभाव में या उप-धारा 2 के तहत क्षेत्र को विभाजित करने और ऐसे विभाजित भागों को अन्य पंचायतों के साथ जोड़ने की घोषणा करने से इनकार कर सकती है।

उप-धारा 1 के तहत जांच अधिनियम के तहत नहीं बल्कि सरकार द्वारा बनाए गए नियमों के तहत विनियमित होती है। न तो अधिनियम और न ही नियमों में प्रावधान है कि सरकार को धारा के तहत कार्य करना होगा। 9 (1) यदि जांच किसी विशेष परिणाम में समाप्त होती है। दूसरे शब्दों में, वहाँ है कोई प्रावधान नहीं है कि सरकार को एक विशेष तरीके से कार्य करना है ऐसी जाँच के बाद। नतीजतन, यह आवश्यक नहीं है कि सरकार एक घोषणा करेगी, भले ही वह स्थानीय क्षेत्र की जनसंख्या या भूमि राजस्व के संबंध में संतुष्ट हो। इसके अलावा, यह सरकार का मार्गदर्शन करने के लिए कोई सिद्धांत निर्धारित नहीं करती है कि कब एक एकल राजस्व गाँव को ग्राम पंचायत का गठन किया जाना चाहिए या कब इसे ग्राम या नगर पंचायत का गठन करने के लिए ऐसे अन्य गाँवों के साथ समूहीकृत किया जाना चाहिए। न तो धारा 9 एवं न ही नियम 2 में यह प्रावधान है कि जाँच के बाद क्या होना होना चाहिए। इसलिए न तो धारा 9 न ही नियम कोई सिद्ात या कसौटी प्रदान करते हैं जिसके आधार पर धारा 9 की उप धारा 1 एवं उप धारा 2 के तहत धोषणा एवं परिवर्तन की शक्ति का प्रयाग किया जाना है यह पूरी तरह से सरकार की इच्छा पर छोड़ दिया जाता है कि किसी विशेष क्षेत्र को ग्राम या नगर घोषित किया जाए या नहीं और उसके क्षेत्र को उसके हिस्से या हिस्सों को जोड़कर या घटाकर बदल दिया जाए ताकि इसे घटाकर ग्राम किया जा सके या संबंधित लोगों या पंचायत की इच्छा की परवाह किए बिना नगर में बढ़ाया जा सके।

सरकार की परिवर्तन करने की शक्ति से उत्पन्न सीमओं को परिवर्तित करने का एक अन्य परिणाम जिसकी आसानी से कल्पनाकी जा सकती है वह यह है कि जहां एक स्थानीय क्षेत्र की आबादी 30,000 से अधिक है एवं जिसका एक विधिवत गठीन नगरपालिका है, यदि सरकार किसी न किसी कारण से ऐसी नगरपालिका को समाप्त करना चाहती है, तो उसे केवल अपनी सीमाओं को

कम करना होगा जो वह कर सकता है क्योंकि नगरपालिका क्षेत्र सेक के अर्थ के भीतर एक स्थानीय क्षेत्र है। 9 (1) के अर्थ के भीतर एक स्थानीय क्षेत्र है एंव इसे इसे एक ग्राम या नगर में परिवर्तित करें जो इस बात पर निर्भर करता है कि इसका कितना क्षेत्र तराशा गया है। चुँकि उप-धारा 2 के तहत ऐसी शक्ति का प्रयोग बिना किसी जॉच या संबंधित नगरपालिका की सहमति के बिना जारी रहने के लिए पूर्णतः सरकार की दया पर निर्भर करेगा। ऐसी शक्ति से निकलने वाले परिणाम उनसे ज्यादा अधिक एवं ज्यादा पहुँच वाले जिसमें नगरपालिका अधिनियम के तहत एक नगरपालिका के प्रतिस्थापना की शंक्ति का प्रयोग है।

यदि सरकार एक नगरपालिका का प्रतिस्थापन करती यह विलुप्त नहीं होती है। केवल वर्तमान निकाय को हटा दिया जाएगा, लेकिन नए सिरे से चुनाव होना है और सदस्यों का एक नया निकाय नगरपालिका का गठन करेगा। जहाँ सरकार इसके तहत कार्य करती है एवं इसलिए स्थानीय क्षेत्र जो नगरपालिका का गठन करती है, के जनसंख्या को 30,000 से कम करने के लिए इसमें (स्थानीय क्षेत्र) परिवर्तन करती है, वो सरकार ऐसा परिर्वतन पर नगरपालिका को विलुप्ति ला सकती है इसे नगर या यहॉ तक कि ग्राम पंचायत में ीाी परिवर्तित कर सकता हे। यह समझने में आसान है कि धारा 9 के प्रावधान इन सब कार्यो को करने के लिए असरणीवद् शक्ति बिना किसी सिद्ात या मानदंड के, सरकार के शासन या कार्यो के नियंत्रण के लिए रखे गए है। यह धारा (1) अनिवार्य नहीं है और प्रदान करती है विवेकाधीन शक्ति का अन्य महत्व भी है। इसके बावजूद कि एक स्थानीय क्षेत्र जिसकी जनसंख्या 10,000 से 30,000 के बीच है, राज्य सरकार ने 12 फरवरी, 1963 को एक नीतिगत निर्णय लिया। कि इसे नगर पंचायत होना चाहिए। वह निर्णय थाः

"(ए) वे नगरपालिकाएॅ जिनकी जनसंख्या 10,000 से अधिक नहीं है, को ग्राम पंचायतों में परिवर्तित किया जा सकता है।

(बी) वे जिनकी जनसंख्या 10,000 से अधिक लेकिन 20,000 से कम है, को नगर पंचायतों को परिवर्तित किया जा सकता है।

(सी) नगरपालिकाएॅ जिनकी जनसंख्या 20,000 से अधिक लेकिन 25,000 से कम है, को नगर पंचायतों में परिवर्तित करने का विकल्प दिया जा सकता है।"

निर्णय का प्रभाव यह है कि 20,000 से 30,000 के बीच आबादी वाली नगर पालिकाओं को सेक के दायरे से बाहर रखा गया है। 9 (1) के दायरे के बाहर रखा गया है। नगरपालिकाओं जिनकी जनसंख्या 20,000 से 25,000 के बीच है, को विकल्प दिया जाता है कि वक खुद को नगर पंचायतों में परिवर्तित किया जाता है। यह स्पष्ट है कि नीतिगत निर्णय अधिनियम के उद्देश्य के लिए दोषपूर्ण है। यह भी स्पष्ट है कि सरकार इस तरह का नीतिगत निर्णय केवल इसलिए ले सकती है,

क्योंकि धारा 9 एक पूर्ण विवेकाधिकार प्रदान करता है जिसके तहत यह स्थानीय क्षेत्रों को ग्राम या नगर के रुप में धोषित करने या न करने जैसा भी मामला हो, का निर्णय सरकार पर छोड देता है।

तथ्य यह है इस तरह के नीतिगत निर्णय लिए जा सकते है यह दर्शाता है कि विधायिका के पास सरकार द्वारा अपने उद्देश्य में कार्यान्वयन को नियंत्रित करने के लिए कोई शक्ति नहीं थी। इसलिए यह स्पष्ट है कि धारा 9 सरकार को उप धारा (1) एवं उप धारा (2) के तहत एक अनियंत्रित शक्ति स्थानीय क्षेत्र की धोषणा या बदलाव दोनों के संबंध में प्रत्यायोजित करती है, बिना किसी मानदंड के रखे हुए, जो सरकार द्वारा अपनी शक्ति के प्रयोग के शासन एवं मार्गदर्शन के लिए है। इस तरहत की शक्ति प्रत्येक पंचायत जो चाहे वह नगर या ग्राम पंचायत या एक स्थानीय क्षेत्र हो, छोड देता है, जहॉ सरकार की दया पर विधिवत रुप से गठिन नगरपालिका के पंचायत या नगरपालिका के रुप में निरंतरता हैं।

अपीलार्थी-नगरपालिका की शिकायत यह है कि यह इतनी मनमानी शक्ति का कारण है कि सरकार बागसरा और वधावन की कम से कम दो नगर पालिकाओं को नगरपालिकाओं के रूप में जारी रखने की अनुमति देते हुए अपीलार्थी नगरपालिका को नगर घोषित करने में सक्षम रही है। अपीलार्थी-नगरपालिका द्वारा उच्च न्यायालय में अपनी रिट याचिका दायर करने के बाद ही सरकार ने बागसरा को नगर घोषित किया। हलांकि वधावन नगरपालिका को अभी भी जारी रखने की अनुमति है। इस अपील की सुनवाई के दौरान, हमने राज्य के वकील से पूछा कि क्या सरकार वधावन को नगर में बदलने के लिए सहमत है। उन्होंने निर्देश प्राप्त करने के लिए समय मांगा और बाद में एक बयान दायर किया। बयान में एकमात्र कारण यह है कि सरकार के समक्ष वधावन को पास के सुरेंद्रनगर के साथ जोड़ने और दोनों के लिए एक नगरपालिका बनाने का प्रस्ताव है। यह अजीब बात है कि अधिनियम के पारित होने के लगभग चार साल बाद भी सरकार अभी तक अपना मन नहीं बना पाई है एवं कहा जाता है कि विलप का कथिन प्रस्ताव अभी भी विचाराधीन है। लेकिन ये केवल दो नगरपालिकाएँ नहीं हैं जिन पर सरकार ने अधिनियम लागू नहीं किया। उक्त कथन के उत्तर में अपीलार्थी नगरपालिका ने इस तथ्य की ओर हमारा ध्यान आकर्षित किया है कि यह अधिनियम सौराष्ट्र की आठ नगर पालिकाओं और गुजरात की तेरह नगर पालिकाओं पर लागू नहीं किया गया है, जिनकी आबादी 20,000 से 30,000 के बीच है और संभवतः उक्त नीतिगत निर्णय के तहत कार्य कर रही है। उपरोक्त आंकड़े विवादास्पद नहीं हैं क्योंकि वे एक सरकारी प्रकाशन से लिए गए हैं। इसमें कोई संदेह नहीं है कि अपीलार्थी नगरपालिका की आबादी 12,000 और विषम है और इसलिए इसे नगर में परिवर्तित किया जा सकता है। लेकिन अधिनियम के समान प्रावधानों के तहत उपरोक्त 21 नगर पालिकाओं को भी। एकमात्र कारण है कि इन नगरपलिकाओं में क्यों नहीं परिवर्तित किया गया, यह सरकार के इस निर्णय पर आधारित है कि शायद वे शहरी क्षेत्र जिनकी जनसंख्या बीस एवं

बीस हजार के बची है, वेसे क्षेत्र को नगरपालिकाओं द्वारा बेहतर सेवाएँ ही जा सकती हैद्घ। उक्त नीतिगत निर्णय के लिए यही एकमात्र स्पष्टीकरण हो सकता है। लेकिन निर्णय धारा 9 (1) के विधायी निर्णय के विपरीत है कि ऐसे क्षेत्र नगर पंचायतों में परिवर्तित करने के लिए उचित है। ऐसा निर्णय संभव हुआ क्योंकि विधायिका ने सरकार को विधायी नीति को संशोधित करने और यहां तक कि पराजित करने के लिए एक अनियंत्रित शक्ति छोड़ दी, अपने प्रतिनिधि द्वारा अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए बिना किसी नियंत्रण के अपने आप में आरक्षित किए बिना। ऐसा प्रतिनिधिमंडल एक विलोपन के बराबर है एवं प्रत्यायोजन की अनुमेय सीमा के तहत नहीं है।

इस कठिनाई को महसूस करते हुए, राज्य के वकील ने स्वीकार किया कि नीतिगत निर्णय अवैध था। लेकिन वकील द्वारा इस तरह की रियायत किसी भी सहायता की नहीं हो सकती है, सरल कारण धारा 9 (1) सरकार को सौंपी गई शक्ति विवेकाधीन है एवं इसलिए सरकार यह तय कर सकती है कि क्या कोई विशेष स्थानीय क्षेत्र या स्थानीय क्षेत्रों के एक वर्ग को नगर या ग्राम के रूप में घोषित किया जाना चाहिए या नहीं और यह उस शक्ति का प्रयोग है कि नीतिगत निर्णय लिया गया और लागू किया गया, इसके विपरीत अधिनियम के उद्देश्य और उद्देश्य के लिए 30,000 से अधिक आबादी वाले क्षेत्रों को छोड़कर सभी स्थानीय क्षेत्रों में पंचायतें स्थापित करना है।

मेरे विचार में धारा 9 अत्यधिक प्रत्यर्पण से ग्रस्त है एवं इसलिए अवैध है। इसके तहत जारी की गई विवादित अधिसूचना अवश्य इसके साथ धटित हो।

इसलिए, मैं लागत के साथ अपील को लागत के साथ स्वीकार करता हूँ।

आदेश

बहुमत की राय के अनुसार अपील को बिना किसी लागत के खारिज किया जाता है।

वाई.पी

अलोक प्रकाश