थुमाटी वेंकय्या

बनाम

आन्ध्र प्रदेश राज्य और अन्य

(Thumati Venkaiah

v.

State of Andhra Pradesh and Others)

तथा

मुत्याला पेद्दा सत्यनारायण

बनाम

आन्ध्र प्रदेश राज्य

(Mutayala Pedda Satyanarayan

v.

State of Andhra Pradesh)

(9 मई, 1980)

(मुख्य न्यायाधिपति वाई० वी० चन्द्रचूड़, न्यायाधिपति पी० एन० भगवती, वी० आर० कृष्ण अय्यर, वी० डी० तुलजापुरकर और ए० पी० सेन)

आन्ध्र प्रदेश लैण्ड रिफार्म्स (सीलिंग ऑन एग्रीक्लचरल होल्डिंग्ज) ऐक्ट, 1973 (1973 का 1) (1977 में यथा संशोधित) [सपठित नगर भूमि (अधिकतम सीमा और विनियमन) अधिनियम, 1976 (1976 का 33), धारा 2(ढ)(क)(i) तथा (ii)]—केन्द्रीय अधिनियम के अधिनियमन के बावजूद भी आन्ध्र प्रदेश अधिनियम अधिकारातीत नहीं है—आन्ध्र प्रदेश विधानमण्डल उसे अधिनियमित करने के लिए सक्षम था—यह अधिनियम राज्य के उन क्षेत्रों से भिन्न क्षेत्रों को लागू होगा जो कि केन्द्रीय अधिनियम के अधीन नगर बस्ती हो या इस रूप में अधिसूचित किया जाए।

आन्ध्र प्रदेश लैण्ड रिफार्म्स (सीलिंग ऑन एग्रीक्लचरल होल्डिंग्ज) ऐक्ट, 1973 (1973 का 1) (1977 में यथा संशोधित)—धारा 3(एफ), 4 तथा 7(2)—2 मई, 1972 के पूर्व

किए गए विभाजन के परिणामस्वरूप विभक्त अप्राप्तवय पुत्र को "कौटुम्बिक एकक" से अपवर्जित नहीं किया जा सकता।

आन्ध्र प्रदेश लैण्ड रिफार्म्स (सीलिंग ऑन एग्रीकलचरल होल्डिंग्ज) ऐक्ट, 1973 (1973 का 1) (1977 में यथा संशोधित)—धारा 3(एफ)—[सपठित संविधान, 1950, अनुच्छेद 14 तथा 31-क]—"कौटुम्बिक एकक" की परिभाषा—यह अधिनियम कृषि सुधार का विधान है और इसका संविधान के अनुच्छेद 31-क द्वारा संरक्षण हो जाता है इसलिए इसके किसी उपबन्ध को संविधान के अनुच्छेद 14 के अतिक्रमण के आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकती।

आन्ध्र प्रदेश लैण्ड रिफार्म्स (सीलिंग ऑन एग्रीक्लचरल होल्डिंग्ज) ऐक्ट, 1973 आन्ध्र प्रदेश विधानमण्डल द्वारा 1 जनवरी, 1973 को अधिनियमित किया गया था। उसके अधिनियमन के तुरन्त पश्चात् आन्ध्र प्रदेश अधिनियम की सांविधानिक विधिमान्यता को आन्ध्र प्रदेश उच्च न्यायालय के समक्ष विभिन्न आधारों पर चुनौती दी गई थी किन्तु उच्च न्यायालय की एक पूर्ण न्यायपीठ ने उस चुनौती का खण्डन कर दिया और यह अभिनिर्धारित किया कि आन्ध्र प्रदेश अधिनियम सांविधानिक रूप से विधिमान्य है। यद्यपि उच्च न्यायालय ने निर्णय 11 अप्रैल, 1973 को ही दे दिया था, तथापि आन्ध्र प्रदेश अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए कोई प्रभावशील कदम नहीं उठाया जा सका और इस बीच विधान को संशोधित करना आवश्यक समझा गया था इसलिए आन्ध्र प्रदेश लैण्ड रिफार्म्स (सीलिंग ऑन एग्रीक्लचरल होल्डिंग्ज) अमेंडमेंट ऐक्ट, 1977, 1 जनवरी, 1975 से भूतलक्षी प्रभाव से अधिनियमित किया गया था। जैसे ही संशोधन अधिनियम पारित किया गया था भूधारकों ने एक बार फिर आन्ध्र प्रदेश अधिनियम की सांविधानिक विधिमान्यता को चुनौती देते हुए रिट पिटीशनें फाइल की थीं। कई आधारों पर सांविधानिक विधिमान्यता को चुनौती दी गई थी किन्तु मुख्य आधार यह था कि आन्ध्र प्रदेश सहित कुछ राज्यों द्वारा संविधान के अनुच्छेद 252(1) के अधीन पारित संकल्प के आधार पर संसद् द्वारा नगर भूमि (अधिकतम सीमा और विनियमन) अधिनियम, 1976 के अधिनियमन के कारण आन्ध्र प्रदेश अधिनियम शून्य और अप्रवर्तनीय बन गया है। भूधारकों ने यह तर्क दिया कि आन्ध्र प्रदेश अधिनियम द्वारा सम्पूर्ण आन्ध्र प्रदेश में नगर बस्ती में स्थित भूमि सहित समस्त भूमि पर अधिकतम सीमा अधिरोपित किया जाना ईप्सित था और चूंकि केन्द्रीय अधिनियम की धारा 2(ढ) में

परिभाषित नगर बस्ती की संकल्पना एक व्यापक संकल्पना थी और एक लाख से अधिक विद्यमान या भावी जनसंख्या वाले किसी भी क्षेत्र को नगर बस्ती के रूप में अधिसूचित किया जा सकता था इसलिए सम्पूर्ण आन्ध्र प्रदेश अधिनियम अधिकारातीत और शून्य था क्योंकि वह आन्ध्र प्रदेश विधानमण्डल की विधायी सक्षमता से बाहर था। उच्च न्यायालय ने रिट पिटीशनें खारिज कर दीं। उच्च न्यायालय के निर्णय के विरुद्ध उच्चतम न्यायालय में अपीलें की गईं तथा कुछ रिट पिटीशन भी किए गए। अपीलें तथा रिट पिटीशन खारिज करते हुए,

अभिनिर्धारित—निस्संदेह यह ठीक है कि यदि आन्ध्र प्रदेश लैण्ड रिफार्म्स (सीलिंग ऑन एग्रीक्लचरल होल्डिंग्ज) ऐक्ट, 1973 द्वारा किसी नगर बस्ती के भीतर आने वाली भूमि पर अधिकतम सीमा अधिरोपित किया जाना ईप्सित है तो वह उसकी विधायी सक्षमता के क्षेत्र के बाहर होगा क्योंकि वह नगर स्थावर सम्पत्ति पर अधिकतम सीमा अधिरोपित करने का उपबन्ध नहीं कर सकता है। किन्तु जिन नगर बस्तियों को इस रूप में माना गया है, वे आन्ध्र प्रदेश राज्य की केवल वे बस्तियां ही थीं जो कि धारा 2(ढ)(क)(i) में निर्दिष्ट हैं और इस बारे में कोई संदेह नहीं हो सकता है कि जहां तक उन नगर बस्तियों का सम्बन्ध है, आन्ध्र प्रदेश विधानमण्डल को उन नगर बस्तियों के भीतर स्थित भूमि पर अधिकतम सीमा अधिरोपित करने का उपबन्ध करने की विधायी सक्षमता प्राप्त नहीं है। तथापि यह समझना कठिन है कि जहां तक आन्ध्र प्रदेश राज्य के अन्य क्षेत्रों में स्थित भूमि का सम्बन्ध है, यह किस प्रकार कहा जा सकता है कि आन्ध्र प्रदेश अधिनियम आन्ध्र प्रदेश विधानमण्डल की विधायी सक्षमता से बाहर है। यद्यपि यह ठीक है कि एक लाख से अधिक जनसंख्या वाले आन्ध्र प्रदेश राज्य के किसी भी क्षेत्र को केन्द्रीय अधिनियम की धारा 2(ढ)(क)(ii) के अधीन नगर बस्ती के रूप में अधिसूचित किया जा सकता है किन्तु जब तक कोई क्षेत्र इस प्रकार अधिसूचित नहीं किया जाता है तब तक वह नगर बस्ती नहीं होगा और आन्ध्र प्रदेश विधानमण्डल को ऐसे क्षेत्र के भीतर स्थित भूमि पर अधिकतम सीमा अधिरोपित करने का उपबन्ध करने की विधायी सक्षमता होगी। जैसे ही वह क्षेत्र नगर बस्ती के रूप में अधिसूचित किया जाता है, केन्द्रीय अधिनियम उस क्षेत्र के भीतर स्थित भूमि के सम्बन्ध में लागू हो जाएगा किन्तु ऐसा होने तक आन्ध्र प्रदेश अधिनियम ऐसे क्षेत्र में भूमि की जोत पर अधिकतम सीमा अवधारित करने के लिए लागू होता रहेगा। यह अवलोकनीय है कि आन्ध्र प्रदेश अधिनियम 1 जनवरी, 1975 को प्रवृत्त हुआ था और इस तारीख के प्रति निर्देश से ही अधिकतम

सीमा क्षेत्र के आधिक्य की अधिशेष भूमि का अवधारित किया जाना अपेक्षित था और यदि कोई अधिशेष भूमि थी तो वह राज्य सरकार को अभ्यर्पित की जानी थी। अत: यह स्पष्ट है कि धारा 2(ढ)(क)(i) में निर्दिष्ट नगर बस्ती में समाविष्ट क्षेत्र से भिन्न क्षेत्र में अधिकतम सीमा क्षेत्र के आधिक्य में किसी व्यक्ति द्वारा धारित भूमि, जैसी कि वह 1 जनवरी, 1975 को थी, आन्ध्र प्रदेश अधिनियम के अधीन अवधारित की जानी होगी और केवल अधिकतम सीमा के क्षेत्र तक की भूमि ही उसके पास रहने दी जाएगी। किसी व्यक्ति के पास चाहे वह व्यष्टि हो या कौटुम्बिक एकक, आन्ध्र प्रदेश अधिनियम के प्रवर्तन के पश्चात् शेष भूमि की बाबत ही केन्द्रीय अधिनियम, यदि और जब प्रश्नगत क्षेत्र केन्द्रीय अधिनियम की धारा 2(ढ)(क)(ii) के अधीन नगर बस्ती अधिसूचित किया जाता है, लागू होगा। यह दलील नहीं दी जा सकती है कि केवल इस कारण से ही कि कोई क्षेत्र सम्भवत: भविष्य में केन्द्रीय अधिनियम की धारा 2(ढ)(क)(ii) के अधीन नगर बस्ती के रूप में अधिसूचित किया जा सकता है, आन्ध्र प्रदेश विधानमण्डल को उस क्षेत्र में स्थित भूमि पर अधिकतम सीमा की बाबत विधान बनाने की सक्षमता नहीं रहेगी, भले ही वह क्षेत्र आन्ध्र प्रदेश अधिनियम के अधिनियमन की तारीख को नगर बस्ती न हो। निस्संदेह जब कोई क्षेत्र धारा 2(ढ)(क)(ii) के अधीन नगर बस्ती के रूप में अधिसूचित किया जाता है तब ऐसे क्षेत्र के भीतर स्थित भूमि को केन्द्रीय अधिनियम लागू होगा और आन्ध्र प्रदेश अधिनियम का लागू होना समाप्त हो जाएगा किन्तु तब तक आन्ध्र प्रदेश अधिनियम ऐसे क्षेत्र के भीतर स्थित और धारा 3(जे) की परिभाषा के अन्तर्गत आने वाली भूमि की जोत पर अधिकतम सीमा अवधारित करने के लिए पहले ही प्रवृत्त हो चुका होगा। अत: भूधारकों की यह दलील उचित नहीं है कि आन्ध्र प्रदेश अधिनियम अधिकारातीत और शून्य है क्योंकि आन्ध्र प्रदेश विधानमण्डल उसे अधिनियमित करने के लिए विधायी रूप से सक्षम नहीं था। (पैरा 5)

निस्संदेह यह ठीक है कि 2 मई, 1972 के पूर्व किए गए विभाजन को आन्ध्र प्रदेश अधिनियम द्वारा अविधिमान्य नहीं बनाया गया है और इसलिए कोई भी ऐसी सम्पत्ति जो विभक्त अप्राप्तवय पुत्र के हिस्से में आती है, विधि की दृष्टि से उसकी ही होगी और उसको अविभक्त कुटुम्ब की सम्पत्ति का भाग नहीं माना जा सकता है। किन्तु धारा 3(एफ) में कौटुम्बिक एकक की परिभाषा के अन्तर्गत विभक्त अप्राप्तवय पुत्र स्पष्ट रूप से कौटुम्बिक एकक में सम्मिलित किया जाएगा और धारा 4 के आधार पर उसकी भूमि को, चाहे वह उसकी स्वार्जित भूमि हो या विभाजन पर प्राप्त की गई भूमि हो,

1980(5) eILR(PAT) SC 245

कौटुम्बिक एकक के अन्य सदस्यों द्वारा धारित भूमियों के साथ मिलाया जा सकेगा। विभाजन पर विभक्त प्राप्तवय पुत्र द्वारा अभिप्राप्त भूमि कौटुम्बिक एकक के अन्य सदस्यों की भूमियों में इस कारण से जोड़ी नहीं जा सकेगी कि वह विभाजन अविधिमान्य है किन्तु इस कारण से जोड़ी जाएगी कि उसके द्वारा धारित भूमि चाहे वह किसी भी प्रकार से अर्जित की गई हो, कौटुम्बिक एकक को अधिकतम सीमा क्षेत्र लागू करने के प्रयोजन के लिए अन्य सदस्यों की भूमियों के साथ जोड़ी जा सकती है। अतः स्पष्ट है कि किसी विभक्त प्राप्तवय पुत्र को कौटुम्बिक एकक से अपवर्जित नहीं किया जा सकता है। ऐसा करना आन्ध्र प्रदेश अधिनियम की धारा 3 (एफ) और 4 के उपबन्धों की अवहेलना करना होगा।

भूधारक यह दलील नहीं दे सकते हैं कि कौटुम्बिक एकक की परिभाषा से संविधान के अनुच्छेद 14 का अतिक्रमण होता है क्योंकि स्वीकृत रूप से आन्ध्र प्रदेश अधिनियम कृषि सुधार का विधान है, और इसका अनुच्छेद 14, 19 और 31 के उल्लंघन के आधार पर दी गई चुनौती से अनुच्छेद 31-क के संरक्षणात्मक उपबन्ध द्वारा संरक्षण हो जाता है। (पैरा 7)

निर्दिष्ट निर्णय

		पैरा
[1979]	[1979] 3 एस० सी० आर० 802 : भारत संघ बनाम वी० वी० चौधरी (Union of India *v.* V. V. Chaudhary).	2

सिविल अपीली आरम्भिक अधिकारिता : 1978 की सिविल अपील सं० 14. 32, 902, 879, 1130-32, 1121, 1126, 1172, 1215, 1261, 1127, 1128, 1222, 1224, 1223, 1275, 1129. 1523, 1339, 1280, 863, 1361, 1323, 1373, 1621, 1374, 1410, 1628, 2117, 1961, 1917, 1918, 1919, 1920, तथा 2290 और 1979 की सिविल अपील सं० 3447 और 3450.

1977 के रिट पिटीशन सं० 1872 में आन्ध्र प्रदेश उच्च न्यायालय के तारीख 13 अक्तूबर, 1977 वाले निर्णयों और आदेशों के विरुद्ध विशेष इजाजत लेकर की गई अपीलें।

तथा

1978 के रिट पिटीशन सं० 3973, 3998, 3836, 4198, 4199, 4200, 4210, 4263, 4317, 4318, 4414, 4256, 4537 तथा 4500.

संविधान के अनुच्छेद 32 के अधीन किए गए रिट पिटीशन।

अपीलार्थियों की ओर से (सिविल अपील सं० 14 से 23, 25-29, 1223-1224 और 1628/78, 3447 और 3449/79 में)	सर्वश्री एफ० एस० नरीमन, के० कृष्ण राव और के० राजेन्द्र चौधरी
अपीलार्थियों की ओर से (सिविल अपील सं० 1126 और रिट पिटीशन सं० 3973, 4198, 4199, 4200, 4315, 4318 तथा 4210 में)	श्री ए० सुब्बा राव
अपीलार्थियों की ओर से (सिविल अपील सं० 1215, 1361, 2117, 1286 और रिट पिटीशन सं० 1374/78 में)	श्री ए० वी० वी० नायर
अपीलार्थियों की ओर से (सिविल अपील सं० 1121 में) और पिटीशनरों की ओर से (रिट पिटीशन सं० 4256 तथा 3836 में)	श्री जी० एस० रामाराव

अपीलार्थियों/पिटीशनरों की ओर से (सिविल अपील सं० 24, 30, 32, 1172, 1127, 1128, 1129, 1261, 1323 और 1275/78 तथा रिट पिटीशन सं० 4263, 4500 और 4537 में)	श्री वेपा सार्थी (पिटीशन सं० 4263 में) श्री बी० कांता राव
अपीलार्थियों की ओर से (सिविल अपील सं० 31, 902, 879, 1130-32, 1410, 1621 1917-20, 1961/78 और 1373/78 में)	श्री एस० वेंकट रेड्डी (सिविल अपील सं० 1917-20 में) श्री जी० नरसिंहमुलु
अपीलार्थियों की ओर से (सिविल अपील सं० 1523 और 1339 तथा 2290/78 में)	श्रीमती वीना देवी खन्ना
अपीलार्थियों की ओर से (सिविल अपील सं० 1122 और 863/78 में)	श्री ए० के० गांगुली
पिटीशनर की ओर से (रिट पिटीशन सं० 3998/78 में)	श्री ए० वी० रंगम
पिटीशनर की ओर से (रिट पिटीशन 4414/78 में)	श्री एस० बालकृष्णन
अपीलार्थी/मध्यपेक्षी की ओर से	सर्वश्री वी० एस० देसाई और ए० सुब्बा राव
हाजिर होने वाले प्रत्यर्थियों की ओर से	सर्वश्री के० के० वेणुगोपाल, अपर महासालिसिटर राम चन्द्र रेड्डी, महाधिवक्ता और बी० पार्थसार्थी

न्यायालय का निर्णय न्यायाधिपति पी० एन० भगवती ने दिया ।

न्यायाधिपति भगवती—

विशेष इजाजत लेकर की गई इन अपीलों तथा पिटीशनों में आन्ध्र प्रदेश में राज्य द्वारा समुदाय के दुर्बल वर्गों के फायदों के लिए अधिनियमिति कृषि सुधार विधान को विफल करने का भूधारकों के वर्ग का अन्तिम किन्तु निराशाजनक प्रयास दर्शित होता है। वास्तव में यह खेदजनक बात है कि कुछ लोगों के बीच ही भूमि के केन्द्रीयकरण को समाप्त करने और धनी व्यक्तियों तथा निर्धनों के बीच भूमि की जोतों की असमता को कम करके एक बहुत बड़े समीकारक अध्युपाय के लिए आशयित कानून सात वर्षों से लगभग अक्रियान्वित ही बना रहा। दुर्भाग्यवश हमारे अधिकांश समाज कल्याण विधानों की यही गति होती है। हम इस बात की डींग तो मार सकते हैं कि निर्धनों तथा हीन व्यक्तियों की सामाजिक-आर्थिक दशाओं को सुधारने के लिए परिकल्पित और उन तक सामाजिक और आर्थिक न्याय पहुंचाने के लिए हमने कुछ उत्कृष्ट विधायी अध्युपाय किए हैं किन्तु खेद की बात है कि ऐसे विधानों का अधिकांश भाग मात्र कागजों में ही रहा है और ऐसे विधानों का फायदा सामान्य व्यक्तियों तक किसी उल्लेखनीय हद तक नहीं पहुंचा है। आन्ध्र प्रदेश लैण्ड रिफार्म्स (सीलिंग ऑन एग्रीक्लचरल होल्डिंग्ज) ऐक्ट, 1973 (1973 का 1) (जिसे इसमें इसके पश्चात् आन्ध्र प्रदेश अधिनियम कहा गया है), जिसे कि इन अपीलों में चुनौती दी गई है, आन्ध्र प्रदेश विधानमण्डल द्वारा 1 जनवरी, 1973 को अधिनियमित किया गया था। उसके अधिनियमन के तुरन्त पश्चात् आन्ध्र प्रदेश अधिनियम की सांविधानिक विधिमान्यता को आन्ध्र प्रदेश उच्च न्यायालय के समक्ष विभिन्न आधारों पर चुनौती दी गई थी किन्तु उच्च न्यायालय की एक पूर्ण न्यायपीठ ने उस चुनौती का खण्डन कर दिया और यह अभिनिर्धारित किया कि आन्ध्र प्रदेश अधिनियम सांविधानिक रूप से विधिमान्य है। यद्यपि उच्च न्यायालय ने निर्णय 11 अप्रैल, 1973 को ही दे दिया था, तथापि आन्ध्र प्रदेश अधिनियम के क्रियान्वयन के लिए कोई प्रभावशील कदम नहीं उठाया जा सका क्योंकि आन्ध्र प्रदेश अधिनियम मात्र कानून की पुस्तकों में ही रह गया और कुछ ऐसे कारणों से जिनके लिए कोई स्पष्टीकरण नहीं है वह 1 जनवरी, 1975 तक प्रवृत्त नहीं किया गया था। आन्ध्र प्रदेश अधिनियम के प्रवृत्त होने के पश्चात् भी सरकार ने उसके उपबन्धों को क्रियान्वित करने में कोई अधिक व्यग्रता दर्शित नहीं की थी और इस बीच विधान को संशोधित करना आवश्यक समझा गया था तथा इसलिए आन्ध्र प्रदेश लैण्ड रिफार्म्स (सीलिंग ऑन एग्रीक्लचरल होल्डिंग्ज) अमेंडमेंट ऐक्ट, 1977 1 जनवरी, 1975 से भूतलक्षी

प्रभाव से अधिनियमित किया गया था और इस संशोधन अधिनियम द्वारा कुछ ऐसे संशोधन किए गए थे जिनमें अन्य बातों के साथ धारा 4(1) का पुरःस्थापन सम्मिलित था। अब हम संशोधित आन्ध्र प्रदेश अधिनियम के उपबन्धों के प्रति निर्देश करेंगे किन्तु ऐसा करने के पूर्व यह उपदर्शित करना आवश्यक है कि जैसे ही सशोधन अधिनियम पारित किया गया था भूधारकों ने एक बार फिर आन्ध्र प्रदेश अधिनियम की सांविधानिक विधिमान्यता को चुनौती देते हुए रिट पिटीशनें फाइल करके मुकदमेबाजी का एक और दौर प्रारम्भ कर दिया था। कई आधारों पर सांविधानिक विधिमान्यता को चुनौती दी गई थी किन्तु मुख्य आधार यह था कि नगर भूमि (अधिकतम सीमा और विनियमन) अधिनियम, 1976 (जिसे इसमें इसके पश्चात् केन्द्रीय अधिनियम कहा गया है) के अधिनियमन के कारण आन्ध्र प्रदेश अधिनियम शून्य और अप्रवर्तनीय बन गया है। कुछ रिट पिटीशनों में आन्ध्र प्रदेश अधिनियम के उपबन्धों के निर्वचन के सम्बन्ध में प्रश्न भी उठाए गए थे, किन्तु उनका उल्लेख करने की भी जरूरत नहीं है क्योंकि सुनवाई के दौरान हमने पक्षकारों को यह स्पष्ट कर दिया था कि हम केवल आन्ध्र प्रदेश अधिनियम की सांविधानिक विधिमान्यता की ही जांच करेंगे और भूधारक अधिशेष भूमि का अवधारण करते हुए पारित किए गए आदेशों के विरुद्ध फाइल की गई अपीलों में उन प्रश्नों पर बहस कर सकते हैं। हमें यह बताया गया था कि कुछ भूधारकों ने विहित समय के भीतर अपीलें फाइल नहीं की हैं और यदि इन प्रश्नों का हमने विनिश्चय न किया तो इसके परिणामस्वरूप उनके प्रति घोर अन्याय होगा। किन्तु राज्य की ओर से उपसंजात होने वाले विद्वान् अपर महासालिसिटर ने हमारे समक्ष यह ठीक ही कहा है कि यदि अपीलें समय बीत जाने के पश्चात् फाइल की गई हैं या इन अपीलों और रिट पिटीशनों के निपटारे के एक मास के भीतर फाइल की गई हैं तो अपीलें फाइल करने में हुआ विलम्ब माफ कर दिया जाएगा। सांविधानिक चुनौती पर विचार करते हुए, जिसका कि उन दिनों में उच्च न्यायालय के पांच न्यायाधीशों की पूर्ण न्यायपीठ द्वारा विनिश्चय किया जाना अपेक्षित था यह अभिनिर्धारित किया गया था कि केन्द्रीय अधिनियम के अधिनियमन का प्रभाव सम्पूर्ण आन्ध्र प्रदेश अधिनियम को ही अविधिमान्य बनाने का नहीं था अपितु, जहां तक कि सम्बद्ध भूमि का आन्ध्र प्रदेश अधिनियम में भूमि की परिभाषा और केन्द्रीय अधिनियम में "रिक्त भूमि" की परिभाषा दोनों को ही पूरा करने का सम्बन्ध था, आन्ध्र प्रदेश अधिनियम के उपबन्ध केन्द्रीय अधिनियम के उपबन्धों के विरुद्ध थे इसलिए यह अभिनिर्धारित किया गया था कि आन्ध्र प्रदेश अधिनियम

केन्द्रीय अधिनियम के विस्तार क्षेत्र के भीतर आने वाली भूमि को लागू नहीं होता है। तदनुसार उच्च न्यायालय ने भूधारकों को तदविषयक एक घोषणा कर दी थी किन्तु इस परिसीमित अनुतोष के अलावा अन्य सभी पहलुओं की बाबत रिट पिटीशनें खारिज कर दी थीं क्योंकि उच्च न्यायालय की राय में भूधारकों की ओर से दी गई किसी अन्य दलील में कोई सार नहीं था। तदुपरि भूधारकों ने इस न्यायालय से विशेष इजाजत अभिप्राप्त करने के पश्चात् ये अपीलें की हैं। कुछ भूधारकों ने इस न्यायालय में सीधे ही रिट पिटीशन भी फाइल किए हैं।

2. अपीलों और रिट पिटीशनों के समर्थन में भूधारकों की ओर से दी गई मुख्य दलील यह थी कि आन्ध्र प्रदेश अधिनियम अधिकारातीत था और आन्ध्र प्रदेश विधानमण्डल की विधायी सक्षमता से बाहर होने के कारण शून्य था। यह दलील आन्ध्र प्रदेश विधान परिषद् द्वारा संविधान के अनुच्छेद 252 के खण्ड (1) के अधीन पारित तारीख 7 अप्रैल, 1972 और आन्ध्र प्रदेश विधान सभा द्वारा पारित तारीख 8 अप्रैल, 1972 वाले दो संकल्पों पर आधारित थी। इस अनुच्छेद में अनुच्छेद 246 के अधीन संघ और राज्यों के बीच विधायी शक्तियों के प्रसामान्य वितरण से हटकर एक अपवाद दिया गया है और यह इस प्रकार है—

> "अनुच्छेद 252(1) यदि किन्हीं दो अथवा अधिक राज्यों के विधानमण्डलों को यह वांछनीय प्रतीत हो कि उन विषयों में से, जिनके बारे में संसद् को अनुच्छेद 249 और 250 में उपबन्धित रीति के अतिरिक्त, उन राज्यों के लिए विधि बनाने की शक्ति नहीं है, किसी विषय का विनियमन ऐसे राज्यों में संसद् विधि द्वारा करे तथा यदि उन राज्यों के विधानमण्डलों के सब सदनों ने उस लिए संकल्पों का पारण किया है तो उस विषय का तदनुकूल विनियमन करने के लिए किसी अधिनियम का पारण करना संसद् के लिए विधिसंगत होगा, तथा इस प्रकार पारित कोई अधिनियम ऐसे राज्यों को लागू होगा तथा किसी अन्य राज्य को, जो तत्पश्चात् अपने विधानमण्डल के सदन अथवा जहां दो सदन हों, वहां दोनों सदनों में से प्रत्येक से उस लिए पारित संकल्प द्वारा उसको अंगीकार करे, लागू होगा।
>
> (2) संसद् द्वारा इस प्रकार पारित कोई अधिनियम इसी रीति से पारित या अंगीकृत संसद् के अधिनियम से संशोधित या निरसित किया जा सकेगा, किन्तु किसी राज्य के सम्बन्ध में, जहां कि

1980(5) eILR(PAT) SC 245

वह लागू होता है, उस राज्य के विधानमण्डल के अधिनियम से संशोधित या निरसित न किया जाएगा।"

इस सांविधानिक उपबन्ध के अधीन दो या अधिक राज्य के विधानमण्डलों के सदनों द्वारा संकल्प पारित किए जाने का प्रभाव यह होता है कि संसद् जिसे कि अन्यथा किसी मामले की बाबत अनुच्छेद 249 और 250 में यथा उपबन्धित के सिवाय, विधान बनाने की शक्ति प्राप्त नहीं होती है, ऐसे मामले की बाबत विधान बनाने की हकदार हो जाती है और संकल्प पारित करने वाले राज्य विधानमण्डलों को उस विषय के सम्बन्ध में विधि बनाने की शक्ति नहीं रह जाती है। संकल्प उस विषय की बाबत जो कि संकल्पों की विषयवस्तु होता है, राज्य विधानमण्डलों की शक्तियों के परित्याग या अभ्यर्पण के रूप में प्रवृत्त होते हैं और ऐसा विषय पूर्णतया संसद् को सौंप दिया जाता है और केवल संसद् ही उसकी बाबत विधान बना सकती है। स्थिति यह है कि मानो ऐसा विषय संविधान की सप्तम अनुसूची की सूची 2 में से हटा दिया गया हो और सूची 1 में रख दिया गया हो, अनुच्छेद 252 के खण्ड (1) और (2) की भाषा के स्पष्ट स्वाभाविक अर्थान्वयन से ही यह बात पूर्णतया स्पष्ट प्रतीत हो जाएगी और इसके समर्थन के लिए किसी नजीर की आवश्यकता नहीं है, किन्तु यदि किसी नजीर की आवश्यकता हो भी तो वह **भारत संघ** बनाम **बी० बी० चौधरी**[1] वाले मामले में इस न्यायालय के पांच न्यायाधीशों की पूर्ण न्यायपीठ के विनिश्चय में देखी जा सकती है—जिस मामले में वस्तुतः न्यायपीठ में वही न्यायाधीश थे जो कि इस मामले में हैं और जिसमें ऐसा ही मत अपनाया गया था। इस अनुच्छेद के खण्ड (1) के अनुसरण में ही आन्ध्र प्रदेश विधान परिषद् ने 7 अप्रैल, 1972 को यह संकल्प पारित किया था कि "नगरीय स्थावर सम्पत्ति पर अधिकतम सीमा का अधिरोपण और अधिकतम सीमा से अधिक ऐसी सम्पत्ति का अर्जन तथा उससे सम्बन्धित या आनुषंगिक या प्रासंगिक सभी मामले आन्ध्र प्रदेश राज्य में संसद् द्वारा विधि द्वारा विनियमित किए जाने चाहिए" और अगले दिन आन्ध्र प्रदेश विधानसभा द्वारा इन्हीं शब्दों में ऐसा ही संकल्प पारित किया गया था। कुछ अन्य राज्य के विधानमण्डलों के सदनों द्वारा भी ऐसे ही संकल्प पारित किए गए थे यद्यपि यह दर्शित करने के लिए कोई सामग्री नहीं है कि वे संकल्प कब पारित किए गए थे। तथापि यह सामान्य आधार था कि इन संकल्पों में से कुछ संकल्प आन्ध्र प्रदेश अधिनियम के अधिनियमन के पूर्व ही पारित किए गए थे। इसके

---

[1] [1979] 3 एस० सी० आर० 802.

परिणामस्वरूप आन्ध्र प्रदेश अधिनियम के अधिनियमित किए जाने की तारीख को नगरीय स्थावर सम्पत्ति पर अधिकतम सीमा अधिरोपित करने और अधिकतम सीमा से अधिक सम्पत्ति के अर्जन और उससे सम्बन्धित, आनुषंगिक या उसके प्रासंगिक सभी विषयों की बाबत विधान बनाने के लिए केवल संसद् ही सक्षम थी तथा आन्ध्र प्रदेश विधानमण्डल उस विषय पर विधान बनाने की शक्ति से वंचित हो गया था।

3. आन्ध्र प्रदेश अधिनियम, जैसा कि उसका दीर्घ शीर्षक दर्शित करता है, कृषि जोतों पर अधिकतम सीमा नियत करने और अधिशेष भूमि को ग्रहण करने तथा तत्सम्बन्धी सभी विषयों से सम्बन्धित विधि को समेकित और संशोधित करने के लिए अधिनियमित किया गया था। उसकी स्पष्ट भाषा के अनुसार ही वह आन्ध्र प्रदेश के किसी भी भाग में स्थित भूमि को लागू होता है। धारा 3(एफ) "कौटुम्बिक एकक" (फैमिली यूनिट) नामक एक कृत्रिम एकक सृजित करती है जिसमें कि कौटुम्बिक एकक को इस प्रकार परिभाषित किया गया है—

*"धारा 3(च)—"कौटुम्बिक एकक" से अभिप्रेत है—

(i) किसी ऐसे व्यष्टि की दशा में जिसका पति या जिसकी पत्नी अथवा जिसके पति या जिसकी पत्नियां हैं, ऐसा व्यष्टि, उसका पति या उसकी पत्नी अथवा उसके पति या उसकी पत्नियां और उनके अप्राप्तवय पुत्र तथा उनकी अप्राप्तवय अविवाहित पुत्रियां यदि कोई हों,

(ii) ऐसे व्यष्टि की दशा में जिसका पति या जिसकी पत्नी नहीं है, ऐसा व्यष्टि और उसके अप्राप्तवय पुत्र और अप्राप्तवय अविवाहित पुत्रियां,

---

*अंग्रेजी में यह इस प्रकार है—

"Sec 3(f) 'family unit' means—

(i) in the case of individual who has a spouse or spouses, such individual, the spouse or spouses and their minor sons and their unmarried minor daughters, if any,

(ii) in the case of an individual who has no spouse such individual and his or her minor sons and unmarried minor daughters,

(iii) ऐसे व्यष्टि की दशा में जो तलाकशुदा पति है और जिसने पुनर्विवाह नहीं किया है, ऐसा व्यष्टि और उसके अप्राप्तवय पुत्र तथा अविवाहित अप्राप्तवय पुत्रियां चाहे वे उसकी अभिरक्षा में हों या न हों,

(iv) जहां कोई व्यष्टि तथा उसका पति या उसकी पत्नी दोनों की मृत्यु हो चुकी हो, वहां उनके अप्राप्तवय पुत्र और अविवाहित अप्राप्तवय पुत्रियां।

स्पष्टीकरण—जहां कोई अप्राप्तवय पुत्र विवाहित हो, वहां उसकी पत्नी तथा उनकी संतानें यदि कोई हों, भी उस कौटम्बिक एकक के सदस्य समझे जाएंगे जिसका कि वह अप्राप्तवय पुत्र सदस्य है।"

"भूमि" पद धारा 3(जे) में इस रूप में परिभाषित किया गया है कि इससे "वह भूमि अभिप्रेत है जो कि कृषि के प्रयोजनों के लिए या उससे आनुषंगिक प्रयोजनों के लिए प्रयोग की जाती है या प्रयुक्त की जा सकती है, जिसमें कि उद्यान, कृषि भूमि, वन, चरागाह, बंजर भूमि, बागान और फल उद्यान भी सम्मिलित हैं और इसमें वह भूमि भी सम्मिलित है जो कि इस अधिनियम के अधीन कृषि भूमि समझी जाती हो।" इस परिभाषा के स्पष्टीकरण I में यह खण्डनीय उपधारणा अधिनियमित की गई है कि रैयतवाड़ी बन्दोबस्त के अधीन धारित भूमि, जब तक कि तत्प्रतिकूल साबित न कर दिया जाए, आन्ध्र प्रदेश अधिनियम के अधीन भूमि समझी जाएगी। धारा 3(ओ) में "व्यक्ति" को इस रूप में परिभाषित किया गया है कि इनमें अन्य बातों के साथ कोई व्यष्टि

(iii) in the case of an individual who is a divorced husband and who has not remarried, such individual and his minor sons and unmarried minor daughters, whether in his custody or not, and

(iv) where an individual and his or her spouse are both dead, their minor sons and unmarried minor daughters.

Explanation—Where a minor son is married his wife and their offspring, if any, shall also be deemed to be members of the family unit of which the minor son is a member."

और कौटुम्बिक एकक भी सम्मिलित है। धारा 10 प्रमुख धारा है, जिसमें यह उपबन्ध करके कि यदि किसी व्यक्ति की जोत का विस्तार अधिकतम सीमा क्षेत्र से अधिक है तो वह व्यक्ति आधिक्य में धारित भूमि अभ्यर्पित करने के दायित्वाधीन होगा, भूमि की जोत पर अधिकतम सीमा अधिरोपित की गई है। अतः यदि कोई व्यष्टि या कौटुम्बिक एकक अधिकतम सीमा क्षेत्र से अधिक भूमि धारित करता है तो अधिक्य में धारित भूमि राज्य सरकार को अभ्यर्पित की जानी होगी। किन्तु तब यह प्रश्न उत्पन्न होता है कि वह अधिकतम सीमा क्षेत्र कौन सा है जिससे अधिक कोई व्यक्ति भूमि धारित नहीं कर सकता है। इसका उत्तर धारा 4 द्वारा प्रदान किया गया है, जो कि इस प्रकार है—

> *"धारा 4(1) पांच से अनधिक सदस्यों के कौटुम्बिक एकक की दशा में अधिकतम सीमा क्षेत्र एक मानक जोत के बराबर भूमि होगा।
>
> (2) पांच सदस्यों से अधिक के कौटुम्बिक एकक की दशा में अधिकतम सीमा क्षेत्र एक मानक जोत के बराबर भूमि तथा पांच से अधिक होने वाले ऐसे प्रत्येक सदस्य के लिए एक मानक जोत के 1/5 भाग के बराबर अतिरिक्त भूमि होगी किन्तु ऐसा इस प्रकार होगा कि अधिकतम सीमा क्षेत्र दो मानक जोतों से अधिक नहीं होगा।
>
> (3) ऐसे प्रत्येक व्यष्टि की दशा में जो कि कौटुम्बिक एकक का सदस्य न हो और किसी अन्य व्यक्ति की दशा में अधिकतम सीमा क्षेत्र एक मानक जोत के बराबर भूमि होगा।

---

*अंग्रेजी में यह इस प्रकार है—

> "Sec. 4(1) The ceiling area in the case of family unit consisting of not more than five members shall be an extent of land equal to one standard holding.
>
> (2) The ceiling area in the case of a family unit consisting of more than five members shall be an extent of land equal to one standard holding plus an additional extent of one-fifth of one standard holding for every such member in excess of five, so however that the ceiling area shall not exceed to standard holdings.
>
> (3) The ceiling area in the case of every individual who is not a member of a family unit, and in the case of any other person shall be an extent of land equal to one standard holding.

स्पष्टीकरण—कौटुम्बिक एकक की दशा में अधिकतम सीमा क्षेत्र कौटुम्बिक एकक के प्रत्येक सदस्यों द्वारा धारित भूमि के कुल योग को लागू किया जाएगा ।"

इस प्रकार यह देखा जाएगा कि किसी ऐसे व्यष्टि की दशा में जो कि कौटुम्बिक एकक का सदस्य न हो, अधिकतम सीमा क्षेत्र एक मानक जोत के बराबर है और इसी प्रकार पांच से अनधिक सदस्यों के कौटुम्बिक एकक की दशा में भी अधिकतम सीमा क्षेत्र भी वहीं है किन्तु यदि कौटुम्बिक एकक में पांच से अधिक सदस्य हों तो अधिकतम सीमा क्षेत्र कौटुम्बिक एकक के प्रत्येक अतिरिक्त सदस्य के लिए एक मानक जोत के 1/5 तक बढ़ जाएगा, तथापि ऐसा दो मानक जोतों की अधिकतम सीमा के अधीन रहते हुए ही किया जाएगा । जब अधिकतम सीमा क्षेत्र किसी कौटुम्बिक एकक को लागू किया जाता है तब स्पष्टीकरण में यह अपेक्षा की गई है कि कौटुम्बिक एकक के सभी सदस्यों द्वारा धारित भूमियों को, कौटुम्बिक एकक की जोत की संगणना करने के प्रयोजन के लिए, जोड़ दिया जाएगा । अतः जहां पर किसी कौटुम्बिक एकक में पिता, माता और तीन अप्राप्तवय पुत्र और पुत्रियां हों, वहां इन सब व्यक्तियों द्वारा धारित भूमियों को एक साथ जोड़ दिया जाएगा और तब कुल जोत को अधिकतम सीमा क्षेत्र लागू किया जाएगा । कौटुम्बिक एकक की परिभाषा में किसी विभक्त अप्राप्तवय पुत्र और अविभक्त अप्राप्तवय पुत्र के बीच कोई प्रभेद नहीं किया गया है । दोनों को एक समान ही माना गया है और विभक्त अप्राप्तवय पुत्र भी कौटुम्बिक एकक का सदस्य होता है जिस प्रकार कि अविभक्त अप्राप्तवय पुत्र और परिणामस्वरूप किसी अविभक्त अप्राप्तवय पुत्र द्वारा धारित भूमियां अधिकतम सीमा क्षेत्र के प्रयोजन के लिए कौटुम्बिक एकक की जोत में सम्मिलित की जानी होंगी । धारा 7 द्वारा भूमि के कुछ अन्तरणों को अविधिमान्य बनाया गया है और उसमें ऐसी भूमियों के किसी व्यष्टि या कौटुम्बिक एकक की जोत में सम्मिलित किए जाने का उपबन्ध किया गया है । इसके पश्चात् धारा 8 में ऐसे प्रत्येक व्यक्ति द्वारा जिसकी भूमि अधिकतम सीमा क्षेत्र से अधिक हो, अपनी जोत की बाबत घोषणा करने का उपबन्ध किया गया है और धारा 9 द्वारा अधिकरण से यह अपेक्षा की गई है कि वह जांच करे और अधिकतम सीमा क्षेत्र के आधिक्य में धारित भूमि

Explanation—In the case of a family unit, the ceiling area shall be applied to the aggregate of the lands held by all the members of the family unit."

अवधारित करते हुए आदेश पारित करे । ऐसी भूमि उसे धारित करने वाले व्यक्ति द्वारा अभ्यर्पित की जानी है और ऐसे अभ्यर्पण पर राजस्व खण्ड अधिकारी को धारा 11 के अधीन ऐसी भूमि का कब्जा लेने के लिए सशक्त किया गया है जो भूमि तदुपरि सभी विल्लंगमों से मुक्त होकर राज्य सरकार में निहित हो जाएगी । धारा 14 में अन्य बातों के साथ यह उपबन्ध किया गया है कि राज्य सरकार में निहित भूमि ऐसे कृषि श्रमिकों, ग्रामशिल्पियों, और अन्य निर्धन व्यक्तियों के लिए गृह-स्थलों के लिए प्रयोग के लिए आबंटित की जाएगी या कृषि पर निर्भर करने वाले व्यक्तियों के दुर्बल वर्गों के लिए कृषि के प्रयोजनों के लिए या उससे आनुषंगिक प्रयोजनों के लिए ऐसी रीति से जो नियमों द्वारा विहित की जाएगी, इस परन्तुक के अधीन रहते हुए अन्तरित की जाएगी कि यथासाध्य इस प्रकार आबंटित कुल भूमि के अर्धांश से अन्यून भूमि अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जन-जातियों के सदस्यों को आबंटित या अन्तरित की जाएगी । धारा 15 में राज्य सरकार में निहित होने वाली भूमि के लिए द्वितीय अनुसूची में विनिर्दिष्ट दरों पर प्रतिकर के संदाय का उपबन्ध अधिनियमित किया गया है । आन्ध्र प्रदेश अधिनियम के ये ही सुसंगत उपबन्ध हैं जिनके प्रति इन अपीलों के प्रयोजनों के लिए निर्देश करने की जरूरत है ।

अब हम केन्द्रीय अधिनियम के सुसंगत उपबन्धों की जांच करेंगे । यह अधिनियम संसद को आन्ध्र प्रदेश राज्य सहित विभिन्न राज्यों के विधान-मण्डलों के सदनों द्वारा अनुच्छेद 252 के खण्ड (1) के अधीन पारित संकल्पों द्वारा प्रदत्त प्राधिकार के अनुसरण में संसद ने अधिनियमित किया था । इसे राष्ट्रपति की अनुमति 17 फरवरी, 1976 को प्राप्त हुई थी और, जैसा कि इसके दीर्घ शीर्षक और परिवर्णन से दर्शित होता है, यह कुछ व्यक्तियों के हाथों में नगर सम्पत्ति के संकेन्द्रण को तथा उसमें सट्टे बाजी और मुनाफा-खोरी को रोकने के उद्देश्य से और सामूहिक हित के सर्वोत्तम साधन के लिए नगर बस्ती की भूमि के साम्यापूर्ण वितरण के उद्देश्य से नगर बस्ती में रिक्त भूमि की अधिकतम सीमा अधिरोपित करने के लिए, अधिकतम सीमा से अधिक रिक्त भूमि के अर्जन के लिए, ऐसी भूमि पर भवनों के सन्निर्माण को विनियमित करने के लिए और उससे सम्बद्ध विषयों का उपबन्ध करने के लिए अधिनियमित किया गया था । अब हम इस अधिनियम के कुछ सुसंगत उपबन्धों के प्रति निर्देश करेंगे । धारा 2(क)(i) में "नियत दिन" को इस रूप में परिभाषित किया गया है कि इससे किसी ऐसे राज्य के सम्बन्ध में जिसको यह अधिनियम पहली बार में लागू होता है, (जिसमें कि आन्ध्र प्रदेश

राज्य भी सम्मिलित है) नगर भूमि (अधिकतम सीमा और विनियमन) विधेयक, 1976 के पुरःस्थापन की तारीख अभिप्रेत है। यही विधेयक अधिनियम में परिणत हुआ था और यह संसद में 28 जनवरी, 1976 को पुरःस्थापित किया गया था। परिणामस्वरूप यही तारीख आन्ध्र प्रदेश राज्य को इस अधिनियम के लागू किए जाने के लिए प्रयोजनों के लिए नियत दिन होगी। धारा 2(च) में "कुटुम्ब" की परिभाषा लगभग वैसी ही है जैसी कि आन्ध्र प्रदेश अधिनियम में कौटुम्बिक एकक की परिभाषा है। इसके पश्चात् कुछ महत्वपूर्ण परिभाषाएं हैं जिनको विस्तारपूर्वक उपवर्णित करने की आवश्यकता नहीं है। "व्यक्ति" शब्द धारा 2(झ) में इस रूप में परिभाषित किया गया है कि इसके अन्तर्गत अन्य बातों के साथ व्यष्टि और कुटुम्ब भी है। धारा 2(ढ) में नगर बस्ती पद को इस रूप में परिभाषित किया गया है—

> "धारा 2(ढ)(क) अनुसूची 1 के स्तम्भ (1) में विनिर्दिष्ट किसी राज्य या संघ राज्यक्षेत्र के सम्बन्ध में—
>
> (i) उसके स्तम्भ (2) की तत्स्थानी प्रविष्टि में विनिर्दिष्ट नगर बस्ती और इसके अन्तर्गत उसके स्तम्भ (3) की तत्स्थानी प्रविष्टि में विनिर्दिष्ट उपान्त क्षेत्र भी है, और
>
> (ii) कोई ऐसा अन्य क्षेत्र जिसे राज्य सरकार, केन्द्रीय सरकार के पूर्व अनुमोदन से, उसके अवस्थान जनसंख्या (ऐसी जनसंख्या एक लाख से अधिक हो) और ऐसे अन्य सुसंगत तथ्यों को जो किसी मामले की परिस्थितियों में अपेक्षित हों, ध्यान में रखते हुए, राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, नगर बस्ती घोषित करे और इस प्रकार घोषित कोई बस्ती उस अनुसूची के प्रवर्ग घ की बस्ती समझी जाएगी और उसके लिए उपान्त क्षेत्र एक किलोमीटर होगा।
>
> (ख) × × × ×।"

"नगर भूमि" पद धारा 2(ण) में इस प्रकार परिभाषित किया गया है—

> "धारा 2(ण) (i) किसी नगर बस्ती की सीमाओं के भीतर स्थित भूमि जो महायोजना में इस रूप में निर्दिष्ट है, या
>
> (ii) ऐसी दशा में जहां कोई महायोजना नहीं है या जहां महायोजना में किसी भूमि को नगर-भूमि के रूप में निर्दिष्ट नहीं किया

गया है वहां किसी नगर बस्ती की सीमाओं के भीतर की कोई भूमि जो किसी नगरपालिका (चाहे वह किसी भी नाम से ज्ञात हो) अधिसूचित क्षेत्र समिति, नगर क्षेत्र समिति, शहर और नगर समिति, लघु नगर समिति छावनी बोर्ड या पंचायत की स्थानीय सीमाओं के भीतर आने वाले किसी क्षेत्र में स्थित है, किन्तु इसके अन्तर्गत ऐसी भूमि नहीं है जो मुख्यतः कृषि के प्रयोजन के लिए उपयोग में लाई जाती है ।

स्पष्टीकरण—इस खण्ड और खण्ड (थ) के प्रयोजन के लिए—

(क) "कृषि" के अन्तर्गत उद्यान-कृषि भी है किन्तु इसके अन्तर्गत निम्नलिखित नहीं है, अर्थात्

(i) घास उगाना,
(ii) दुग्ध उद्योग,
(iii) कुक्कट पालन,
(iv) पशु प्रजनन, और
(v) ऐसी खेती या ऐसे पौधे उगाना जो विहित किए जाएं ।

(ख) किसी भूमि के बारे में यह नहीं समझा जाएगा कि वह मुख्यतः कृषि के प्रयोजन के लिए उपयोग में लाई जा रही है, यदि ऐसी भूमि नियत दिन के पूर्व राजस्व या भूमि अभिलेखों में कृषि के प्रयोजन के लिए भूमि के रूप में प्रविष्टि नहीं है :

(ग) इस स्पष्टीकरण के खण्ड (ख) में किसी बात के होते हुए भी किसी भूमि के बारे में यह नहीं समझा जाएगा कि वह मुख्यतः कृषि के प्रयोजन के लिए उपयोग में लाई जा रही है, यदि ऐसी भूमि, महायोजना में कृषि से भिन्न किसी अन्य प्रयोजन के लिए विनिर्दिष्ट की गई है ।"

धारा 2(थ) में "रिक्त भूमि" को इस रूप में परिभाषित किया गया है कि इससे कुछ अपवादों के अधीन रहते हुए, जो कि सुसंगत नहीं है, ऐसी भूमि अभिप्रेत है, जो नगर बस्ती में मुख्यतः कृषि प्रयोजनों के लिए उपयोग में लाई जाने वाली भूमि नहीं है । धारा 3 प्रमुख धारा है, जो कि "रिक्त भूमि" पर अधिकतम सीमा अधिरोपित करती है और जिसमें यह उपबन्ध किया गया है—

"इस अधिनियम में अन्यथा उपबन्धित के सिवाय इस अधिनियम के प्रारम्भ से ही कोई व्यक्ति उन राज्यक्षेत्रों में जिनको यह अधिनियम धारा 1 की उपधारा (2) के अधीन लागू होता है, अधिकतम सीमा से अधिक रिक्त भूमि धारण करने का हकदार नहीं होगा।"

धारा 4 में नगर-बस्ती को प्रवर्ग क, ख, ग, घ में विभाजित किया गया है और उसमें इन विभिन्न प्रवर्गों के लिए विभिन्न अधिकतम सीमाएं अधिकथित की गई हैं। इसके पश्चात् धारा 5 में एक उपबन्ध है जिसमें कुछ परिस्थितियों में नियत दिन से प्रारम्भ होने वाली और अधिनियम के प्रारम्भ को समाप्त होने वाली अवधि के दौरान किसी समय रिक्त भूमि के अन्तरण को अविधिमान्य बनाया गया है। अधिकतम सीमा के आधिक्य में धारित रिक्त भूमि के अवधारण की प्रक्रिया धारा 6 से 9 में अधिकथित है और धारा 10 में अधिकतम सीमा के आधिक्य में धारित ऐसी भूमि के अर्जन के लिए उपबन्ध किया गया है। धारा 23 में अधिनियम के अधीन अर्जित रिक्त भूमि के व्ययन का उपबन्ध किया गया है और यह राज्य सरकार को ऐसी अतिरिक्त भूमि को किसी व्यक्ति को किसी उद्योग से सम्बन्धित या संसक्त प्रयोजन के लिए या राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित वर्ग की आवास सुविधा, उसके कर्मचारियों को देने के लिए आबंटित करने में सशक्त करती है। इस प्रकार यह देखा जाएगा कि केन्द्रीय अधिनियम द्वारा नगर-बस्ती में उस भूमि से भिन्न भूमि के धारण करने पर अधिकतम सीमा अधिरोपित की गई है जो कि मुख्यतः कृषि के प्रयोजनों के लिए प्रयुक्त की जाती है और इस सम्बन्ध में कृषि के अन्तर्गत उद्यान-कृषि है, इसके अन्तर्गत घास उगाना, दुग्ध उद्योग, कुक्कट पालन, पशु प्रजनन और ऐसी खेती या ऐसे पौधे उगाना नहीं है जो नियमों द्वारा विहित किया जाए। और इसके अलावा अपवाद के अन्तर्गत आने के लिए यह जरूरी है कि वह भूमि नियत दिन के पूर्व राजस्व या भूमि अभिलेख में ऐसी भूमि के रूप में प्रविष्ट की गई हो जो कि कृषि के प्रयोजनों के लिए प्रयुक्त की जाती है और यह भी जरूरी है कि उसे महायोजना में कृषि से भिन्न किसी प्रयोजन के लिए विनिर्दिष्ट न किया गया हो।

5. जैसा कि हमने पहले ही उपदर्शित किया है, आन्ध्र प्रदेश अधिनियम अधिनियमित करते समय आन्ध्र प्रदेश विधानमण्डल को नगरीय स्थावर सम्पत्ति पर अधिकतम सीमा अधिरोपित करने की बाबत विधान बनाने की कोई शक्ति नहीं थी। वह शक्ति संसद् को अन्तरित हो चुकी थी और किसी अन्य विवरण की स्थावर सम्पत्ति पर अधिकतम सीमा अधिरोपित करने की

और प्रथम कदम के तौर पर संसद् ने नगर बस्ती में मुख्यत: कृषि के प्रयोजन के लिए प्रयुक्त की जाने वाली भूमि से भिन्न भूमि पर जो कि रिक्त भूमि हो, अधिकतम सीमा अधिरोपित करने की दृष्टि से केन्द्रीय अधिनियम अधिनियमित किया था। भूधारकों ने यह तर्क दिया कि आन्ध्र प्रदेश अधिनियम द्वारा सम्पूर्ण आन्ध्र प्रदेश में नगर बस्ती में स्थित भूमि सहित समस्त भूमि पर अधिकतम सीमा अधिरोपित किया जाना ईप्सित था और चूंकि केन्द्रीय अधिनियम की धारा 2(ढ) में परिभाषित नगर बस्ती की संकल्पना एक व्यापक संकल्पना थी और एक लाख से अधिक विद्यमान या भावी जनसंख्या वाले किसी भी क्षेत्र को नगर बस्ती के रूप में अधिसूचित किया जा सकता था इसलिए सम्पूर्ण आन्ध्र प्रदेश अधिनियम अधिकारातीत और शून्य था क्योंकि वह आन्ध्र प्रदेश विधानमण्डल की विधायी सक्षमता से बाहर था। यद्यपि यह तर्क तर्कसंगत प्रतीत हो सकता है तथापि हमारे विचार में इसका समर्थन नहीं किया जा सकता है। निस्संदेह यह ठीक है कि यदि आन्ध्र प्रदेश अधिनियम द्वारा किसी नगर बस्ती के भीतर आने वाली भूमि पर अधिकतम सीमा अधिरोपित किया जाना ईप्सित है, तो वह उसकी विधायी सक्षमता के क्षेत्र के बाहर होगा क्योंकि वह नगर स्थावर सम्पत्ति पर अधिकतम सीमा अधिरोपित करने का उपबन्ध नहीं कर सकता है। किन्तु केन्द्रीय अधिनियम में जिन नगर बस्तियों को इस रूप में माना गया है, वे आन्ध्र प्रदेश राज्य की केवल वे बस्तियां ही थीं जो कि धारा 2(ढ)(क)(i) में निर्दिष्ट हैं और इस बारे में कोई संदेह नहीं हो सकता है कि जहां तक उन नगर बस्तियों का सम्बन्ध है, आन्ध्र प्रदेश विधानमण्डल को उन नगर बस्तियों के भीतर स्थित भूमि पर अधिकतम सीमा अधिरोपित करने का उपबन्ध करने की विधायी सक्षमता प्राप्त नहीं है। तथापि यह समझना कठिन है कि जहां तक आन्ध्र प्रदेश राज्य के अन्य क्षेत्रों में स्थित भूमि का सम्बन्ध है, यह किस प्रकार कहा जा सकता है कि आन्ध्र प्रदेश अधिनियम आन्ध्र प्रदेश विधानमण्डल की विधायी सक्षमता से बाहर है। हम इस बात से सहमत हैं कि एक लाख से अधिक जनसंख्या वाले आन्ध्र प्रदेश राज्य के किसी क्षेत्र को केन्द्रीय अधिनियम की धारा 2(ढ)(क)(ii) के अधीन नगर बस्ती के रूप में अधिसूचित किया जा सकता है किन्तु जब तक कोई क्षेत्र इस प्रकार अधिसूचित नहीं किया जाता है तब तक वह नगर बस्ती नहीं होगा और आन्ध्र प्रदेश विधानमण्डल को ऐसे क्षेत्र के भीतर स्थित भूमि पर अधिकतम सीमा अधिरोपित करने का उपबन्ध करने की विधायी सक्षमता होगी। जैसे ही वह क्षेत्र नगर बस्ती के रूप में अधिसूचित किया जाता है, केन्द्रीय अधिनियम उस क्षेत्र के भीतर स्थित भूमि के सम्बन्ध में लागू हो जाएगा किन्तु ऐसा होने तक आन्ध्र प्रदेश अधिनियम

ऐसे क्षेत्र को भूमि की जोत पर अधिकतम सीमा अवधारित करने के लिए लागू होता रहेगा। यह अवलोकनीय है कि आन्ध्र प्रदेश अधिनियम 1 जनवरी, 1975 को प्रवृत्त हुआ था और इस तारीख के प्रति निर्देश से ही अधिकतम सीमा क्षेत्र के आधिक्य की अधिशेष भूमि का अवधारित किया जाना अपेक्षित था और यदि कोई अधिशेष भूमि थी तो वह राज्य सरकार को अभ्यर्पित की जानी थी। अतः यह स्पष्ट है कि धारा 2(ढ)(क)(i) में निर्दिष्ट नगर बस्ती में समाविष्ट क्षेत्र से भिन्न क्षेत्र में अधिकतम सीमा क्षेत्र के आधिक्य में किसी व्यक्ति द्वारा धारित भूमि, जैसी कि वह 1 जनवरी, 1975 को थी, आन्ध्र प्रदेश अधिनियम के अधीन अवधारित की जानी होगी और केवल अधिकतम सीमा क्षेत्र तक की भूमि ही उसके पास रहने दी जाएगी। किसी व्यक्ति के पास चाहे वह व्यष्टि हो, या कौटुम्बिक एकक, आन्ध्र प्रदेश अधिनियम के प्रवर्तन के पश्चात् शेष भूमि की बाबत ही केन्द्रीय अधिनियम, यदि और जब प्रश्नगत क्षेत्र केन्द्रीय अधिनियम की धारा 2(ढ)(क)(ii) के अधीन नगर बस्ती अधिसूचित किया जाता है, लागू होगा। हम यह समझने में असमर्थ हैं कि यह दलील किस प्रकार दी जा सकती है कि केवल इस कारण से ही कि कोई क्षेत्र सम्भवतः भविष्य में केन्द्रीय अधिनियम की धारा 2(ढ)(क)(ii) के अधीन नगर बस्ती के रूप में अधिसूचित किया जा सकता है, आन्ध्र प्रदेश विधानमण्डल को उस क्षेत्र में स्थित भूमि पर अधिकतम सीमा की बाबत विधान बनाने की सक्षमता नहीं रहेगी, भले ही वह क्षेत्र आन्ध्र प्रदेश अधिनियम के अधिनियमन की तारीख को नगर बस्ती न हो। निस्संदेह जब कोई क्षेत्र धारा 2(ढ)(क)(ii) के अधीन नगर बस्ती के रूप में अधिसूचित किया जाता है तब ऐसे क्षेत्र के भीतर स्थित भूमि को केन्द्रीय अधिनियम लागू होगा और आन्ध्र प्रदेश अधिनियम का लागू होना समाप्त हो जाएगा किन्तु तब तक आन्ध्र प्रदेश अधिनियम ऐसे क्षेत्र के भीतर स्थित और धारा 3(जे) की परिभाषा के अन्तर्गत आने वाली भूमि की जोत पर अधिकतम सीमा अवधारित करने के लिए पहले ही प्रवृत्त हो चुका होगा। अतः भूधारकों की इस दलील का समर्थन करना सम्भव नहीं है कि आन्ध्र प्रदेश अधिनियम अधिकारातीत और शून्य है क्योंकि आन्ध्र प्रदेश विधानमण्डल उसे अधिनियम करने के लिए विधायी रूप से सक्षम नहीं था।

6. भूधारकों की ओर से दी गई अगली दलील यह है कि आन्ध्र प्रदेश अधिनियम के सुसंगत उपबन्धों के उचित अर्थान्वयन के आधार पर, कोई विभक्त अप्राप्तवय पुत्र उस अधिनियम की धारा 3(एफ) में यथा परिभाषित कौटुम्बिक एकक में सम्मिलित नहीं किया जा सकता है। यह तर्क दिया गया

1980(5) eILR(PAT) SC 245

था कि धारा 7 की उपधारा (2) द्वारा अविभक्त कुटुम्ब की सम्पत्ति के सभी विभाजनों को अविधिमान्य नहीं बनाया गया है अपितु वह केवल 2 मई, 1972 को या उसके पश्चात् किए गए विभाजनों को ही अविधिमान्य बनाती है और इस प्रकार आवश्यक विवक्षा द्वारा उस तारीख के पूर्व किए गए विभाजनों की विधिमान्यता को स्वीकार करती है। अतः यदि कोई विभाजन 2 मई, 1972 के पूर्व किया गया था और उस विभाजन के अनुसार कोई अप्राप्तवय पुत्र अपने पिता और माता से विभक्त हो गया था तो उस विभक्त अप्राप्तवय पुत्र को कौटुम्बिक एकक में सम्मिलित नहीं किया जा सकता है और उसकी सम्पत्ति को उसके पिता और माता की सम्पत्ति के साथ मिलाया नहीं जा सकता है क्योंकि अन्यथा वह इस बात के होते हुए भी विभाजन को अविधिमान्य बनाने की कोटि में आएगा कि धारा 7 की उपधारा (2) में स्पष्ट रूप से ऐसे विभाजन को विधिमान्य विभाजन के रूप में स्वीकार किया गया है। स्पष्ट रूप से यह तर्क भ्रामक है क्योंकि इसमें धारा 3(एफ) में कौटुम्बिक एकक की परिभाषा तथा धारा 4 के उपबन्धों को सम्यक् रूप से प्रभावशील नहीं किया गया है। निस्संदेह यह ठीक है कि 2 मई, 1972 के पूर्व किए गए विभाजन को आन्ध्र प्रदेश अधिनियम द्वारा अविधिमान्य नहीं बनाया गया है और इसलिए कोई भी ऐसी सम्पत्ति जो विभक्त अप्राप्तवय पुत्र के हिस्से में आती है, विधि की दृष्टि से उसकी ही होगी और उसको अविभक्त कुटुम्ब की सम्पत्ति का भाग नहीं माना जा सकता है। किन्तु धारा 3(एफ) में कौटुम्बिक एकक की परिभाषा के अन्तर्गत विभक्त अप्राप्तवय पुत्र स्पष्ट रूप से कौटुम्बिक एकक में सम्मिलित किया जाएगा और धारा 4 के आधार पर उसकी भूमि को, चाहे वह उसकी स्वार्जित भूमि हो या विभाजन पर प्राप्त की गई भूमि हो, कौटुम्बिक एकक के अन्य सदस्यों द्वारा धारित भूमियों के साथ मिलाया जा सकेगा। विभाजन पर विभक्त प्राप्तवय पुत्र द्वारा अभिप्राप्त भूमि कौटुम्बिक एकक के अन्य सदस्यों की भूमियों में इस कारण से जोड़ी नहीं जा सकेगी कि वह विभाजन अविधिमान्य है अपितु इस कारण से जोड़ी जाएगी कि उसके द्वारा धारित भूमि चाहे वह किसी भी प्रकार से अर्जित की गई हो, कौटुम्बिक एकक को अधिकतम सीमा क्षेत्र लागू करने के लिए अन्य सदस्यों की भूमियों के साथ जोड़ी जा सकती है। अतः हम यह समझने में असमर्थ हैं कि किसी विभक्त प्राप्तवय पुत्र को कौटुम्बिक एकक से किस प्रकार अपवर्जित किया जा सकता है। ऐसा करना आन्ध्र प्रदेश अधिनियम की धारा 3(एफ) और 4 के उपबन्धों की अवहेलना करना होगा।

7. इसके पश्चात् भूधारकों की ओर से यह तर्क दिया गया था कि कौटुम्बिक एकक की परिभाषा से संविधान के अनुच्छेद 14 का अतिक्रमण

1980(3) eILR(PAT) SC 245

होता है क्योंकि इसके द्वारा अप्राप्तवय पुत्र को कौटुम्बिक एकक में सम्मिलित करके और प्राप्तवय पुत्र को उससे अपवर्जित करके तथा उसे एक पृथक् एकक मानकर अप्राप्तवय और प्राप्तवय पुत्र के बीच अन्यायपूर्ण प्रभेद किया गया है। इस दलील के सम्बन्ध में हम में से एक (न्यायाधिपति तुलजापुरकर) ने आज हरियाणा भूमि अधिकतम सीमा से सम्बन्धित मामलों में दिए गए निर्णय में पहले ही विचार किया है और हमें उस बात को दोहराने की जरूरत नहीं है जो कि इस दलील का खण्डन करते समय उस मामले में पहले ही कही जा चुकी है। तथापि अब भूधारक यह दलील नहीं दे सकते हैं क्योंकि स्वीकृत रूप से आन्ध्र प्रदेश अधिनियम कृषि सुधार का विधान है, और इसका अनुच्छेद 14, 19 और 31 के उल्लंघन के आधार पर दी गई चुनौती से अनुच्छेद 31-क के संरक्षणात्मक उपबन्ध द्वारा, जिसकी सांविधानिक विधिमान्यता की हमने महाराष्ट्र अधिकतम सीमा से सम्बन्धित मामलों में पुष्टि कर दी गई है, संरक्षण हो जाता है। अतः हमें भूधारकों की ओर से दी गई दलीलों में कोई सार प्रतीत नहीं होता है और तदनुसार हम अपीलें तथा रिट पिटीशन खर्चों सहित खारिज करते हैं जो कि एक सेट में 5000 रुपये की एकमुश्त राशि के रूप में नियत किए जाते हैं, जो सभी भूधारकों को मिलकर देने होंगे।

अपीलें और रिट पिटीशन खारिज किए गए।

ज०