रिपोर्ट करने योग्य

भारत का उच्चतम न्यायालय

सिविल अपीलीय अधिकारिता

सिविल अपील संख्या 1814/2022

(एस.एल.पी. (सिविल) संख्या 28102/2015 से उत्पन्न)

राजस्थान राज्य ..... अपीलकर्ता

बनाम

अशोक खेतोलिया और अन्य .....प्रतिवादी (गण)

निर्णय

हेमंत गुप्ता, जे.

1. वर्तमान अपील राजस्थान उच्च न्यायालय द्वारा दिनांक 28.4.2015 को पारित एक आदेश के विरुद्ध निर्देशित है, जिसमें एक अधिसूचना दिनांक 12.8.2014 द्वारा भरतपुर जिले के ग्राम पंचायत रूपबास को नगर निगम बोर्ड के रूप में घोषित करने को रद्द कर दिया गया था। उच्च न्यायालय ने पाया कि भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 क्यू (2) के तहत ग्राम पंचायत रूपबास को एक परिवर्ती क्षेत्र के रूप में निर्दिष्ट करते हुए कोई भी सार्वजनिक अधिसूचना प्रस्तुत नहीं की गई है और इसलिए, इसे एक नगर निगम बोर्ड के रूप में घोषित नहीं किया जा सकता है।

2. संविधान (चौहत्तरवां संशोधन) अधिनियम, 1992 ने संविधान में भाग IXA को शामिल किया जो 20.04.1993 को प्रभावी हुआ। उद्देश्यों और कारणों का विवरण, जैसा कि 16 सितंबर 1991 को विधेयक पेश करते समय राजपत्र में प्रकाशित किया गया था, निम्नानुसार हैः

"कई राज्यों में स्थानीय निकाय विभिन्न कारणों से कमजोर और अप्रभावी हो गए हैं, जिनमें नियमित चुनाव कराने में विफलता, लंबे समय तक अधिक्रमण और शक्तियों और कार्यों का अपर्याप्त हस्तांतरण शामिल है। नतीजतन, शहरी स्थानीय निकाय स्व–शासन की जीवंत लोकतांत्रिक इकाइयों के रूप में प्रभावी ढंग से कार्य करने में सक्षम नहीं हैं।

2. इन अपर्याप्तताओं को ध्यान में रखते हुए, यह आवश्यक समझा जाता है कि शहरी स्थानीय निकायों से संबंधित प्रावधानों को संविधान में विशेष रूप से निम्नलिखित के लिए शामिल किया जाए –

(i) राज्य सरकार और शहरी स्थानीय निकायों के बीच संबंधों को निम्नलिखित के संबंध में मजबूत बनाना –

(क) कार्य और कराधान शक्तियां; और

(ख) राजस्व साझा करने की व्यवस्था

(ii) नियमित रूप से चुनाव सुनिश्चित करना

(iii) अधिक्रमण के मामले में समय पर चुनाव सुनिश्चित करना; और

(iv) कमजोर वर्गों जैसे अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और महिलाओं को पर्याप्त प्रतिनिधित्व प्रदान करना।

3. तदनुसार, शहरी स्थानीय निकायों से संबंधित एक नया भाग संविधान में जोड़ने का प्रस्ताव किया गया है, जिसमें निम्नलिखित प्रावधान किए गए हैं–

(क) तीन प्रकार की नगरपालिकाओं का गठनः

(i) ग्रामीण क्षेत्र से शहरी क्षेत्र में परिवर्तन के लिए नगर पंचायतें

(ii) छोटे शहरी क्षेत्रों के लिए नगर परिषदें

(iii) बड़े शहरी क्षेत्रों के लिए नगर निगम। उक्त क्षेत्रों को विनिर्दिष्ट करने के लिए व्यापक मानदंड प्रस्तावित अनुच्छेद 243–0 में दिए जा रहे हैं।

(ख) नगरपालिकाओं की संरचना, जिसका विनिश्चय निम्नलिखित विशेषताओं वाले किसी राज्य के विधान–मंडल द्वारा किया जाएगाः

(i) प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रक्रिया द्वारा चुने जाने वाले व्यक्ति

(ii) नगरपालिकाओं में वार्ड या अन्य स्तरों पर समितियों के अध्यक्षों का प्रतिनिधित्व, यदि कोई हो

(iii) नगरपालिकाओं में नगरपालिका प्रशासन का विशेष ज्ञान या अनुभव रखने वाले व्यक्तियों का प्रतिनिधित्व (मतदान अधिकार के बिना)

(ग) राज्य कानून में विनिर्दिष्ट रीति से किसी नगरपालिका के अध्यक्षों का निर्वाचन

(घ) किसी नगरपालिका के प्रादेशिक क्षेत्र के भीतर वार्ड स्तर या अन्य स्तरों पर समितियों का गठन, जैसा कि राज्य विधि में उपबंधित किया जाए;

(ङ) प्रत्येक नगरपालिका में सीटों का आरक्षण –

(i) अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के लिए उनकी जनसंख्या के अनुपात में, जिसमें से कम से कम एक तिहाई सीटें महिलाओं के लिए होगी;

(ii) महिलाओं के लिए सीटें कुल सीटों की एक तिहाई से कम न हो;

(iii) पिछड़े वर्ग के नागरिकों के पक्ष में यदि राज्य के विधानमंडल द्वारा ऐसा प्रावधान किया जाता है;

(iv) अध्यक्षों के कार्यालय में अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और महिलाओं के लिए,जैसा कि राज्य कानून में निर्दिष्ट किया जा सकता है;

(च) नगरपालिका के लिए 5 वर्ष की नियत अवधि और कार्यकाल की समाप्ति के छह मास के भीतर पुनः निर्वाचन। यदि किसी नगरपालिका को उसकी अवधि समाप्त होने से पहले भंग कर दिया जाता है तो उसके भंग होने के छह महीने के भीतर चुनाव कराए जाएंगे;

(छ) राज्य विधानमंडल द्वारा नगरपालिकाओं को आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए योजनाएं तैयार करने के संबंध में शक्तियों और उत्तरदायित्वों का अंतरण और विकास योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए, जो उन्हें स्व–शासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में समर्थ बनाने के लिए अपेक्षित हों;

(ज) नगरपालिकाओं द्वारा करों और शुल्कों का उद्ग्रहण, राज्य सरकारों द्वारा नगरपालिकाओं को ऐसे करों और शुल्कों का समनुदेशन और राज्य द्वारा नगरपालिकाओं को सहायता अनुदान देने के लिए, जो राज्य विधि में उपबंधित किए जाएं;

(i) xx xx xx"

3. संविधान का अनुच्छेद 243–ZF यह अधिदेश देता है कि संविधान (चौहत्तरवां संशोधन) अधिनियम, 1992 के प्रारंभ से ठीक पहले किसी राज्य में प्रवृत्त नगरपालिकाओं से संबंधित किसी विधि का कोई उपबंध, जो भाग IXA के उपबंधों से असंगत है, इसके प्रारंभ से एक वर्ष की समाप्ति तक या जब तक सक्षम विधान–मंडल या

किसी अन्य सक्षम प्राधिकारी द्वारा इसे संशोधित या निरसित नहीं किया जाता है तब तक बना रहेगा, इनमें से जो भी पहले हो। अनुच्छेद 243 जेड एफ इस प्रकार हैः

“243–ZF. मौजूदा क़ानूनों और नगरपालिकाओं का बना रहना–संविधान (चौहत्तरवां संशोधन) अधिनियम, 1992 के प्रारंभ से ठीक पहले किसी राज्य में प्रवृत्त नगरपालिकाओं से संबंधित किसी विधि का कोई उपबंध, जो इस भाग के उपबंधों से असंगत है, किसी सक्षम विधान–मंडल या अन्य सक्षम प्राधिकारी द्वारा संशोधित या निरसित किए जाने तक या इसके प्रारंभ से एक वर्ष की समाप्ति तक, इनमें से जो भी पहले हो, प्रवृत्त बना रहेगाः

बशर्ते कि इसके लागू होने से ठीक पहले विद्यमान सभी नगरपालिकाएं अपनी अवधि की समाप्ति तक बनी रहेंगी, जब तक कि उस राज्य की विधान सभा द्वारा या विधान परिषद वाले राज्य की दशा में उस राज्य के विधान–मंडल के प्रत्येक सदन द्वारा पारित आदेश द्वारा इन्हें पहले ही विघटित नहीं कर दिया जाता हैं।"

4. अतः, संविधान का अनुच्छेद 243–ZF राज्य विधान मंडल को संविधान के भाग IXA के अनुरूप राज्य विधियों में संशोधन करने के लिए अधिदेश देने के संदर्भ में है। संविधान में भाग IXA को शामिल करने के उद्देश्य और कारण यह थे कि स्थानीय निकाय विभिन्न कारणों से कमजोर और अप्रभावी हो गए थे, जैसे कि नियमित चुनाव कराने में विफलता, लंबे समय तक अधिक्रमण और शक्तियों और कार्यों का अपर्याप्त हस्तांतरण।शहरी स्थानीय निकाय भी स्व–शासन की जीवंत लोकतांत्रिक इकाइयों के रूप में प्रभावी रूप से कार्य करने में सक्षम नहीं थे। इसलिए, जब भाग IXA पेश किया गया था, तब संसद इस बात से अवगत थी कि शहरी स्थानीय निकायों के विषय पर कानून बनाने के लिए सक्षम विधानमंडल राज्य विधानमंडल था, लेकिन संविधान के भाग IXA ने नगरपालिकाओं को संवैधानिक दर्जा दिया था। राज्यों का यह संवैधानिक दायित्व बन गया था की वे संविधान में निहित प्रणालियों के अनुसार नगरपालिकाओं को अपनाएं।

5. सातवीं अनुसूची–II की प्रविष्टि संख्या 5 इस प्रकार हैः

“5. स्थानीय सरकार, अर्थात् स्थानीय स्वशासन या ग्राम प्रशासन के प्रयोजन के लिए नगर निगमों, सुधार न्यासों, जिला बोर्डों, खनन बस्ती प्राधिकारियों और अन्य स्थानीय प्राधिकारियों का गठन और शक्तियां।"

6. ऐसे अधिदेश और उसके विधायी प्राधिकार को ध्यान में रखते हुए राजस्थान राज्य ने राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009 अधिनियमित किया था। नगरपालिका अधिनियम की धारा 2 खंड (xxxix) और (lxv) इस प्रकार हैः

"(xxxix)""नगरपालिका क्षेत्र""से राज्य सरकार द्वारा समय–समय पर अधिसूचित किसी नगरपालिका का प्रादेशिक क्षेत्र अभिप्रेत है"

xx xx xx

(lxv)""एक परिवर्ती क्षेत्र,""एक छोटे शहरी क्षेत्र""या""एक बड़े शहरी क्षेत्र"से तात्पर्य भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 क्यू के तहत निर्दिष्ट एक क्षेत्र से है। "

7. संविधान के अनुच्छेद 243Q और नगरपालिका अधिनियम की धारा 5 को यहां पुनः प्रस्तुत किया गया हैः

भारत का संविधान	राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009
<u>243Q. नगरपालिकाओं का गठन</u> 1. प्रत्येक राज्य मे गठित होगा- (क) किसी परिवर्ती क्षेत्र के लिए (चाहे वह किसी भी नाम से जाना जाये) एक नगर पंचायत का गठन किया जाएगा, अर्थात् किसी ग्रामीण क्षेत्र से किसी शहरी क्षेत्र में परिवर्तन वाला क्षेत्र; (ख) किसी छोटे शहरी क्षेत्र के लिए एक नगर परिषद; और (ग) किसी बड़े शहरी क्षेत्र के लिए एक नगर निगम का गठन किया जाएगा, इस भाग के प्रावधानों के अनुसार: बशर्ते कि इस धारा के अधीन किसी नगरपालिका का गठन ऐसे शहरी क्षेत्र या उसके भाग में नहीं किया जा सकता है जिसे राज्यपाल, क्षेत्र के आकार और उस क्षेत्र में किसी औद्योगिक प्रतिष्ठान द्वारा प्रदान की जा रही या दिए जाने के लिए प्रस्तावित नगरपालिका सेवाओं और ऐसे अन्य कारकों को, जो वह ठीक समझे, अधिसूचना द्वारा औद्योगिक नगर के रूप में विनिर्दिष्ट करे। (2.)इस अनुच्छेद में, "परिवर्ती क्षेत्र", "छोटे शहरी क्षेत्र"या "बड़े शहरी क्षेत्र"से तात्पर्य ऐसे क्षेत्र से है जिसे राज्यपाल, क्षेत्र की जनसंख्या, उसमें जनसंख्या के घनत्व, स्थानीय प्रशासन के लिए सृजित	<u>नगरपालिका अधियाम की धारा 5</u> 5. नगरपालिका की स्थापना और निगमन:– (1) प्रत्येक परिवर्ती क्षेत्र में, एक नगरपालिका बोर्ड स्थापित किया जाएगा और ऐसा प्रत्येक नगरपालिका बोर्ड उस स्थान के नगरपालिका बोर्ड के नाम से एक निगमित निकाय होगा जिसके लिए नगरपालिका जानी जाती है और उसका स्थायी उत्तराधिकार और एक सामान्य मुहर होगी और वह अपने निगमित नाम से वाद ला सकेगी या उस पर वाद लाया जा सकेगा। (2) प्रत्येक छोटे नगरीय क्षेत्र में, एक नगरपालिका परिषद् स्थापित की जाएगी और ऐसी प्रत्येक नगरपालिका परिषद् उस नगर की नगरपालिका परिषद् के नाम से एक निगमित निकाय होगी जिसके लिए नगरपालिका जानी जाती है और उसका स्थायी उत्तराधिकार होगा और एक सामान्य मोहर होगी और वह अपने निगमित नाम से वाद ला सकेगी और उस पर वाद लाया जा सकेगा। (3) प्रत्येक बड़े शहरी क्षेत्र में, एक नगर निगम की स्थापना की जाएगी और ऐसा प्रत्येक नगर निगम उस नगर के नगर निगम के नाम से निगमित निकाय होगा जिसके लिए वहाँ की नगरपालिका जानी जाती है और उसका स्थायी उत्तराधिकार और एक सामान्य मोहर होगी और वह अपने निगमित नाम से वाद ला सकेगी और उस पर वाद लाया जा सकेगा। बशर्ते कि इस धारा के अधीन किसी

राजस्व, गैर–कृषि क्रियाकलापों में नियोजन के प्रतिशत, आर्थिक महत्व या ऐसे अन्य कारकों को, जो वह ठीक समझे, इस भाग के प्रयोजनों के लिए लोक अधिसूचना द्वारा विनिर्दिष्ट करे।	नगरपालिका का गठन ऐसे शहरी क्षेत्र या उसके भाग में नहीं किया जा सकता है जिसे राज्यपाल, क्षेत्र के आकार और उस क्षेत्र में किसी औद्योगिक प्रतिष्ठान द्वारा प्रदान की जा रही या दिए जाने के लिए प्रस्तावित नगरपालिका सेवाओं और ऐसे अन्य कारकों को, जो वह ठीक समझे, अधिसूचना द्वारा औद्योगिक नगर के रूप में विनिर्दिष्ट करे। बशर्ते यह और कि किसी शहरी क्षेत्र के सांस्कृतिक, ऐतिहासिक, पर्यटक या इसी प्रकार के अन्य महत्व को ध्यान में रखते हुए, राज्य सरकार, राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, ऐसे क्षेत्र को नगरपालिका से अपवर्जित कर सकेगी और नगरपालिका के अतिरिक्त ऐसे क्षेत्र को अपवर्जित करके या नगरपालिका से ऐसे क्षेत्र को अपवर्जित किए बिना, उक्त क्षेत्र में ऐसी शक्तियों का प्रयोग करने और ऐसे कृत्यों का निर्वहन करने के लिए एक विकास प्राधिकारी का गठन कर सकेगी, जो विहित किया जाए और इस अधिनियम में किसी बात के होते हुए भी, ऐसे क्षेत्र के संबंध में, ऐसे प्राधिकारी को ऐसी नगरपालिका शक्तियों, कृत्यों और कर्तव्यों को राजपत्र में अधिसूचना द्वारा प्रत्यायोजित कर सकेगी, जो वह ऐसे क्षेत्र के समुचित, त्वरित और नियोजित विकास के लिए उपयुक्त समझे।

8. हम पाते हैं कि उच्च न्यायालय ने संविधान के भाग IXA और संविधान के अनुच्छेद 243Q के दायरे को गलत समझा है, जिसमें यह विचार किया गया है कि परिवर्ती क्षेत्र को ऐसे प्रावधान के तहत अधिसूचित किया जाना चाहिए। संविधान संशोधन का उद्देश्य

स्थानीय सरकार के विषय पर कानून बनाने के लिए राज्य विधानमंडलों की विधायी क्षमता को छीनने के लिए नहीं है, बल्कि यह सुनिश्चित करना है कि लोकतांत्रिक व्यवस्था के हिस्से के रूप में शासन के तीनों स्तरों को मजबूत किया जाए।

9. राज्य के विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता डॉ. मनीष सिंघवी ने यह प्रतिवाद करने के लिए **तुलसीपुर शुगर कंपनी लिमिटेड बनाम अधिसूचित क्षेत्र समिति, तुलसीपुर (1980) 2 SCC 295** और **सुंदरजस कन्यालाल भटीजा और अन्य बनाम कलेक्टर, ठाणे, महाराष्ट्र और अन्य (1989) 3 SCC 396** के रूप में रिपोर्ट किए गए इस न्यायालय के निर्णयों का उल्लेख किया है कि नगरपालिका बोर्ड या नगरपालिका को घोषित करने की शक्ति एक विधायी कृत्य है जिसका निर्वहन राज्य द्वारा माननीय राज्यपाल की ओर से एक अधिसूचना जारी करके किया जाता है। माननीय राज्यपाल द्वारा जारी की गई अधिसूचना वास्तव में राज्य सरकार द्वारा जारी की गई अधिसूचना है। नगर पालिका अधिनियम की धारा 5 के प्रावधान संविधान के अनुच्छेद 243Q के साथ किसी भी तरह से असंगत नहीं हैं और इस प्रकार, नगर पालिका अधिनियम की धारा 5 एक कानूनी और वैध प्रावधान है और यह अधिसूचना कानून द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए जारी की गई है। इस प्रकार उच्च न्यायालय ने जारी की गई अधिसूचना को रद्द करके कानून में गलती की है।

10. दूसरी ओर, प्रत्यर्थियों की विद्वत अधिवक्ता सुश्री यादव ने इस बात पर कोई विवाद नहीं जताया कि नगरपालिका अधिनियम की धारा 5 के तहत जारी अधिसूचना एक विधायी कार्य है, लेकिन उन्होंने तर्क दिया कि सबसे पहले संविधान के अनुच्छेद 243 क्यू के तहत एक अधिसूचना होनी चाहिए और उसके बाद ही सरकार नगरपालिका अधिनियम की धारा 5 के तहत एक नगर पालिका बोर्ड का गठन करने के लिए एक अधिसूचना जारी कर सकती है। उन्होने इस न्यायालय के **पुणे नगर निगम और अन्य बनाम प्रमोटर्स और बिल्डर्स एसोसिएशन और अन्य (2004) 10 SCC 796 और एमजीआर इंडस्ट्रीज एसोसिएशन और अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य (2017) 3 SCC 494** के रूप में रिपोर्ट किए गए फैसले का सहारा लिया है। उन्होने इस न्यायालय के **चंपा लाल बनाम राजस्थान राज्य और अन्य (2018) 16 SCC 356** के रूप में रिपोर्ट किए गए फैसले पर भी भरोसा किया है।

11. **तुलसीपुर शुगर कंपनी लिमिटेड** में इस न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया है कि:

"7. हम वर्तमान मामले में अधिनियम की धारा 3 के तहत राज्य सरकार द्वारा एक भौगोलिक क्षेत्र को एक नगर क्षेत्र के रूप मे घोषित करने वाली शक्ति के विषय में चिंतित

हैं, जिसमें राज्य सरकार को जनता को ऐसा करने के अपने इरादे की सूचना देने और ऐसी कार्यवाही के संबंध में उनके अभ्यावेदन आमंत्रित करने के बाद ऐसी घोषणा करने की आवश्यकता नहीं है। अधिनियम की धारा 3 के तहत घोषणा करने की राज्य सरकार की शक्ति विधायी है क्योंकि अधिनियम के शेष प्रावधानों को उस भौगोलिक क्षेत्र पर लागू करना, जिसे नगर क्षेत्र घोषित किया गया है, ऐसी घोषणा पर निर्भर करता है। अधिनियम की धारा 3 एक सशर्त कानून की प्रकृति में है।एक गैर–न्यायिक प्राधिकारी के कार्यों की प्रकृति पर विचार करते हुए, प्रो. एस. ए. डी. स्मिथ ने प्रशासनिक कार्यवाही की न्यायिक समीक्षा (तीसरा संस्करण) में पृष्ठ 163 मे पाया है कि:

"तथापि, किसी प्रकार्य का विश्लेषणात्मक वर्गीकरण औडी आल्टरटम नियम के संचालन को अपवर्जित करने में एक निर्णायक कारक हो सकता है। आम तौर पर यह माना जाता है कि अंग्रेजी कानून में अधीनस्थ विधायी लिखत बनाने से पहले नोटिस देने या सुनवाई करने की जरूरत नहीं है जब तक कि मूल अधिनियम में ऐसा प्रावधान नहीं है।

xx xx xx

9. अतः, हमारा यह विचार है कि "औडी आल्टर्म परटेम" उक्ति आवश्यक निहितार्थ द्वारा मामले पर लागू नहीं होती है।

xx xx xx

17. इसलिए, हमारा विचार है कि अधिनियम की धारा 3 के तहत जारी की गई एक अधिसूचना, जिसका संबंध भौगोलिक क्षेत्र पर अधिनियम को लागू करने से है, एक सशर्त कानून की प्रकृति में है और इसे अधीनस्थ विधान के एक टुकड़े के रूप में वर्णित नहीं किया जा सकता है। उपर्युक्त बातों को ध्यान में रखते हुए, हम मानते हैं कि वादी का यह तर्क कि राज्य सरकार द्वारा अधिनियम की धारा 3 के तहत उस क्षेत्र, जिसमें वादी की चीनी फैक्ट्री स्थित है, को तुलसीपुर शहर क्षेत्र के एक हिस्से के रूप में घोषित किया गया है, जो अमान्य है और संधारणीय नहीं है।"

12. **सुंदरजस कन्यालाल भटीजा** प्रकरण में,अधिसूचना के एक प्रारूप में कल्याण, अंबरनाथ, डोंबिवली और उल्हासनगर के नगरपालिका क्षेत्रों को मिलाकर एक "कल्याण निगम"के गठन का प्रस्ताव किया गया था। राज्य सरकार ने उल्हासनगर को प्रस्तावित निगम से अलग करते हुए एक अधिसूचना जारी की। उच्च न्यायालय ने पाया कि उल्हासनगर को बाहर करने का निर्णय सरकार द्वारा अचानक और तर्कहीन तरीके से लिया गया था। इस न्यायालय ने निम्नलिखित रूप में अभिनिर्धारित किया:

"27. मामले पर वापस लौटते हुए, हम पाते हैं कि निगम बनाने के प्रस्ताव पर पुनर्विचार करने की आवश्यकता के बारे में उच्च न्यायालय के निष्कर्ष में न तो तर्क का कोई आकर्षण है और न ही कानून का समर्थन।यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि अधिनियम के तहत एक निगम की गठन में सरकार की भूमिका न तो कार्यकारी है और न ही प्रशासनिक। अपीलार्थियों के अधिवक्ता ने अपनी दलील में सही कहा कि यह वास्तव में विधायी प्रक्रिया है। वैधानिक कर्तव्यों के निर्वहन में सरकार पर कोई न्यायिक कर्तव्य नहीं है। जांच का एकमात्र प्रश्न यह है कि क्या कानूनी प्रावधानों का अनुपालन किया गया है। यदि उनका अनुपालन किया गया है, तो न्यायालय इससे अधिक कुछ नहीं कह सकता। वर्तमान मामले में सरकार ने एक प्रारूप अधिसूचना द्वारा प्रस्ताव प्रकाशित किया था और प्राप्त अभ्यावेदनों पर भी विचार किया था। उसके बाद ही, कुछ समय के लिए उल्हासनगर को बाहर करने का निर्णय लिया गया। यह निर्णय तब अंतिम हो गया जब इसे धारा 3 (2) के तहत अधिसूचित किया गया।न्यायालय इस तरह के निर्णय पर फैसला नही दे सकता। यह उस शक्ति के प्रयोग के लिए मानदंड निर्धारित नहीं कर सकता। यह "उनकी न्यायोचित इच्छा"का भी स्थानापन्न नहीं कर सकता।

13. **चंपा लाल** प्रकरण में, इस न्यायालय ने राजस्थान राज्य के राज्यपाल द्वारा जारी एक अधिसूचना को रद्द कर दिया था, जिसमें कहा गया था कि अधिसूचना, जो अनुच्छेद 243Q(2) की आवश्यकता को पूरा करती है,के अभाव में, राजस्थान राज्य द्वारा नापासर ग्राम पंचायत को नगरपालिका के रूप में अपग्रेड करने के लिए किया गया पूरा कार्य संविधान के तहत उसकी आवश्यकताओं के अनुरूप नहीं है।

14. हम पाते हैं कि ऐसा निर्णय संविधान के प्रावधानों के अनुरूप नहीं है और **परमार सामंत सिंह उमेद सिंह बनाम गुजरात राज्य और अन्य 2021 SCC Online SC 138** के प्रकरण में इस न्यायालय की तीन न्यायाधीशों की पीठ द्वारा दिये गए निर्णय के विपरीत है जिसमें गुजरात प्रांतीय नगर निगम अधिनियम, 1949 की शक्तियां इस आधार पर चुनौती का विषय थीं कि राज्य की विधि ने एक वार्ड से एक से अधिक प्रतिनिधियों का उपबंध किया है और इस प्रकार, यह उपबंध संविधान के अनुच्छेद 243 आर और अनुच्छेद 243 एस के उपबंधों के साथ असंगत है।

इस न्यायालय ने निम्नलिखित रूप में अभिनिर्धारित किया कि:

"19. विधायिका से संबंधित कानूनों के निर्माण के संबंध में संविधान में किए गए प्रावधान को सक्षम बनाने के प्रकाश में सक्षम विधानमंडल, अर्थात् राज्य विधानमंडल की शक्ति को

प्रतिबंधात्मक व्याख्या के माध्यम से कम नहीं किया जा सकता है जैसा कि अपीलार्थियों द्वारा तर्क दिया गया है।संघीय व्यवस्था में राज्य विधानमंडल, विशेष रूप से स्थानीय सरकार के मामले में, स्थानीय निकाय के आधार पर आरक्षण को अपनाने के लिए पर्याप्त सीटें उपलब्ध करानी होंगी।

xxx xxx xxx

35. उपर्युक्त निर्णय से जो अनुपात निकाला जा सकता है वह यह है कि राज्य की विधायी क्षमता के भीतर विधान बनाने की शक्ति पूर्ण है और संविधान में ही ऐसी शक्ति पर अभिव्यक्त परिसीमा के अभाव में उसे कम नहीं किया जा सकता।

36. अनुच्छेद 243 जेडएफ में यह उपबंध है कि संविधान (चौहत्तरवां संशोधन) अधिनियम, 1992 के प्रारंभ से ठीक पहले किसी राज्य में प्रवृत्त नगरपालिकाओं से संबंधित कोई कानून, जो भाग IXA के उपबंधों से असंगत है, संविधान संशोधन के प्रारंभ से एक वर्ष की समाप्ति के पश्चात् जारी नहीं रहेगा। इस प्रकार, संविधान के भाग IXA में स्पष्ट रूप से विचार किया गया है कि राज्य विधानमंडल द्वारा बनाया गया कोई भी कानून, जो भाग IXA के प्रावधानों से असंगत है, एक वर्ष की समाप्ति पर या किसी सक्षम विधानमंडल द्वारा संशोधित या निरस्त होने तक, इनमें से जो भी पहले हो, लागू नहीं रहेगा। इस प्रकार, संविधान के प्रावधान यह अधिदेश देते हैं कि राज्य का कोई भी कानून, जो असंगत है, जारी नहीं रह सकता है। इस प्रकार, यह परिसीमा संविधान (चौहत्तरवां संशोधन) अधिनियम के प्रवर्तन के बाद बनाए गए किसी भी कानून को भी शासित करेगी। इस प्रकार, एक कानून, जो भाग IXA से असंगत है, राज्य विधानमंडल द्वारा तैयार नहीं किया जा सकता है।

xxx xxx xxx

38. "असंगत"शब्द का एक अर्थ जो इस न्यायालय द्वारा अनुमोदित है वह पारस्परिक रूप से "प्रतिकूल" या "विरोधाभासी" है। संविधान के अनुच्छेद 254 में एक शीर्षक "संसद द्वारा बनाए गए कानूनों और राज्य के विधानमंडल द्वारा बनाए गए कानूनों मे विसंगति"है, जबकि अनुच्छेद 254 (1) और अनुच्छेद 254 (2) के तहत उपयोग में लिया गया शब्द "प्रतिकूल" हैं। इस प्रकार स्वयं संविधान ने 'असंगत' और 'विरोधाभास' शब्दों का प्रयोग एक दूसरे के स्थान पर किया है। यह पता लगाने के लिए कि क्या राज्य विधानमंडल द्वारा बनाया गया कानून संविधान के भाग IXA के प्रावधानों से असंगत है, किसी राज्य के विधानमंडल द्वारा बनाए गए कानून और संसद द्वारा बनाए गए कानून के बीच विरोधाभास

को निर्धारित करने के लिए इस न्यायालय द्वारा निर्धारित किए गए सिद्धांतों पर भरोसा किया जा सकता है। इस प्रकार, हमें उन सिद्धांतों पर ध्यान देने की आवश्यकता है जिनके आधार पर राज्य द्वारा बनाए गए कानून और संसद द्वारा बनाए गए कानून में प्रतिकूलता का पता चल सके।

xxx xxx xxx

50. इस प्रकार, किसी राज्य का विधान–मंडल, नगरपालिकाओं के निर्वाचन से संबंधित या उसके संबंध में, जिसमें प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चुने गए व्यक्ति द्वारा नगरपालिका में स्थानों को भरना सम्मिलित है, सभी विषयों का उपबंध कर सकेगा। अनुच्छेद 243 आर और 243 जेडए में इस बारे में कोई संकेत नहीं दिया गया है कि क्या क्षेत्रीय निर्वाचन क्षेत्र अर्थात वार्डों से, नगरपालिका में केवल एक सदस्य को चुना जाना है या यह बहु–सदस्य निर्वाचन क्षेत्र हो सकता है। अनुच्छेद 243 आर के संवैधानिक प्रावधान, जो नगरपालिकाओं की संरचना का प्रावधान करते हैं और अनुच्छेद 243 जेडए उपरोक्त विषय में कोई संकेत नहीं देते हैं। अनुच्छेद 243 जेड.जी. के उपबंध इस पर कुछ प्रकाश डालते हैं, जो निर्वाचन संबंधी मामलों में न्यायालयों के हस्तक्षेप पर रोक से संबंधित है।

xxx xxx xxx

59. हमने अनुच्छेद 243 आर, 243 एस के उपबंधों का विश्लेषण किया है और इस निश्चित निष्कर्ष पर पहुंचे हैं कि अनुच्छेद 243 एस में ऐसी कोई परिसीमा नहीं है जिसमें किसी वार्ड के लिए एक से अधिक सदस्य होने का कोई निषेध हो।

xxx xxx xxx

63. हम, वर्तमान मामले में, संविधान के भाग IXA के सुसंगत उपबंधों का विश्लेषण करने के बाद इस निष्कर्ष पर पहुंचे हैं कि संविधान के भाग IXA में राज्य विधानमंडल को एक प्रादेशिक निर्वाचन क्षेत्र, अर्थात् वार्ड, से एक से अधिक सदस्यों के निर्वाचन के लिए उपबंध करने वाला कोई कानून बनाने से प्रतिषिद्ध करने वाली कोई परिसीमा नहीं है।"

15. **उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य बनाम प्रधान संघ क्षेत्र समिति और अन्य 1995 Supp (2) SCC 305** प्रकरण में यह न्यायालय संविधान (तिहत्तरवां संशोधन) अधिनियम, 1992 पर विचार कर रहा था। संविधान के भाग IX में अनुच्छेद 243 सी संविधान के भाग IX–A में अनुच्छेद 243 क्यू के समान है। उच्च न्यायालय ने उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1947 के तहत ग्राम, ग्राम सभा और पंचायत क्षेत्र की परिभाषा को संविधान

के भाग IX में दी गई संबंधित परिभाषाओं कोअधिकारातीत करार देते हुए रद्द कर दिया था। इस न्यायालय ने निम्नलिखित रूप में अभिनिर्धारित कियाः

"3. उक्त संविधान संशोधन के लागू होने पर केंद्र ने राज्यों से कहा था कि वे उक्त संविधान संशोधन के प्रावधानों की तर्ज पर कानून बनाकर या मौजूदा कानून में उपयुक्त संशोधन करके ग्राम पंचायतों व्यवस्थित करने के लिए कदम उठाएं.....

xxx xxx xxx

11. पंचायतों का गठन ग्राम, मध्यवर्ती और जिला स्तरों पर किया जाना है और अनुच्छेद 243 (ई) में परिभाषित पंचायत क्षेत्र से तात्पर्य पंचायत के प्रादेशिक क्षेत्र से है, चाहे वह गांव, मध्यवर्ती या जिला स्तर पर हो। यह भी याद रखना आवश्यक है कि अनुच्छेद 243 (सी) के अनुसार 'मध्यवर्ती स्तर' ग्राम और जिला स्तरों के बीच का एक स्तर है, जैसा कि राज्यपाल द्वारा निर्दिष्ट किया गया है, अनुच्छेद 243 (ए) के अनुसार 'जिले' का अर्थ किसी राज्य में ऐसा जिला है जिसकी सीमाएं राज्य सरकार द्वारा बदली जा सकती हैं। जिले को राज्यपाल द्वारा विनिर्दिष्ट किए जाने की आवश्यकता नहीं है जबकि संविधान के उक्त भाग के प्रयोजन के लिए गांव और मध्यवर्ती स्तरों को उनके द्वारा विनिर्दिष्ट किया जाना है।

xxx xxx xxx

36. जहां तक उच्च न्यायालय की आपत्ति का संबंध है कि अनुच्छेद 243 (छ) राज्यपाल से गांव को निर्दिष्ट करने की अपेक्षा करता है, अधिनियम राज्य सरकार को ऐसा करने की शक्ति प्रदान करता है, उच्च न्यायालय संविधान के उन उपबंधों पर ध्यान देने में विफल रहा है जो राज्यपाल को अपनी शक्तियों के प्रयोग में राज्य सरकार के समकक्ष ठहराते हैं सिवाय उन स्थानों के जहां उसे संविधान द्वारा या उसके अधीन अपने विवेक से शक्तियों का प्रयोग करने की आवश्यकता हो.....

xxx xxx xxx

44. यह सरकार को तय करना है कि पंचायत क्षेत्रों और प्रत्येक पंचायत क्षेत्र के निर्वाचन क्षेत्रों का परिसीमन किस तरीके से किया जाएगा। यह न्यायालय का काम नहीं है कि वह यह आदेश दे कि ऐसा किस तरीके से किया जाएगा। जब तक पंचायत क्षेत्रों और निर्वाचन क्षेत्रों का परिसीमन संवैधानिक प्रावधानों के अनुरूप या उसका उल्लंघन किए बिना किया जाता है, न्यायालय इसमें हस्तक्षेप नहीं कर सकता। इस संबंध में हम **हिंगीर–रामपुर**

कोल कंपनी लिमिटेड बनाम उड़ीसा राज्य [(1961) 2 एस. सी. आर. 537: ए. आई. आर. 1961 एस. सी. 459] प्रकरण में इस न्यायालय द्वारा दिये गए निर्णय का उल्लेख कर सकते है।"इस मामले में याचिकाकर्ता–खदान मालिकों ने अन्य लोगों के साथ उड़ीसा खनन क्षेत्र विकास निधि अधिनियम, 1952 के तहत उपकर वसूलने के लिए विधायिका द्वारा निर्धारित तरीके को इस आधार पर चुनौती दी थी कि यह असंवैधानिक है।अधिकांश खंडपीठों ने यह अभिनिर्धारित किया कि यह तरीका सुविधा का विषय है और यद्यपि यह प्रासंगिक है, अन्य प्रासंगिक परिस्थितियों के आलोक में इसका परीक्षण किया जाना चाहिए। किसी कानून की शक्ति को केवल इस आधार पर चुनौती देना अनुज्ञेय नहीं है कि शुल्क की वसूली के लिए अपनाई गई विधि उत्पाद शुल्क लगाने में अपनाई जा सकती है और आमतौर पर अपनाई जाती है।"

16. चूंकि स्थानीय सरकार सातवीं अनुसूची की सूची II की प्रविष्टि 5 में आती है, इसलिए केवल राज्य विधानमंडल ही नगरपालिकाओं के संबंध में केवल एक सीमा के साथ कानून बनाने के लिए सक्षम है कि राज्य अधिनियम के प्रावधान संविधान के भाग IXA की योजना के अधिदेश के साथ असंगत नहीं हो सकते। नगरपालिका अधिनियम के भाग IXA की योजना संविधान के अनुच्छेद 243Q के तहत और उसके बाद नगरपालिका अधिनियम की धारा 5 के तहत एक अलग अधिसूचना पर विचार नहीं करती है। चूंकि नगरपालिका अधिनियम की धारा 5 संविधान के अनुच्छेद 243 क्यू के किसी भी प्रावधान से असंगत नहीं है, इसलिए भाग IXA या नगरपालिका अधिनियम की योजना के तहत दो अधिसूचनाओं पर विचार नहीं किया गया है जैसा कि ऊपर दी गई तालिका में पुन: प्रस्तुत किया गया है।

17. राज्य सरकार राज्य में नगरपालिकाओं को उनकी आय या अन्य कारकों जैसे जनसंख्या या स्थानीय क्षेत्र के महत्व और नगरपालिका अधिनियम की धारा 329 के अधीन उपबंधित अन्य परिस्थितियों के अनुसार वर्गों में विभाजित करने के लिए सक्षम है। धारा 329 के संदर्भ में नगर निगम/नगर परिषद/नगर निगम बोर्ड की श्रेणी निर्धारित करने के लिए 30 अप्रैल, 2012 को एक अधिसूचना जारी की गई थी। उक्त अधिसूचना इस प्रकार हैः

"सं. P8 (गा) () नियम/श्रेणी/एलएसजी/12/3825 दिनांक 30/4/12::–

–:अधिसूचना:–

नगरपालिकाओं की श्रेणी के विभाजन के संबंध में और राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009 (वर्ष 2009 का अधिनियम संख्या 18) की धारा 337 सपठित धारा 329 में प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए नगर परिषदों के वर्गीकरण के संबंध में पहले जारी की गई सभी अधिसूचनाओं का अधिक्रमण करने के संबंध में, राज्य सरकार सभी नगर निगम/परिषदों/बोर्ड की श्रेणी का निर्धारण करती है, जो निम्नानुसार हैः

(1) वृहद शहरी क्षेत्र (नगर निगम)	– –	5 लाख की आबादी का शहरी क्षेत्र
(2) छोटे शहरीकृत क्षेत्र (नगर परिषद)	– –	सभी शहरीकृत क्षेत्र और सभी जिला मुख्यालय (नगर निगम को छोड़कर) जिनकी आबादी 1 लाख से अधिक और 5 लाख से कम है।
(3)परिवर्ती क्षेत्र (नगरपालिका बोर्ड)		1 लाख आबादी का शहरी क्षेत्र

किंतु राज्य सरकार को ऐतिहासिक/धार्मिक/पुरातात्विक महत्व या किसी विशेष परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए किसी नगरपालिका परिषद को किसी भी श्रेणी में परिवर्तित करने का अधिकार होगा।

राज्यपाल के आदेश के अनुसार

एस. डी.

उप–सरकारी सचिव

18. इसके बाद, नगर पालिका अधिनियम की धारा 329 के साथ पठित धारा 3 के तहत राज्य सरकार को प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए दिनांक 12.08.2014 की आक्षेपित अधिसूचना जारी की गई। उक्त अधिसूचना इस प्रकार हैः

"संख्या एफ. 10 (का) ईएसटी/श्रेणी ()/डीएलबी/14/2591 दिनांक 12/8/14

–:अधिसूचना:–

राज्य सरकार राजस्थान नगरपालिका अधिनियम 2009 (अधिनियम संख्या 18 वर्ष 2009) की धारा 3 सपठित धारा 329 और अधिसूचना संख्या पी 8 (जी) नियम/श्रेणी/एलएसजी/12/3825–4090 दिनांक 30/4/12 की अपनी शक्ति का प्रयोग करते हुए तत्काल प्रभाव से निम्नलिखित सभी ग्राम पंचायत क्षेत्रों को चौथी श्रेणी की नगर परिषदों में घोषित करती है।

क्रम संख्या	जिला	ग्राम पंचायत का नाम	नवगठित चतुर्थ श्रेणी नगर परिषद
1	भरतपुर	रूपबास	नगरपालिका बोर्ड रूपबास

उक्त ग्राम पंचायत की मौजूदा सीमाएं (उत्तर में 17 बरवार, दक्षिण में ग्राम समहद, पूर्व में भिडयानी और रूध रूपवास और पश्चिम में दोरदा) नवगठित नगर निगम बोर्ड की स्थानीय सीमाएं बनी रहेंगी।

राज्यपाल के आदेश के अनुसार

एस. डी.

सरकारी उप सचिव

19. उपर्युक्त अधिसूचनाएं यह दर्शाएंगी कि राज्य सरकार ने नगरपालिका अधिनियम की धारा 5 के अनुसार नगरपालिका स्थापित करने की शक्तियों का प्रयोग किया था। ऐसी अधिसूचनाओं को किसी भी तरह से अवैध या मनमाना नहीं कहा जा सकता और विधानमंडल द्वारा राज्य को प्रदत्त संवैधानिक शक्तियों का प्रयोग करते हुए इन्हें सही ढंग से जारी किया गया था।

20. सुश्री यादव का तर्क है कि अधिसूचना मनमानी और अनुचित है, इसलिए, उच्च न्यायालय द्वारा अधिसूचना को रद्द किया जाना उचित था।इस तरह के तर्क का समर्थन करने के लिए **पुणे नगर निगम** में रिपोर्ट किए गए फैसले पर भरोसा किया गया है। उक्त मामले में, महाराष्ट्र क्षेत्रीय और नगर नियोजन अधिनियम, 1966 की धारा 37 के तहत राज्य सरकार द्वारा स्वीकृत विकास नियंत्रण नियमों में संशोधन करने वाली अधिसूचना चुनौती का विषय थी। उच्च न्यायालय ने विकास नियंत्रण नियमों में संशोधन करने वाली अधिसूचना को रद्द कर दिया था। यह अभिनिर्धारित किया गया कि विकास नियंत्रण नियम विधायी कार्य था, इसलिए, विकास नियंत्रण नियमों में संशोधन को प्रभावी करने के लिए धारा 36 को विधायी शक्तियों के भंडार के रूप में देखा जाना चाहिए। यह पाया गया कि ऐसे नियमों को मनमाने या अनुचित होने के आधार पर चुनौती दी जा सकती है। हम यह

नहीं पाते हैं कि उक्त निर्णय किसी भी तरह से विद्वान अधिवक्ता द्वारा उठाए गए तर्क का समर्थन करता है।

21. **एमजीआर इंडस्ट्रीज एसोसिएशन**प्रकरण में, अपीलकर्ता औद्योगिक टाउनशिप का हिस्सा होने का दावा कर रहा था ताकि उसे जिला पंचायत के अधिकार क्षेत्र से छूट मिल सके। इस न्यायालय ने जांच की कि उत्तर प्रदेश औद्योगिक क्षेत्र विकास अधिनियम, 1976 की धारा 12–ए के तहत पंचायत क्षेत्र से अपवर्जित करने से पहले एक अधिसूचना होनी चाहिए। इसलिए, दो अधिसूचनाओं की आवश्यकता थी, एक अधिसूचना 1976 के अधिनियम की धारा 12–ए के तहत एक औद्योगिक टाउनशिप का गठन करने के लिए और दूसरी अधिसूचना उत्तर प्रदेश क्षेत्र पंचायतों और जिला पंचायतों अधिनियम 1961 के तहत पंचायत क्षेत्र का अपवर्जन करने के लिए। उक्त निर्णय फिर से उठाए गए तर्कों के लिए सहायक नहीं है.

22.वास्तव में, उच्च न्यायालय ने केवल इस कारण से अधिसूचना को रद्द कर दिया है कि अनुच्छेद 243 क्यू (2) के तहत अधिसूचना प्रकाशित नहीं की गई थी। इस तरह का तर्क न्यायोचित नहीं है।

23. इस प्रकार, उच्च न्यायालय का आदेश कानून की नजर मे स्पष्ट रूप से गलत और असंधारणीय है। इसे रद्द कर दिया जाता है और रिट याचिका खारिज कर दी जाती है। नतीजतन, अपील स्वीकृत की जाती है।

जे. (हेमंत गुप्ता)

जे. (वी. रामसुब्रमणियन)

नई दिल्ली

10 मार्च, 2022