विविध सिविल

न्यायमूर्ति एच. आर. सोढ़ी के समक्ष

सोहना स्टोन क्रशिंग प्रोडक्शन इंडस्ट्रियल कोऑपरेटिव सोसाइटी लिमिटेड और अन्य- याचिकाकर्ता।

बनाम

सचिव, हरियाणा सरकार और अन्य, उत्तरदाता।

1968 की सिविल रिट संख्या 743

9 मई, 1969

पंजाब नगरपालिका अधिनियम (1911 का III) - धारा 5 और 62 - चुंगी शुल्क लगाने के प्रयोजनों के लिए नगरपालिका सीमाओं के विस्तार के लिए अधिसूचना - धारा 62 के तहत प्रक्रिया - क्या नए सिरे से पालन किया जाना है - नगरपालिका के मौजूदा नियम और उप-नियम - क्या अधिसूचना के प्रकाशन पर अतिरिक्त क्षेत्रों में परिचालन जे में आते हैं।

अभिनिर्धारित कि पंजाब नगरपालिका अधिनियम के तहत, राज्य सरकार अधिसूचना द्वारा नगरपालिका के भीतर किसी भी स्थानीय क्षेत्र को शामिल करने के अपने इरादे की घोषणा कर सकती है और अधिसूचना में परिभाषित कर सकती है। किसी नगरपालिका या स्थानीय क्षेत्र का कोई निवासी, जिसके संबंध में अधिनियम की धारा 5 की उप-धारा (1) के तहत एक अधिसूचना प्रकाशित की गई है, यदि वह प्रस्तावित परिवर्तन पर आपत्ति करता है, तो अधिसूचना के प्रकाशन से छह सप्ताह के भीतर उपायुक्त के माध्यम से राज्य सरकार को लिखित में अपनी आपत्ति प्रस्तुत कर सकता है। अधिसूचना के प्रकाशन से छह सप्ताह की समाप्ति के बाद, और राज्य सरकार ने आपत्तियों, यदि कोई हो, पर विचार किया है, तो वह अधिसूचना द्वारा, स्थानीय क्षेत्र को नगरपालिका में शामिल कर सकती है। फिर चुंगी शुल्क, आदेश, निर्देश और शक्तियों से संबंधित नियमों सहित सभी नियम, उप-नियम, जो इस अधिनियम के तहत बनाए गए हैं या उस समय पूरी नगरपालिका में लागू हैं, नए जोड़े गए क्षेत्र पर एक बार में लागू होते हैं। यह आवश्यक नहीं है कि किसी चुंगी शुल्क को लगाने से पहले अधिनियम की धारा 62 में निर्धारित प्रक्रिया का नये सिरे से पालन किया जाएगा। (पैरा 8)

भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत याचिका में प्रार्थना की गई है कि वसूली की कार्यवाही को रद्द करने के लिए एक उचित रिट, आदेश या निर्देश जारी किया जाए।

यू.डी.गौर, याचिकाकर्ताओं के लिए अधिवता।

सुरिंदर सरूप, एडवोकेट, एडवोकेट-जनरल (हरियाणा) की ओर से, एच.एस. साहनी एडवोकेट और लक्ष्मी ग्रोवर एडवोकेट ने उत्तरदाताओं की ओर से ।

निर्णय

न्यायमूर्ति सोढ़ी,- यह रिट याचिका पंजाब नगरपालिका अधिनियम, 1911 (1911 का पंजाब अधिनियम III) की धारा 5 की उप-धारा (3) के तहत 27 जनवरी, 1966 को जारी पूर्ववर्ती पंजाब सरकार की अधिसूचना की वैधता के बारे में एक सवाल उठाती है, जिसके तहत गुड़गांव जिले में सोहना की नगरपालिका सीमाओं को बढ़ाया गया था ताकि इसकी सीमा के भीतर कुछ नए क्षेत्रों को शामिल किया जा सके।

(2) पांच याचिकाकर्ता हैं जिन्होंने उपरोक्त अधिसूचना को रद्द करने के लिए भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 और 227 के तहत एक संयुक्त याचिका दायर की है। याचिकाकर्ताओं का आरोप है कि वे स्टोन-क्रशिंग के व्यवसाय में काम करते हैं और अधिसूचना जारी होने तक उनका व्यवसाय सोहना की नगरपालिका सीमा के बाहर था। रिट याचिका के पैरा 4 में, यह कहा गया है कि अधिसूचना अधिनियम की धारा 5 (2) में परिकल्पित

आपत्तियों को आमंत्रित किए बिना जारी की गई थी, और याचिकाकर्ताओं और अन्य लोगों को आपत्तियां उठाने का अवसर दिया गया था, जिनके अधिसूचना से प्रभावित होने की संभावना थी। याचिकाकर्ताओं का यह भी मामला है कि अधिनियम की धारा 51 और 62 के अनुसार नगरपालिका समिति की चुंगी सीमाओं का विस्तार करने के लिए कोई प्रक्रिया नहीं अपनायी गई है। दूसरे शब्दों में, भले ही नगरपालिका सीमाओं के विस्तार को वैध माना जाता है, चुंगी शुल्क के रूप में कर लगाने की प्रक्रिया का पालन किया जाना चाहिए था। याचिकाकर्ताओं को चुंगी शुल्क का भुगतान करने की मांग के नोटिस दिए गए थे लेकिन उन्होंने ऐसा नहीं किया और रिट याचिका में इस अदालत में आए।

(3) राज्य ने अपनी वापसी में स्वीकार किया है कि लागू अधिसूचना द्वारा सीमा ओं को बढ़ाया गया था, जिसकी एक प्रति याचिकाकर्ताओं द्वारा अनुबंध 'ए' के रूप में और प्रतिवादियों द्वारा अनुलग्नक 'आर 1' के रूप में दायर की गई है। हालांकि, इस बात से इनकार किया जाता है कि आपत्तियां आमंत्रित नहीं की गई थीं और अधिनियम की धारा 5 (2) में दी गई प्रक्रिया का पालन नहीं किया गया था। बल्कि यह कहा गया है कि धारा 5 (2) में प्रदान किए गए छह सप्ताह की अवधि 16 अक्टूबर, 1965 की अधिसूचना संख्या एमसीआईआई (XIII) 16-65/44537 में दी गई थी; इसकी प्रति अनुलग्नक आर-2 है, जिसके भीतर याचिकाकर्ता सलाह दिए जाने पर अपनी आपत्तियां दर्ज कर सकते हैं। अनुलग्नक 'आर-2' में यह विशेष रूप से कहा गया है कि नगरपालिका या स्थानीय क्षेत्र का कोई भी निवासी, जिसके संबंध में यह अधिसूचना प्रकाशित की गई है, जो उक्त क्षेत्र के प्रस्तावित समावेश पर आपत्ति करता है, को प्रकाशन की तारीख से छह सप्ताह के भीतर उपायुक्त के माध्यम से राज्य सरकार को लिखित में अपनी आपत्ति प्रस्तुत करनी चाहिए। जहां तक धारा 62 में निर्धारित प्रक्रिया का संबंध है, प्रतिवादियों का कहना है कि पंजाब सरकार की दिनांक 12 दिसंबर, 1957 की अधिसूचना संख्या 10560-सी-4सीआईआई-57/108290 ने उप-नियमों को मंजूरी दे दी है, जिसके अनुसार सोहना नगर पालिका में आयातित वस्तुओं पर चुंगी एकत्र करने के उद्देश्य से सीमाएं समय-समय पर अधिसूचित नगरपालिका की सीमाएं होंगी।

(4) याचिकाकर्ता चुंगी और अधिभार की दरों को चुनौती दे रहे हैं लेकिन राज्य सरकार ने अंततः उनके अभ्यावेदनों को स्वीकार कर लिया और दरों को कम कर दिया। मेरे सामने दरों को लेकर कोई विवाद नहीं है। याचिकाकर्ताओं ने गुड़गांव के उपायुक्त के समक्ष नगर निगम की सीमा के भीतर उनके व्यवसाय के स्थान को शामिल करने और चुंगी शुल्क और उनसे मांगे गए अधिभार के खिलाफ अपील की। इस अपील को 7 फरवरी, 1968 को खारिज कर दिया गया था, और उपायुक्त के आदेशों की एक प्रति प्रतिवादियों द्वारा अनुलग्नक 'आर -7' के रूप में रिकॉर्ड पर रखी गई है, याचिकाकर्ताओं ने अपील दायर करने और इसे खारिज करने के तथ्य का एक शांत और पारित संदर्भ दिया, लेकिन आदेश की प्रति दायर करने का विकल्प नहीं चुना जो उनके खिलाफ गया था। उन्होंने, किसी भी संदेह से परे, रिट याचिका में यह भी गलत कहा है कि अंतिम आक्षेपित अधिसूचना जारी करने से पहले धारा 5 (2) के तहत कोई आपत्ति आमंत्रित नहीं की गई थी।

(5) याचिकाकर्ताओं के वकील श्री यूडी गौड़ ने निश्चित रूप से यह स्वीकार किया था कि धारा 5 (2) के तहत आपत्तियां आमंत्रित करने में सरकार की विफलता के बारे में कहा गया कथन सही नहीं था और गलत तरीके से किया गया था। याचिकाकर्ताओं ने उपायुक्त से अपनी अपील के मामले में विवरण और इसकी बर्खास्तगी के कारणों को भी छिपाया है। रिट याचिका केवल इस संक्षिप्त आधार पर खारिज की जा सकती है कि याचिकाकर्ता जानबूझकर झूठे बयान देने और भौतिक तथ्यों को दबाने के दोषी हैं। विद्वान वकील ने *बागलकोट शहर नगर पालिका बनाम बागलकोट सीमेंट कंपनी*[1] के अपने फैसले पर भरोसा किया जिसमे दलील दी कि जब तक चुंगी शुल्क के संबंध में नए उप-नियम पारित नहीं किए जाते, तब तक नए जोड़े गए क्षेत्रों के निवासियों पर कर का भुगतान करने के लिए दायित्व लगाने के लिए नगरपालिका सीमा का विस्तार नहीं किया जा सकता है।

(6) पक्षकारों के बीच यह साझा आधार है कि विस्तारित सीमा ओं में चुंगी लगाने के मामले में धारा 62 की प्रक्रिया का पालन नहीं किया गया। लेकिन म्यूनिसिपल कमेटी की वकील लक्ष्मी ग्रोवर, जिन्होंने मुख्य रूप से प्रतिवादियों की ओर से मामले की पैरवी की, ने तर्क दिया कि कानून की ऐसी कोई आवश्यकता नहीं है जो इस तरह की प्रक्रिया को फिर से पालन करने का आदेश देती है। उत्तरदाताओं के लिए विद्वान वकील का तर्क यह है कि यदि

1 A.I.R. 1963 S.C. 771.

नगरपालिका की सीमाएं वैध रूप से बढ़ाई जाती हैं; चुंगी शुल्क से संबंधित उपनियम स्वत: ही प्रचलन में आ जाते हैं क्योंकि अधिनियम के अंतर्गत बनाए गए ये उपनियम उसी का एक भाग हैं और नए क्षेत्रों पर लागू होते हैं। बागलकोट शहर नगर पालिका के मामले में; (1) बंबई जिला नगरपालिका अधिनियम (1901 का 3) की धारा 4 के तहत राज्य सरकार को दी गई शक्तियों का प्रयोग करते हुए कतिपय नए क्षेत्रों को बागलकोट नगरपालिका जिले की नगरपालिका सीमाओं के भीतर लाया गया। नगरपालिका समिति ने उस अधिनियम की धारा 59 के तहत कुछ वस्तुओं पर चुंगी शुल्क लगाया था और उस अधिनियम की धारा 48 नगरपालिका को चुंगी सीमा तय करने सहित विभिन्न उद्देश्यों के लिए उप-नियम बनाने की शक्तियां देती है। सीमा ओं को बढ़ाए जाने और नए क्षेत्रों को शामिल किए जाने से पहले नगरपालिका समिति द्वारा बनाया गया उप-नियम निम्नलिखित शर्तों में था -

"नगरपालिका जिले की चुंगी सीमा नगरपालिका जिले के समान होगी।

(7) उच्चतम न्यायालय के समक्ष पूरा विवाद यह था कि क्या उपरोक्त उप-कानून के आधार पर नए जोड़े गए क्षेत्रों में चुंगी शुल्क लगाया जा सकता है, और 'नगरपालिका जिले' को क्या अर्थ दिया जाना था। यह विवादित नहीं था कि उत्तरदाता अपने कारखाने में चुंगी शुल्क का भुगतान किए बिना विभिन्न प्रकार के सामान ला रहे थे, जब तक कि उनका कारखाना नगरपालिका की सीमा से बाहर था। यह तर्क दिया गया था कि उप-कानून में उल्लिखित 'नगरपालिका जिला' का अर्थ कुछ समय के लिए नगरपालिका का नगरपालिका जिला होना चाहिए, न कि नगरपालिका जिला जैसा कि उप-नियम तैयार किए जाने के समय अस्तित्व में था। बहुमत के फैसले से उनके लॉर्डशिप ने इस तर्क को स्वीकार नहीं किया। विवाद को खारिज करने का मुख्य कारण यह था कि उप-कानून में उपयोग की जाने वाली अभिव्यक्तियां इस तरह थीं कि यह नगरपालिका जिला था क्योंकि यह उप-कानून बनाने की तारीख पर मौजूद था जिसे चुंगी शुल्क के प्रयोजनों के लिए उस उप-कानून द्वारा कवर करने का इरादा था। कोई भी उप-कानून नहीं बनाया जा सकता है चाहे वह पंजाब अधिनियम के तहत हो या किसी नगरपालिका अधिनियम के तहत, जब तक कि पिछले और बाद के प्रकाशन न हों। उस मामले में इस बात का कोई सबूत नहीं था कि उप-नियम बनाने से पहले प्रकाशन इस तरह से किया गया था कि प्रतिवादियों, जिनके कारखाने को अब नगरपालिका सीमा में शामिल किया जा रहा था, को आपत्ति दर्ज करने के लिए चुंगी शुल्क का भुगतान करने में सक्षम बनाया जा सके। दूसरे शब्दों में, उनके लॉर्डशिप की राय थी कि जिन लोगों को उपनियम लागू करना था, उन्हें कानून का बल प्राप्त करने से पहले प्रस्तावित उप-नियमों के खिलाफ अभ्यावेदन करने का अवसर प्रदान किया जाना चाहिए था।

(8) इस मामले के तथ्य काफी अलग हैं। सोहना की नगरपालिका द्वारा चुंगी शुल्क एकत्र करने के उद्देश्य से भौगोलिक सीमाएं तय करने वाले कानून में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि चुंगी उद्देश्यों के लिए सीमाएं समय-समय पर अधिसूचित नगरपालिका की सीमाएं होंगी। यह निम्नलिखित शब्दों में है -

"सोहना नगर पालिका में आयातित वस्तुओं पर चुंगी (रिफंड के बिना) एकत्र करने के उद्देश्य से सीमाएं समय-समय पर अधिसूचित नगर पालिका की सीमाएं होंगी।

बागलकोट शहर नगर पालिका के मामले (1) में संदर्भित उप-कानून में "समय-समय पर अधिसूचित" शब्द गायब थे। पंजाब नगरपालिका अधिनियम के तहत, राज्य सरकार अधिसूचना द्वारा नगरपालिका के भीतर किसी भी स्थानीय क्षेत्र को शामिल करने के अपने इरादे की घोषणा कर सकती है और अधिसूचना में परिभाषित कर सकती है। किसी स्थानीय क्षेत्र की नगरपालिका का कोई निवासी, जिसके संबंध में धारा 5 की उप-धारा (1) के तहत एक अधिसूचना प्रकाशित की गई है, यदि वह प्रस्तावित परिवर्तन पर आपत्ति करता है, तो अधिसूचना के प्रकाशन से छह सप्ताह के भीतर उपायुक्त के माध्यम से राज्य सरकार को लिखित में अपनी आपत्ति प्रस्तुत कर सकता है। अधिसूचना के प्रकाशन से छह सप्ताह की समाप्ति के बाद, और राज्य सरकार ने आपत्तियों, यदि कोई हो, पर विचार किया है, तो वह अधिसूचना द्वारा, स्थानीय क्षेत्र को नगरपालिका में शामिल कर सकती है। फिर इस अधिनियम के तहत और उस समय पूरी नगरपालिका में लागू सभी नियम, उप-नियम, आदेश, निर्देश और शक्तियां और शक्तियां नए जोड़े गए क्षेत्र पर एक बार में लागू होंगी। यह अधिनियम की धारा 5 की उप-धारा (4) है जो इस बिंदु पर प्रासंगिक है, और निम्नलिखित शर्तों में है -

"(5) (4) जब किसी स्थानीय क्षेत्र को इस धारा की उपधारा (3) के अधीन नगर पालिका में शामिल किया गया है, तो यह अधिनियम, और, सिवाय इसके कि राज्य सरकार अन्यथा अधिसूचना द्वारा निर्देशित करे, इस अधिनियम के अधीन बनाए गए, जारी किए गए, या प्रदत्त सभी नियम, उपनियम, आदेश, निदेश और शक्तियाँ और उस समय संपूर्ण नगर पालिका में लागू होंगे।"

(9) धारा 5 (4) में स्पष्ट वैधानिक प्रावधान को ध्यान में रखते हुए, याचिकाकर्ताओं के लिए विद्वान वकील द्वारा यथोचित रूप से यह तर्क नहीं दिया जा सकता है कि पहले से मौजूद उप-नियमों के संदर्भ में अतिरिक्त क्षेत्रों में बाहर से आयातित वस्तुओं के संबंध में चुंगी शुल्क नहीं लगाया जा सकता है।

(10) यह तर्क कि किसी भी चुंगी शुल्क को लगाने से पहले अधिनियम की धारा 62 में निर्धारित प्रक्रिया का नए सिरे से पालन किया जाना चाहिए, निराधार है। नगरपालिका के क्षेत्र के विस्तार मात्र से ही सभी नियम और उपनियम लागू हो जाते हैं और यदि चुंगी शुल्क से संबंधित उपनियम मौजूद हैं, तो वे भी काम करेंगे। वर्तमान मामले की परिस्थितियों में, इस क्षेत्र के निवासियों को अब सोहना की नगर पालिका में शामिल किए जाने के लिए उप-कानून प्रकाशित नहीं होने का कोई सवाल ही नहीं है। उप-कानून में यह स्पष्ट रूप से प्रावधान किया गया है कि चुंगी शुल्क एकत्र करने की भौगोलिक सीमाएं समय-समय पर अधिसूचित नगरपालिका की सीमाएं होंगी। याचिकाकर्ताओं को आपत्ति उठाने का अवसर मिला जब मसौदा उप-कानून प्रकाशित किया गया था। चूंकि इसमें यह कहा गया है कि उप-कानून समय-समय पर बढ़ाई जा सकने वाली सीमाओं के भीतर लागू होगा, याचिकाकर्ता अधिनियम की धारा 6 (2) के तहत आमंत्रित किए जाने पर आपत्तियां भी उठा सकते हैं, क्योंकि नगरपालिका सीमाएं उनके क्षेत्र तक विस्तारित हो सकती हैं जो पहले से ही नगरपालिका घोषित क्षेत्र से सटे हुए हैं।

(11) पूर्वगामी कारणों से, याचिका विफल होती है और खारिज की जाती है, जिसमें शुल्क के बारे में कोई आदेश नहीं किया गया है।

अस्वीकरण : स्थानीय भाषा में अनुवादित निर्णय वादी के समिति उपयोग कि लिए है ताकि यह अपनी भाषा में इसे समझ सके और किसी अन्य उद्देश्य के लिए इसका उपयोग नहीं किया जा सकता। सभी व्यावहारिक और आपराधिक उद्देश्यों के लिए निर्णय का अंग्रेज़ी संस्करण प्रामाणिक होगा और निष्पादन और कार्यान्वयन के उद्देश्य के लिए उपयुक्त होगा।

हिमांशु आर्य
प्रशिक्षु न्यायिक अधिकारी
हरियाणा