[1993] 1 उम० नि० प० 530

एटलस साइकिल इण्डस्ट्रीज लिमिटेड

बनाम

हरियाणा राज्य और अन्य

17 दिसम्बर, 1992

मुख्य न्यायमूर्ति एल० एम० शर्मा, एस० रत्नवेल पांडियन, एस० मोहन बी० पी० जीवन रेड्डी और एस० पी० भरूचा

पंजाब म्युनिसिपेलिटी ऐक्ट, 1911—धारा 5(4) और 168—[पंजाब म्युनिसिपेलिटी) (हरियाणा अमेंडमेंट एण्ड वेलिडेशन) ऐक्ट, 1971 द्वारा यथासंशोधित]—"अधिसूचना"—अधिनियम की मूल धारा में "अधिसूचना" शब्द वर्णित नहीं था। "अधिसूचना" शब्द को 1973 के अधिनियम सं० 24 द्वारा भूतलक्षी प्रभाव से अन्तःस्थापित किया गया था और चुंगी के उद्ग्रहण और संग्रहण को विधिमान्य बना दिया गया है—नगरपालिक सीमाओं के भीतर नये क्षेत्र को सम्मिलित कर लिए जाने पर उस क्षेत्र पर चुंगी का अधिरोपण सही और विधिमान्य है—उक्त अधिनियम के अधीन बनाए गए सभी नियम, अधिसूचनाएं, उप-विधियां, आदेश, निदेश और शक्तियां जो उस समय संपूर्ण नगरपालिका में प्रवृत्त हैं, ऐसे स्थानीय क्षेत्र को लागू होंगी—यह नगरपालिका ही है जिसे यह विनिश्चय करना है कि किसी स्थानीय क्षेत्र को उसमें शामिल किया जाए अथवा नहीं।

पंजाब म्युनिसिपेलिटी ऐक्ट, 1911—धारा 61 और 62—नगरपालिका की कर अधिरोपित करने की शक्ति—कोई भी नगरपालिका धारा 61 के अधीन अपनी शक्ति का प्रयोग करते हुए कोई कर उसी दशा में अधिरोपित कर सकती है जब उसने धारा 62 द्वारा विहित प्रक्रिया का पूरा पालन कर लिया हो।

संविधान, 1950—अनुच्छेद 14—[सपठित पंजाब म्युनिसिपेलिटी ऐक्ट, 1911 की धारा 5(4)]—धारा 5 के अधीन जांच का उद्देश्य काफी विस्तृत है। उस स्थानीय क्षेत्र के जिसको उक्त नगरपालिका के अंतर्गत सम्मिलित किए जाने का प्रस्ताव किया गया है, किसी निवासी को ऐसे सम्मिलित किए जाने पर धारा 5 के अधीन इस आधार पर भी आपत्ति करने की स्वतन्त्रता है कि उस स्थानीय क्षेत्र पर कोई नगरपालिका कर अधिरोपित न किया जाए और यदि याचियों ने वास्तव में आपत्ति की थी, और उन पर सम्यक् रूप से विचार किए जाने के पश्चात् कर अधिरोपित किया गया है तो याचियों के साथ कोई भेद-भाव नहीं किया गया है और न अनुच्छेद 14 का अतिक्रमण हुआ है।

संविधान, 1950—सातवीं अनुसूची की सूची 2 की प्रविष्टि 52—राज्य विधान मंडल उन सभी करों को अधिरोपित कर सकता है जो सातवीं अनुसूची की सूची 2 में वर्णित विषयों के अन्तर्गत आते हैं—जहां तक नगरपालिकाओं और स्थानीय स्वायत्त

शासनों का संबंध है, वे कुछ करों को अपने प्रयोजन के लिए उद्गृहीत करने हेतु राज्य द्वारा प्राधिकृत किए गए हैं।

भारत के संविधान के अनुच्छेद 32 के अधीन इन रिट याचिकाओं में पंजाब म्युनिसिपेलिटी ऐक्ट (पंजाब नगरपालिका अधिनियम, 1911) की, पंजाब म्युनिसिपेलिटी (हरियाणा अमेंडमेंट एण्ड वेलिडेशन)ऐक्ट, [नगरपालिका (हरियाणा संशोधन और विधिमान्यकर) अधिनियम] (1971 का हरियाणा अधिनियम सं० 41) द्वारा यथासंशोधित धारा 5 (4) की सांविधानिकता को, जहां तक उस धारा का सोनीपत की नगरपालिका की स्थानीय सीमाओं के उस क्षेत्र पर चुंगी अधिरोपित करने का संबंध है जिसमें याचियों के कारखाने स्थित हैं, चुनौती दी गई है प्रथम रिट याचिका के सुसंगत तथ्यों का उल्लेख किया जा सकता है। 3 नवम्बर, 1942 को पंजाब नगरपालिका अधिनियम की धारा 62(10) के अधीन एक अधिसूचना जारी की गई थी जो यह कथन करती थी कि सोनीपत नगरपालिका समिति ने अधिसूचना की अनुसूची में वर्णित उन वस्तुओं पर चुंगी नामक एक कर अधिरोपित किया है; जहां पर सोनीपत नगरपालिका की चुंगी की सीमाओं के भीतर उन वस्तुओं का आयात किया गया था। 11 फरवरी, 1948 को यह अधिसूचित किया गया था कि चुंगी के संग्रहण के प्रयोजन हेतु सोनीपत नगरपालिका की सीमाएं समय-समय पर नियत नगरपालिका की सीमाएं होंगी। 15 सितम्बर, 1966 को उक्त अधिनियम की धारा 5(1) के उपबंधों के अनुसरण में एक अधिसूचना जारी की गई थी जिसके द्वारा उक्त अधिसूचना की अनुसूची में विनिर्दिष्ट क्षेत्र सहित सोनीपत की नगरपालिक सीमाओं के भीतर उक्त क्षेत्र को घोषित किया गया था और नगरपालिका और स्थानीय क्षेत्र में रहने वाले व्यक्तियों को, जिसके सम्बन्ध में उक्त अधिसूचना प्रकाशित की गई थी, उक्त क्षेत्र को शामिल करने के प्रस्ताव के बारे में लिखित में आपत्तियां पेश करने के लिए आमंत्रित किया गया था। उक्त क्षेत्र को जिस पर याचियों के कारखाने स्थित थे, सोनीपत नगरपालिक सीमाओं के भीतर शामिल किए जाने का प्रस्ताव किया गया था। 3 नवम्बर, 1966 को याची ने प्रस्तावित क्षेत्र को सोनीपत नगरपालिका की सीमाओं के भीतर शामिल किए जाने के बारे में आपत्तियां फाइल कीं। याची ने यह कथन किया है कि उसकी यह बात समझ में आती है कि प्रस्तावित क्षेत्र को नगरपालिका में शामिल करने का उद्देश्य सोनीपत के आस-पास के विभिन्न कारखानों को उसके अन्दर लाकर सोनीपत नगरपालिका की आय को बढ़ाने का था जिससे वे सभी नगरपालिक करों का संदाय कर सकें। ऐसे अतिरिक्त करों से याचियों की साइकिल की उत्पादन लागत काफी बढ़ जाएगी और उनके कारखानों में विनिर्मित प्रति साइकिल पर अकेली चुंगी ही 1.30 रु० होगी। याची केन्द्र और राज्य के भारी करों के अधीन पहले से ही दबा हुआ था। यदि अतिरिक्त स्थानीय करों का और भार डाल दिया गया तो करों का भार असहनीय हो जाएगा। इसलिए याची ने यह मांग की कि औद्योगिक क्षेत्र को सोनीपत नगरपालिका की परिसीमाओं के भीतर शामिल किए जाने के प्रस्ताव को वापस लिया जाए। 11 अगस्त, 1967 को हरियाणा के राज्यपाल द्वारा उक्त अधिनियम की धारा 5(3) के अधीन एक अधिसूचना जारी की गई थी। (ऐसा इसलिए था क्योंकि 1 नवम्बर, 1966 को पंजाब राज्य का विभाजन करके हरियाणा राज्य का सृजन किया गया था) धारा 5(3) के अधीन अधिसूचना सोनीपत नगरपालिका की सीमाओं के भीतर उस क्षेत्र को सम्मिलित करती थी जिस पर दोनों ही याचियों के कारखाने लगे हुए हैं 18 अगस्त, 1967 को या उससे

सोनीपत की नगरपालिका की सीमाओं के भीतर उनके द्वारा आयातित सामान पर चुंगी उद्गृहीत की जाती थी। 1968 में सोनीपत के विनिमाताओं के संगम (ऐसोसिएशन) ने जिसके याची सदस्य थे, एक अभ्यावेदन किया जिसके परिणामस्वरूप सोनीपत नगरपालिका ने साइकिलों, याचियों द्वारा आयातित टायरों, ट्यूबों और अन्य पुर्जों पर प्रभार्य चुंगी की दर को कम कर दिया। 1967 में याचियों ने पंजाब और हरियाणा उच्च न्यायालय में सोनीपत के औद्योगिक क्षेत्र में स्थित उनके कारखानों में उनके द्वारा आयातित कच्चे माल, संघटकों और पूर्जों की बाबत कोई चुंगी उद्गृहीत और संगृहीत करने से सोनीपत नगरपालिका को रोकते हुए परमादेश की रिट के लिए रिट याचिकाएं फाइल कीं। उच्च न्यायालय द्वारा उक्त रिट याचिकाओं को खारिज कर दिए जाने के पश्चात् इस न्यायालय में अपीलें फाइल की गई थीं। इस न्यायालय ने अपने निर्णय को (एटलस साइकिल इंडस्ट्रीज लि० बनाम हरियाणा राज्य और एक अन्य) उक्त अधिनियम की धारा 5(4) जैसी कि वह उस समय थी, के उपबंधों पर आधारित किया था। धारा 5(4) जैसी कि वह समय थी, नियमों, उपविधियों, आदेशों, निदेशों और शक्तियों के बारे में थी। उस धारा में अधिसूचनाएं वर्णित नहीं थी। उक्त अधिनियम के अधीन अधिसूचाएं करों के अधिरोपण और प्रभार के लिए एकमात्र प्राधिकार और आज्ञा थी। अधिसूचनाओं को धारा 5(4) के अधीन किसी क्षेत्र को सम्मिलित करने के लिए लागू नहीं किया गया था। इसलिए, उक्त अपीलें मंजूर की गई थीं और सोनीपत नगरपालिका को याचियों से उनके द्वारा उनके कारखानों में आयात किए गए कच्चे माल, संघटकों और पुर्जों के सम्बन्ध में कोई चुंगी उद्गृहीत करने और उनसे संगृहीत करने से रोक दिया गया था। इस निर्णय के परिणामस्वरूप याचियों की वह चुंगी वापस कर दी गई थी जो उनसे संगृहीत की गई थी। 15 नवम्बर, 1971 को, पंजाब म्युनिसिपल (हरियाणा वेलिडेशन एण्ड अमेंडमेंट) ऐक्ट [पंजाब नगरपालिका (हरियाणा विधिमान्यकरण और संशोधन) अधिनियम] पारित किया गया था जिसने उक्त अधिनियम में "अधिसूचना" शब्द को सम्मिलित करने के लिए धारा 5(4) में संशोधन किया था। विधिमान्यकरण और संशोधन अधिनियम में भूतलक्षी प्रभाव से चुंगी के उद्ग्रहण और संग्रहण को विधिमान्य कर दिया गया था। इस पर प्रस्तुत रिट याचिकाएं फाइल की गईं थीं। उच्चतम न्यायालय द्वारा रिट याचिकाओं को खारिज करते हुए,

अभिनिर्धारित—उक्त अधिनियम की धारा 61 किसी नगरपालिक समिति को कोई कर अधिरोपित करने की शक्ति प्रदान करती है। इस प्रकार का कोई कर केवल तभी अधिरोपित किया जा सकता है जब समिति ने एक विशेष बैठक में एक संकल्प पारित कर दिया है, जैसा कि धारा 62 की उपधारा (1) द्वारा अपेक्षित है। उसके पश्चात् समिति धारा 62 की उप-धारा (2) द्वारा व्यक्तियों के उस वर्ग को निश्चित करते हुए और उस संपत्ति का विवरण देते हुए, जिन पर कर लगाया जाना है, उक्त रकम का, प्रस्तावित कर की दर और निर्धारण की यह प्रणाली जिसको अपनाने का प्रस्ताव किया गया है, निश्चित करते हुए एक सूचना प्रकाशित करने के लिए बाध्य है। कोई भी निवासी अर्थात् ऐसा कोई भी व्यक्ति जो उक्त नगरपालिका के भीतर सामान्यतः निवास कर कर रहा है, कारबार कर रहा है या स्थावर संपत्ति धारण किए हुए है या उसका अधिभोग कर रहा है, उपधारा (3) के अनुसार, समिति को प्रस्तावित कर के बारे में आपत्तियां पेश करने का हकदार है और समिति ऐसी आपत्तियों पर विचार करने के लिए बाध्य है। जब समिति ने उसे प्राप्त आपत्तियों

पर विचार करने के पश्चात् अपने प्रस्तावों को अंतिम रूप दे दिया है तब अपने प्रस्तावों और प्राप्त की गई आपत्तियों को उपायुक्त को या उसके माध्यम से राज्य करकार को, जैसा कि कर की प्रकृति से अपेक्षित हो, अग्रेसित करने के लिए आबद्ध है जो उन प्रस्तावों को मंजूरी दे सकेंगे या मंजूरी देने से इनकार कर सकेंगे। मंजूरी दे दिए जाने के पश्चात् राज्य सरकार उक्त कर के अधिरोपण को अधिसूचित करेगी और ऐसी अधिसूचना धारा 62 की उपधारा (12) के अनुसार इस बात का निर्णायक साक्ष्य है कि यह नगरपालिका कर उक्त अधिनियम के उपबंधों के अनुसार अधिरोपित किया गया है। इसलिए, यह नगरपालिक समिति ही है जो कर अधिरोपित करती है। कोई कर अधिरोपित करने से पहले वह एक सूचना में उस कर के संबंध में अपने प्रस्तावों को वर्णित करने के लिए बाध्य है और उक्त नगरपालिका का कोई भी निवासी उस पर आक्षेप करने के लिए हकदार है और समिति उस आक्षेप पर विचार करने के लिए बाध्य है; इसलिए धारा 62 के अधीन जांच का उद्देश्य इस बारे में अवधारण करना है कि उक्त कर को अधिरोपित करना व्यवहार्य और वांछनीय है अथवा नहीं। (पैरा 19)

उक्त अधिनियम की धारा 5 राज्य सरकार को उक्त नगरपालिका के भीतर उसके आस-पास के और उक्त अधिसूचना में वर्णित किसी स्थानीय क्षेत्र को सम्मिलित करने के अपने आशय की अधिसूचना द्वारा घोषित करने की शक्ति प्रदान करती है। ऐसे किसी प्रस्ताव पर उक्त नगरपालिका का और उस स्थानीय क्षेत्र का जिसे सम्मिलित किए जाने का प्रस्ताव किया गया है, कोई भी निवासी आक्षेप कर सकता है और राज्य सरकार उस आक्षेप पर विचार करने के लिए बाध्य है। यदि सभी आपत्तियों पर विचार करने के पश्चात् राज्य सरकार उस स्थानीय क्षेत्र को उक्त नगरपालिका में शामिल करने का विनिश्चय करती है तो वह ऐसा अधिसूचना द्वारा कर सकेगी। धारा 5 की उपधारा (4) (पूर्वोक्त वर्णित के अनुसार यथासंशोधित) नगरपालिका के उसके अंतर्गत ऐसे स्थानीय क्षेत्र को सम्मिलित करके विस्तार के परिणामों को वर्णित करती है और यह उपधारा यह कहती है कि उक्त अधिनियम के अधीन बनाए गए सभी नियम, अधिसूचनाएं, उप-विधियां, आदेश, निदेश और शक्तियां जो उस समय संपूर्ण नगरपालिका के भीतर प्रवर्तन में हैं, ऐसे स्थानीय क्षेत्र को लागू होंगी। इसलिए यह नगरपालिका ही है जिसे इस बारे में विनिश्चय करना है कि उक्त नगरपालिका के आस-पास के किसी स्थानीय क्षेत्र को उक्त नगरपालिका के अंतर्गत सम्मिलित किया जाए अथवा नहीं। धारा 5 के अधीन जांच का उद्देश्य ऐसा करने की व्यवहार्यता और वांछनीयता का अवधारण करना है। उक्त नगरपालिका के आस-पास के किसी स्थानीय क्षेत्र को नगरपालिका के अंतर्गत सम्मिलित कर लिए जाने के समय से ही वह स्थानीय क्षेत्र उक्त नगरपालिका में तत्समय प्रवर्तित सभी नियमों, अधिसूचनाओं, उप-विधियों, आदेशों, निदेशों और शक्तियों के अध्यधीन हो जाता है। इसलिए वह स्थानीय क्षेत्र उक्त नगरपालिका के अंतर्गत अधिरोपित सभी करों के अध्यधीन हो जाता है। (पैरा 20)

धारा 5 के अधीन जांच का उद्देश्य धारा 62 के अधीन जांच के उद्देश्य से भिन्न है। इसलिए, न्यायालय की राय में इस दलील में कोई गुंजाइश नहीं है कि याचियों के साथ इस रूप में विभेद किया गया है कि उन्हें धारा 62 के अधीन चुंगी के अधिरोपण पर आपत्ति करने के लिए कोई अवसर प्रदान नहीं किया गया था। (पैरा 21)

धारा 5 के अधीन जांच का उद्देश्य काफी विस्तृत है। उस स्थानीय क्षेत्र के जिसको उक्त नगरपालिका के अंतर्गत सम्मिलित किए जाने का प्रस्ताव किया गया है, किसी निवासी को ऐसे सम्मिलित किए जाने पर धारा 5 के अधीन इस आधार पर भी आपत्ति करने की स्वतंत्रता होगी कि उस स्थानीय क्षेत्र पर कोई नगरपालिका कर अधिरोपित नहीं किया जाना चाहिए। वास्तव में याचियों ने धारा 5 के उपबंधों के अधीन यह आपत्ति उठाई थी कि नगरपालिका के अंतर्गत उस स्थानीय क्षेत्र को सम्मिलित किए जाने से जिसमें इनके कारखाने स्थित हैं, वे चुंगी का संदाय करने के लिए बाध्य हो जाएंगे जिसे वह सहन करने में असमर्थ हो जाएंगे। इससे न्यायालय का यह निष्कर्ष और मजबूत हो जाता है कि उनके साथ कोई भेद-भाव नहीं किया गया है। (पैरा 22)

न्यायालय ने यह भी उल्लेख किया है कि समिति और राज्य सरकार को क्रमशः धारा 70(2)(ग) और धारा 71 द्वारा किसी व्यक्ति को या व्यक्तियों के किसी वर्ग को या किसी संपत्ति को या किसी प्रकार की संपत्ति को किसी कर के संदाय से पूर्णतः या भागतः छूट प्रदान करने की शक्ति दी गई है। याचियों और अन्य विनिमाताओं ने ऐसी छूट की ईप्सा की थी और उन्हें चुंगी के संदाय से भागतः छूट प्रदान कर दी गई थी। (पैरा 23)

यह कहना सही नहीं है कि याचियों को 18 अगस्त, 1967 से चुंगी के उद्ग्रहण के विरुद्ध अभ्यावेदन करने का कोई अवसर नहीं मिला था। उन्होंने उस क्षेत्र को जिस पर उनके कारखाने खड़े हुए हैं, नगरपालिका के अंतर्गत सम्मिलित लिए जाने के विरुद्ध उस तारीख से पहले इस आधार पर एक अभ्यावेदन किया था कि उनके लिए चुंगी का उद्ग्रहण अलाभकर था। उक्त अभ्यावेदन पर विचार किया गया था किंतु फिर भी उस क्षेत्र को नगरपालिका के भीतर सम्मिलित कर लिया गया था और चुंगी का उद्ग्रहण किया गया था। उसके पश्चात् इस न्यायालय ने उक्त उद्ग्रहण को खण्डित कर दिया और संशोधन और विधिमान्यकरण अधिनियम द्वारा उद्ग्रहण को विधिमान्य कर दिया गया था। (पैरा 24)

राज्य द्वारा कर लगाने की शक्ति का प्रयोग केवल राज्य विधान मण्डल द्वारा ही किया जा सकता है। उक्त शक्ति की सीमा संविधान द्वारा निश्चित कर दी गई है। उक्त विधान मण्डल उन सभी करों को अधिरोपित कर सकता है जो सातवीं अनुसूची में सूची 2 (राज्य सूची) में वर्णित विषयों के अंतर्गत आते हैं। जहां तक नगरपालिकाओं और स्थानीय स्वायत्त शासनों का उपबंध है, वे राज्य द्वारा इनमें से कुछ करों को अपने प्रयोजनों के लिए उद्गृहीत करने के लिए प्राधिकृत किए गए हैं। (पैरा 29)

यह कथन किए जाने की आवश्यकता है कि "अधिसूचना" शब्द 1973 के पंजाब अधिनियम सं० 24 द्वारा अंतःस्थापित किया गया था। मूलतः "अधिसूचना" शब्द अनुपस्थित था। (पैरा 42)

इस प्रकार यह स्पष्ट होगा कि नगरपालिक सीमाओं के भीतर उक्त क्षेत्र को सम्मिलित किए जाने के कारण उक्त सम्मिलित किए गए क्षेत्र में चुंगी का उद्हण किया जाने लगा है। दूसरे शब्दों में, यह धारा 5(4) का विधिक परिणाम है। उद्ग्रहण तो वहां पहले से ही था। नया जोड़ा गया क्षेत्र एक विधिक परिणाम द्वारा उद्ग्रहण के अध्यधीन हो गया

है और न कि धारा 61 और 62 तथा उप-विधियों से संबंधित अन्य सुसंगत धाराओं के अधीन किसी अधिरोपण द्वारा। (पैरा 44)

तथापि, अभ्यावेदन का अधिकार बहुमूल्य अधिकार है, फिर भी अभ्यावेदन के संबंध में याची की ओर से दी गई दलीलों को दो कारणों से स्वीकार नहीं किया जा सकता, (i) उस समय, जब नगरपालिका सीमाओं को परिवर्तित किया गया था, याची ने 3-11-1966 को अभ्यावेदन किया था। विशिष्टत: उसकी शिकायत नगरपालिका करों के विरुद्ध थी तथा ऊपर उद्धृत उसके अभ्यावेदन के पैरा 2 और 3 में चुंगी के विरुद्ध भी थी और (ii) अन्यथा भी जहां तक कर का अधिरोपण धारा 61 और 62 के आधार पर नहीं था बल्कि धारा 5(4) के विधिक परिणाम के रूप में था, वहां तक यह दलील देना सही है कि उक्त उद्ग्रहण पहली बार किया गया था। (पैरा 48)

अनुसरित निर्णय

		पैरा
[1984]	[1984]3 उम० नि० प० 271=ए० आई० आर० 1984 एस० सी० 583 : **भास्कर टैक्सटाइल मिल्स लि० बनाम झारसुगुडा नगरपालिका।**	46

प्रभेदित निर्णय

[1976]	[1976]1 उम० नि० प० 1318=(1976) 1 एस० सी० आर० 544 : **विशाखापटनम् नगरपालिका बनाम कन्द्रेगुला नुकाराजू।**	45

निर्दिष्ट निर्णय

[1987]	(1987) 2 एस० सी० सी० 510 : **बलदेव सिंह और अन्य बनाम हिमाचल प्रदेश राज्य और अन्य;**	9
[1986]	[1986]1 उम० नि० प० 664=(1985)4 एस० सी० सी० 124 : **हिन्दुस्तान गम एण्ड कैमिकल्स लि० बनाम हरियाणा राज्य और अन्य;**	14
[1985]	[1985]3 एस० सी० आर० 697 : **प्रकाशचन्द्र मेहता बनाम आयुक्त और सचिव, केरल सरकार और अन्य;**	9
[1971]	[1971] 3 उम० नि० प० 870=(1972)1 एस० सी० आर० 127 : **एटलस साइकिल इण्डस्ट्रीज लि० बनाम हरियाणा राज्य और एक अन्य;**	14

[1970] [1970]2 उम० नि० प० 617=ए० आई० आर० (1970) एस० सी० 264 :
ज्योति टिम्बर मार्ट बनाम कालीकट नगरपालिका; 34

[1966] [1966]2 एस० सी० आर० 891 :
हापुड़ नगरपालिका बोर्ड बनाम रघुबीर सिंह। 29

आरंभिक अधिकारिता : 1972 की रिट याचिका (सिविल) सं० 1 तथा 1972 की रिट याचिका सं० 54.

संविधान के अनुच्छेद 32 के अधीन फाइल की गई रिट याचिका।

याची की ओर से — सर्वश्री हरीश एन० साल्वे, एच०एस० परिहार, कुलदीप एस० परिहार, आर०पी० कपूर और संजय कपूर।

प्रत्यर्थियों की ओर से — सर्वश्री मनमोहन, के०सी० बजाज और सुश्री इंदु मल्होत्रा।

मध्यक्षेपियों की ओर से — सर्वश्री एल०के०पी० पांडेय, एस०के० वर्मा और डी०आर० केडिया।

न्यायालय का निर्णय न्यायमूर्ति एस०पी० भरूचा और न्यायमूर्ति एस० मोहन ने अलग-अलग दिया।

न्या० भरूचा—भारत के संविधान के अनुच्छेद 32 के अधीन इन रिट याचिकाओं में पंजाब म्यूनिसपेलिटी ऐक्ट (पंजाब नगरपालिका अधिनियम), 1911 की पंजाब म्यूनिसपेलिटी (हरियाणा अमेंडमेंट एंड वेलिडेशन) ऐक्ट, [नगरपालिका (हरियाणा संशोधन और विधिमान्य-करण) अधिनियम] (1971 का हरियाणा अधिनियम सं० 41) द्वारा यथा संशोधित धारा 5(4) की सांविधानिकता को, जहां तक उस धारा का सोनीपत की नगरपालिका की स्थानीय सीमाओं के उस क्षेत्र पर चुंगी अधिरोपित करने का संबंध है जिसमें याचियों के कारखाने स्थित हैं, चुनौती दी गई है।

2. प्रथम रिट याचिका के सुसंगत तथ्यों का उल्लेख किया जा सकता है। 3 नवम्बर, 1942 को पंजाब नगरपालिका अधिनियम (इसमें इसके पश्चात् उक्त अधिनियम कहा गया है) की धारा 62(10) के अधीन एक अधिसूचना जारी की गई थी जो यह कथन करती थी कि सोनीपत नगरपालिक समिति ने उक्त अधिसूचना की अनुसूची में वर्णित उन वस्तुओं पर चुंगी नामक एक कर अधिरोपित किया था, जहां पर सोनीपत नगरपालिका की चुंगी की सीमाओं के भीतर उन वस्तुओं का आयात किया गया था। 11 फरवरी, 1948 को यह अधिसूचित किया गया था कि चुंगी के संग्रहण के प्रयोजन हेतु सोनीपत नगरपालिका की सीमाएं समय-समय पर नियत नगरपालिका की सीमाएं होंगी। 15 सितम्बर, 1966 को उक्त अधिनियम की धारा 5(1) के उपबंधों के अनुसरण में एक अधिसूचना जारी की गई थी जिसके द्वारा उक्त अधिसूचना की अनुसूची में विनिर्दिष्ट क्षेत्र सहित सोनीपत की नगर-

पालिक सीमाओं के भीतर उक्त क्षेत्र को घोषित किया गया था और नगरपालिका और स्थानीय क्षेत्र में रहने वाले व्यक्तियों को, जिसके संबंध में उक्त अधिसूचना प्रकाशित की गई थी, उक्त क्षेत्र को शामिल करने के प्रस्ताव के बारे में लिखित में आपत्तियां पेश करने के लिए आमंत्रित किया गया था। उक्त क्षेत्र को जिस पर याचियों के कारखाने स्थित थे, सोनीपत नगरपालिक सीमाओं के भीतर शामिल किए जाने का प्रस्ताव किया गया था। 3 नवम्बर, 1966 को याची ने प्रस्तावित क्षेत्र को सोनीपत नगरपालिका की सीमाओं के भीतर शामिल किये जाने के बारे में आपत्तियां फाइल कीं। याची ने यह कथन किया है कि उसकी यह बात समझ में आती है कि प्रस्तावित क्षेत्र को नगरपालिका में शामिल करने का उद्देश्य सोनीपत के आस-पास के विभिन्न कारखानों को उसके अन्दर लाकर सोनीपत नगरपालिका की आय को बढ़ाने का था जिससे वे सभी नगरपालिक करों का संदाय कर सकेंगे। ऐसे अतिरिक्त करों से याचियों की साइकिलों की उत्पादन लागत काफी बढ़ जाएगी और उनके कारखानों में विनिर्मित प्रति साइकिल पर अकेली चुंगी ही 1.30 रु० होगी। याची केन्द्र और राज्य के भारी करों के अधीन पहले से ही दबा हुआ था। यदि अतिरिक्त स्थानीय करों का और भार डाल दिया गया तो करों का भार असहनीय हो जाएगा। इसलिए याची ने यह मांग की कि औद्योगिक क्षेत्र को सोनीपत नगरपालिका की परिसीमाओं के भीतर शामिल किए जाने के प्रस्ताव को वापस लिया जाए। 11 अगस्त, 1967 को हरियाणा के राज्यपाल द्वारा उक्त अधिनियम की धारा 5(3) के अधीन एक अधिसूचना जारी की गई थी: (ऐसा इसलिए था क्योंकि 1 नवम्बर, 1966 को पंजाब राज्य का विभाजन करके हरियाणा राज्य का सृजन किया गया था) धारा 5(3) के अधीन अधिसूचना सोनीपत नगरपालिका की सीमाओं के भीतर उस क्षेत्र को सम्मिलित करती थी जिस पर दोनों ही याचियों के कारखाने लगे हुए हैं। 18 अगस्त, 1967 को या उससे सोनीपत की नगरपालिका की सीमाओं के भीतर उनके द्वारा आयातित सामान पर चुंगी उद्गृहीत की जाती थी।

3. 1968 में सोनीपत के विनिर्माताओं के संगम (एसोसिएशन) ने जिसके याची सदस्य थे, एक अभ्यावेदन किया जिसके परिणामस्वरूप सोनीपत नगरपालिका ने साइकिलों, याचियों द्वारा आयातित टायरों, ट्यूबों और अन्य पुर्जों पर प्रभार्य चुंगी की दर को कम कर दिया।

4. 1967 में याचियों ने पंजाब और हरियाणा उच्च न्यायालय में सोनीपत के औद्योगिक क्षेत्र में स्थित उनके कारखानों में उनके द्वारा आयातित कच्चे माल, संघटकों और पुर्जों की बाबत कोई चुंगी उद्गृहीत और संगृहीत करने से सोनीपत नगरपालिका को रोकते हुए परमादेश की रिट के लिए रिट याचिकाएं फाइल कीं। उच्च न्यायालय द्वारा उक्त रिट याचिकाओं को खारिज कर दिए जाने के पश्चात् इस न्यायालय में अपीलें फाइल की गई थीं। इस न्यायालय ने अपने निर्णय को (**एटलस साइकिल इंडस्ट्रीज लि० बनाम हरियाणा राज्य और एक अन्य**[1]) उक्त अधिनियम की धारा 5(4) जैसी कि वह उस समय थी, के उपबंधों पर आधारित किया था। धारा 5(4), जैसी कि वह उस समय थी, नियमों, उप-

---

[1] [1971] 3 उम० नि० प० 870=1972 (1) एस० सी० आर० 127.

विधियों, आदेशों, निदेशों और शक्तियों के बारे में थी। उस धारा में अधिसूचनाएं वर्णित नहीं थी। उक्त अधिनियम के अधीन अधिसूचनाएं करों के अधिरोपण और प्रभार के लिए एकमात्र प्राधिकार और आज्ञा थी। अधिसूचनाओं को धारा 5(4) के अधीन किसी क्षेत्र को सम्मिलित करने के लिए लागू नहीं किया गया था। इसलिए उक्त अपीलें मंजूर की गई थी और सोनीपत नगरपालिका को याचियों से उनके द्वारा उनके कारखानों में आयात किए गए कच्चे माल, संघटकों और पुर्जों के संबंध में कोई चुंगी उद्गृहीत करने और उनसे संगृहीत करने से रोक दिया गया था।

5. इस निर्णय के परिणामस्वरूप याचियों को वह चुंगी वापस कर दी गई थी जो उनसे संगृहीत की गई थी।

6. 15 नवम्बर, 1971 को पंजाब म्युनिसिपल (हरियाणा वैलिडेशन एण्ड अमेंडमेंट) ऐक्ट [पंजाब नगरपालिका [हरियाणा विधिमान्यकरण और संशोधन) अधिनियम] (इसमें इसके पश्चात् विधिमान्यकरण और संशोधन अधिनियम कहा गया है) पारित किया गया था जिसने उक्त अधिनियम में 'अधिसूचना' शब्द को सम्मिलित करने के लिए धारा 5(4) में संशोधन किया था। विधिमान्यकरण और संशोधन अधिनियम में भूतलक्षी प्रभाव से चुंगी के उद्ग्रहण और संग्रहण को इन शब्दों में विधिमान्य कर दिया गया था :—

> *"4. विधिमान्यकरण — (1) किसी न्यायालय के किसी निर्णय, डिक्री या आदेश या अन्य प्राधिकार (नजीर) में किसी प्रतिकूल बात के होते हुए भी किसी कर के साढ़े बारह प्रतिशत वार्षिक की बजाय पन्द्रह प्रतिशत की दर पर किए गए या किया गया तात्पर्यित कोई निर्धारण, पुनः निर्धारण, उद्ग्रहण या संग्रहण और इस अधिनियम के प्रारंभ से पूर्व उद्गृहीत प्रभारित या संगृहीत या उद्गृहीत, प्रभारित या संगृहीत की गई तात्पर्यित कोई चुंगी और ऐसे प्रारंभ से पूर्व मूल अधिनियम और उसके अधीन बनाए गए नियमों के संबंध में आरंभ की गई कोई कार्रवाई या की गई कोई बात ऐसी विधिमान्य और प्रभावी मानी जाएगी मानो ऐसा निर्धारण पुनः निर्धारण, उद्ग्रहण या सग्रहण या कार्रवाई या बात इस अधिनियम द्वारा यथा

*अंग्रेजी में यह इस प्रकार है :—

"4. Validation. (1) Notwithstanding any Judgment, decree or order of any court or other authority to the contrary, any assessment, reassessment, levy or collection or any tax made or purporting to have been made at the rate of fifteen per centum instead of twelve-and-a-half per centum and any octroi levied, charged or collected or purporting to have been levied, charged or collected before the commencement of this Act and any action taken or thing done before such commencement in relation of the principal Act and the rules made thereunder shall be deemed to be as valid and effective as if such assessment, reassessment, levy of collection or action or thing had been made, taken or done under

संशोधित मूल अधिनियम और इस अधिनियम के अधीन बनाए गए नियमों और उप-विधियों के अधीन किया गया है, आरंभ की गई है या की गई है……।"

7. इस पर प्रस्तुत रिट याचिकाएं फाइल की गई थीं।

8. उक्त दलील का उचित मूल्यांकन करने के लिए जो हमारे समक्ष दी गई है, उक्त अधिनियम के सुसंगत उपबंधों का वर्णन किया जा रहा है। धारा 5 (धारा 5 की उपधारा (4) में अधिसूचना शब्द को सम्मिलित किए जाने के पश्चात्) जहां तक हमारे प्रयोजन के लिए महत्वपूर्ण है, इस प्रकार है :—

> *"5(4) जब किसी स्थानीय क्षेत्र को इस धारा की उपधारा (3) के अधीन किसी नगरपालिका में सम्मिलित कर लिया गया है तब यह अधिनियम, और राज्य सरकार द्वारा अधिसूचना द्वारा अन्यथा निदेशित किए जाने के सिवाय, इस अधिनियम के अधीन बनाए गए और पूरी नगरपालिका में तत्समय प्रवर्तित सभी नियम, जारी की गई अधिसूचना, या प्रदत्त शक्तियां, उप-विधियां, आदेश, निदेश ऐसे क्षेत्र को लागू होंगे।"

उक्त अधिनियम की धारा 61 नगरपालिका समिति को नगरपालिका के संपूर्ण क्षेत्र में या उसके किसी भाग में उसमें वर्णित कर ऐसे किसी साधारण या विशेष आदेशों के या नियमों के अध्यधीन अधिरोपित करने की शक्ति प्रदान करती थी जिन्हें राज्य सरकार इस निमित्त कर सकती थी। उक्त शक्ति को यह कहते हुए सीमित कर दिया गया था कि उक्त अधिरोपण उक्त अधिनियम के प्रयोजनों के लिए होना चाहिए और इस अधिनियम द्वारा निदेशित रीति में होना चाहिए। उपधारा (1) में वर्णित करों के अन्तर्गत चुंगी नहीं आती थी। चुंगी प्रयोजन के लिए धारा 61 का सुसंगत उपबंध उपधारा (2) है जो इस प्रकार है :—

> *"61(2) पूर्वगामी खंड में यथा उपबंधित के सिवाय, राज्य सरकार की पूर्व मंजूरी के साथ कोई अन्य कर जिसे राज्य विधान मण्डल को राज्य में अधिरोपित करने की संविधान के अधीन शक्ति है।"

---

the principal Act as amended by this Act and the rules and bye-laws made thereunder……"

*"5 (4) When any local area has been included in a municipality under sub-section (3) of this section, this Act, and, except as the State Government may otherwise by notification direct, all rules, notification, bye-laws, orders, directions and powers made, issued or conferred under this Act and in force throughout the whole municipality at the time, shall apply to such area."

**"61(2). Save as provided in the forgoing clause, with the previous sanction of the State Government any other tax which the State Legislature has power to impose in the State under the Constitution."

धारा 62 कर अधिरोपित करने के लिए प्रक्रिया के बारे में है और वह इस प्रकार है :—

*"62. कर आरोपित करने की प्रक्रिया—(1) कोई समिति एक विशेष बैठक में धारा 61 के अधीन किसी कर के अधिरोपण का प्रस्ताव करने के लिए एक संकल्प पारित कर सकेगी।

(2) जब ऐसा कोई संकल्प पारित कर दिया गया है तब समिति उन व्यक्तियों के वर्ग को या उक्त संपत्ति का विवरण देते हुए जिस पर कर लगाने का प्रस्ताव किया गया है, अधिरोपित किए जाने वाले कर की रकम या दर और निर्धारण के लिए अपनाई जाने वाली प्रणाली को परिभाषित करते हुए एक सूचना प्रकाशित करेगी।

(3) उक्त प्रस्तावित कर पर आक्षेप करने वाला कोई भी निवासी उक्त सूचना के प्रकाशन से 30 दिन के भीतर समिति को लिखित में अपनी आपत्ति प्रस्तुत कर सकेगा और समिति एक विशेष बैठक में उसकी आपत्ति पर विचार करेगी।

(4) यदि समिति अपने प्रस्तावों में या उनमें से किसी प्रस्ताव में संशोधन करने का विनिश्चय करती है तो वह आपत्ति के लिए एक सूचना के साथ संशोधित प्रस्तावों को प्रकाशित करेगी जिसमें यह संकेत दिया जाएगा कि वे प्रस्ताव पूर्व में प्रकाशित प्रस्तावों के उपांतरण में हैं।

(5) उन आपत्तियों पर जो संशोधित प्रस्तावों के बारे में 30 दिन के भीतर प्राप्त की जा सकेंगी, उपधारा (3) में वर्णित रीति में विचार किया जायेगा।

*अंग्रेजी में यह इस प्रकार है :—

"62. Procedure to impose taxes—(1) A committee may, at a special meeting, pass a resolution to propose the imposition of any tax under Section 61.

(2) When such a resolution has been passed the committee shall publish a notice, defining the class of persons or description of property proposed to be taxed, the amount or rate of the tax to be imposed, and the system of assessment to be adopted.

(3) Any inhabitant objecting to the proposed tax may, within thirty days from the publication of the said notice submit his objection in writing to the committee ; and the committee shall at a special meeting take his objection into consideration.

(4) If the committee decides to amend its proposals or any of them, it shall publish amended proposals along with a notice indicating that they are in modification of the previously published for objection.

(5) Any objections which may within thirty days be received to the amended proposals shall be dealt within the manner prescribed in sub-section (3).

(6) जब समिति ने अपने प्रस्तावों को अंतिम रूप से तय कर दिया है तब यदि प्रस्तावित कर धारा 61 की उपधारा (1) के खंड (ख) से (च) के अन्तर्गत आते हैं तो वह यह निदेश देगी कि उक्त कर अधिरोपित किया जाए और इस आशय के अपने आदेश की प्रति उपायुक्त के माध्यम से राज्य सरकार को अग्रेषित करेगी और यदि प्रस्तावित कर किसी अन्य उपबंध के अन्तर्गत आता है तो वह अपने प्रस्तावों को उक्त आपत्ति के साथ, यदि उक्त प्रस्तावों के संबंध में कोई की गई है, उपायुक्त को पेश करेगी।

(7) यदि प्रस्तावित कर धारा की उपधारा (1) के खंड (क) के अन्तर्गत आता है तो उपायुक्त उपधारा (3) और (5) के अधीन प्राप्त आपत्तियों पर विचार करने के पश्चात् या तो उक्त प्रस्तावों को मंजूरी देने से इनकार कर सकेगा या उन प्रस्तावों को समिति के पास और पुनर्विचार के लिए वापस कर सकेगा या उपांतरण के बिना या ऐसे उपांतरणों के साथ मंजूरी दे सकेगा जिसमें अधिरोपित किए जाने वाली रकम में कोई वृद्धि अन्तर्वलित नहीं है, जैसा वह उचित समझे, और राज्य सरकार को उन प्रस्तावों की और मंजूरी के अपने आदेश की एक प्रति अग्रेषित करेगा और यदि उक्त कर धारा 61 की उपधारा (2) के अन्तर्गत आता है तो उपायुक्त उन प्रस्तावों और आपत्तियों को अपनी सिफारिशों के साथ राज्य सरकार को पेश करेगा।

(8) राज्य सरकार उपधारा (2) के अधीन कराधान के लिए प्रस्तावों को

---

(6) When the committee has finally settled its proposals it shall, if the proposed tax falls under clauses (b) to (f) of sub-section (1) of section 61 direct that the tax be imposed, and shall forward a copy of its order to the effect through the Deputy Commissioner to the State Government and if the proposed tax falls under any other provision, it shall submit its proposals together with the objection if any made in connection therewith to the Deputy Commissioner.

(7) If the proposed tax falls under clause (a) of sub-section (1) of section 61, the Deputy Commissioner, after considering the objections received under sub-sections (3) and (5) may either refuse to sanction the proposals or return them to the committee for further consideration, or sanction them without moditication or with such modification not involving an increase of the amount to be imposed, as he deems fit, forwarding to the State Government a copy of the proposals and his order of sanction ; and if the tax falls under sub-section (2) of section 61, the Deputy Commissioner shall submit the proposals and objections with his recommendations to the State Government.

(8) The State Government on receiving proposals for taxation under sub-section (2) may sanction or refuse to sanction

प्राप्त करने पर मंजूरी प्रदान कर सकेगी या उन्हें मंजूरी देने से इनकार कर सकेगी या उनको समिति के पास पुनः विचार के लिए वापस भेज सकेगी।

(9) [गवर्नमेंट आफ इंडिया (अडाप्टेशन आफ लाज) आर्डर, 1937 द्वारा लोपित]।

(10) (क) जब उपधारा (6) और (7) के अधीन आदेश की एक प्रति प्राप्त कर ली गई है, या

(ख) जब किसी प्रस्ताव को उपधारा (8) के अधीन मंजूरी दे दी गई है।

तब राज्य सरकार उक्त कर के अधिरोपण को ऐसे आदेश या प्रस्ताव के अनुरूप अधिसूचित करेगी और उक्त अधिसूचना में ऐसी किसी तारीख को विनिर्दिष्ट करेगी जो उक्त अधिसूचना की तारीख से एक माह से कम की नहीं होगी जिसको कर प्रवर्तन में आएगा।

(11) उक्त वर्ष में उद्ग्रहणीय कर किसी वर्ष में जनवरी की पहली तारीख को या अप्रैल की पहली तारीख को या जुलाई की पहली तारीख को या अक्तूबर की पहली तारीख को प्रवर्तन में आ जाएगा और यदि वह उक्त वर्ष की पहली तारीख के अलावा किसी अन्य तारीख को प्रवर्तन में आता है जिससे वह उद्ग्रहणीय है तो वह आगामी वर्ष की बजाय ऐसे वर्ष की पहली तारीख तक तिमाही उद्ग्रहणीय होगा।

(12) इस अधिनियम के अधीन किसी कर के अधिरोपण की कोई

---

the same, or return them to the commmittee for further consideration.

(9) (Omitted by Government of India (Adaptation of Laws) Order, 1937).

(10) (a) When a copy of order under sub-section (6) and (7) has been received. or

(b) When a proposal has been sanctioned under sub-section (8).

The State Government shall notify the imposition of the tax in accordance with such order or proposal, and shall in the notification specify a date not less than one month from the date of the notification, on which tax shall come into force.

(11) A tax leviable by the year shall come into force on the first day of January or on the first day of April or on the first day of July or on the first day of October in any year, and if it comes into force on any other than the first day of the year by which it is leviable, shall be leviable by the quarter till the first day of such year than next ensuing.

(12) A notification of the imposition of a tax under this

अधिसूचना इस बात का निर्णायक साक्ष्य होगी कि उक्त कर उक्त अधिनियम के उपबंधों के अनुसार अधिरोपित किया गया था।"

धारा 70 और 71 क्रमशः समिति को और राज्य सरकार को अन्य बातों के साथ-साथ किसी व्यक्ति को या व्यक्तियों के किसी वर्ग को या किसी संपत्ति या संपत्ति के प्रकार को किसी कर के संदाय से या उसके किसी भाग के संदाय से छूट प्रदान करने की शक्ति प्रदान करती हैं।

9. याची के विद्वान काउन्सेल श्री साल्वे ने यह दलील दी कि अभ्यावेदन का अधिकार एक महत्वपूर्ण रक्षोपाय है और उसने **प्रकाशचन्द्र मेहता बनाम आयुक्त और सचिव, केरल सरकार और अन्य**[1] और **बलदेव सिंह और अन्य बनाम हिमाचल प्रदेश राज्य और अन्य**[2] में इस न्यायालय के निर्णयों का अवलंब लिया है। इस प्रतिपादना की शुद्धता के बारे में कोई सन्देह नहीं हो सकता।

10. श्री साल्वे ने यह दलील दी कि याचियों को उस क्षेत्र पर चुंगी के अधिरोपण के विरुद्ध, जिसमें उनके कारखाने स्थित थे, धारा 62(3) के अधीन एक अभ्यावेदन करने के अधिकार से वंचित किया गया था। इसलिए, याचियों के साथ भेद-भाव किया गया था और संविधान के अनुच्छेद 14 के उपबंधों का उल्लंघन किया गया था और धारा 5(4), जहां तक वह उन क्षेत्रों में चुंगी अधिरोपित करती थी, असांविधानिक थी।

11. विद्वान काउन्सेल द्वारा **विशाखापटनम नगरपालिका बनाम कान्द्रे गुला नुकाराजू और अन्य**[3] में इस न्यायालय के निर्णय पर अधिक बल दिया गया था। जिला नगरपालिका अधिनियम, 1920 में अन्तर्विष्ट शक्तियों का प्रयोग करते हुए आन्ध्र प्रदेश सरकार ने विशाखापटनम नगरपालिका की सीमाओं में रामकृष्ण पुरम और श्रीहरिपुरम के गांवों में अन्तर्विष्ट स्थानीय क्षेत्र को सम्मिलित करने के अपने आशय की घोषणा की थी। जिला नगरपालिका अधिनियम, 1920 को आन्ध्र प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1965 द्वारा निरसित कर दिया गया था जो 2 अप्रैल, 1965 से प्रवर्तन में आया। 24 मार्च, 1966 को आन्ध्र प्रदेश सरकार ने 1965 के अधिनियम की धारा 3(3) द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए अपीलार्थी नगरपालिका की सीमाओं के भीतर रामकृष्णपुरम और श्रीहरिपुरम के गांवों में समाविष्ट क्षेत्र को शामिल करते हुए एक अधिसूचना जारी की जो 1 अप्रैल, 1966 से लागू हुई थी। 24 मार्च, 1970 और 10 जून, 1970 को नगरपालिक परिषद् ने नगरपालिका सीमाओं में हाल ही में सम्मिलित किए गए क्षेत्रों में संपत्ति-कर का उद्ग्रहण करने के अपने आशय की घोषणा की और आपत्तियों पर विचार करने के पश्चात् उक्त नगरपालिक सीमाओं के भीतर स्थित भूमियों और भवनों पर 1 अक्तूबर, 1970 से संपत्ति

Act shall be conclusive evidence that the tax has been imposed in accordance with the provisions of the Act."

---

[1] 1985 (3) एस० सी० आर० 697.

[2] 1987 (2) एस० सी० सी० 510.

[3] [1976] 1 उम० नि० प० 1318=1976 (1) एस० सी० आर० 544.

1992(12) eILR(PAT) SC 1

कर के उद्ग्रहण की पुष्टि करते हुए 28 अगस्त, 1970 को एक संकल्प पारित किया। तथापि उसने प्रतिवाद करने वाले प्रत्यर्थियों को 1 अक्तूबर, 1970 की बजाय 1 अप्रैल, 1966 से अर्थात् उस तारीख से जिसको रामकृष्णपुरम और श्रीहरिपुरम के गांवों को नगरपालिका की सीमाओं में शामिल किया गया था, उनसे संपत्ति कर की मांग करते हुए सूचनाएं जारी कीं। प्रतिवाद करने वाले प्रत्यर्थियों ने इस घोषणा की मांग करते हुए रिट याचिका फाइल की कि 1 अक्तूबर, 1970 से पूर्व की अवधि के लिए संपत्ति कर का उद्ग्रहण अवैध था। रामकृष्णपुरम और श्रीहरिपुरम के गांवों को अपीलार्थी नगरपालिका की सीमाओं के भीतर सम्मिलित करने को न्यायालय द्वारा सही पाया गया था। यह कहा गया कि न्यायालय के विचार के लिए सही प्रश्न इस बारे में था कि क्या उक्त संपत्ति-कर जो 1920 के अधिनियम के अधीन उदग्रहण किया जा सकता था, उस अधिनियम के अधीन भी उस अधिनियम के निरसन के पश्चात् नगरपालिका के गठन के पश्चात् नगरपालिका की सीमाओं के भीतर सम्मिलित किए गए क्षेत्रों में स्थित संपत्ति पर विधितः उद्गृहीत किया जा सकता है? 1965 के अधिनियम की धारा 391(1) 1920 के अधिनियम को अभिव्यक्त रूप से निरसित करती थी जिससे प्रसामान्यतः यह निष्कर्ष निकलता है कि 1920 के अधिनियम के अधीन कोई कार्रवाई नहीं की जा सकती किन्तु अपीलार्थी नगरपालिका ने यह दलील दी कि 1965 के अधिनियम की अनुसूची 9 का खण्ड 12 कर के प्रयोजनों के लिए निरसित अधिनियमिति को जीवित रखता था और इसलिए नगरपालिका को 1920 के अधिनियम के अधीन कर अधिरोपित करने का प्राधिकार था। खण्ड 12 के विश्लेषण पर यह पाया गया था कि उक्त खण्ड कतई लागू नहीं होता था। तब न्यायालय 1965 के अधिनियम के उपबंधों पर जहां तक वे नगरपालिका परिषदों पर कई प्रकार के कर अधिरोपित करने का दायित्व डालते थे, विचार करने के लिए अग्रसर हुआ। धारा 81(1)(क) के अधीन प्रत्येक नगरपालिका का उस धारा में वर्णित कर उद्गृहीत करने का दायित्व था। उपधारा (2) के अधीन नगरपालिका परिषद् का यह दायित्व था कि वह अपने संकल्प में कर को उद्ग्रहण करते समय उस दर को जिस पर, उस तारीख को जिससे वह कर उद्गृहीत किया जाएगा, निर्धारित करते हुए वर्णित करे। इस उपधारा का प्रथम परंतुक यह अपेक्षा करता है कि "पहली बार कोई कर अधिरोपित करते हुए एक संकल्प पारित करने से पहले" या विद्यमान कर की दर में वृद्धि करते हुए नगरपालिक परिषद अपने आशय की घोषणा करते हुए और आपत्तियां आमंत्रित करते हुए विहित रीति में एक सूचना प्रकाशित करती और वह उन पर विचार करने के लिए बाध्य थी। उसके पश्चात् धारा 83 के कारण जब कोई परिषद् पहली बार या किसी नई दर पर कोई कर उद्गृहीत करने का धारा 81 के उपबंधों के अध्यधीन रहते हुए निश्चय करती तो उसके सचिव को उस दर को जिस पर, उस तारीख को जिससे और उद्ग्रहण की अवधि, यदि कोई है, जिसके लिए ऐसा कर उद्गृहीत किया जाएगा, विनिर्दिष्ट करते हुए विहित रीति में एक अधिसूचना तत्काल प्रकाशित करनी होती थी। धारा 83 स्पष्टतः धारा 81 के अध्यधीन थी और बाद के उपबंध के अधीन कोई भी कर "पहली बार" तब तक अधिरोपित नहीं किया जा सकता था जब तक कि उसमें विहित प्रक्रिया का पालन नहीं कर दिया गया था। चूंकि न्यायालय के समक्ष मामले में 1 अक्तूबर, 1970 से पूर्व की अवधि के संबंध में उसमें विहित प्रक्रिया का अनुसरण नहीं किया गया था इसलिए प्रतिवाद करने वाले प्रत्यर्थियों की संपत्ति पर उस अवधि के लिए संपत्ति का उद्ग्रहण विधि के प्राधिकार के बिना था।

न्यायालय का यह कहना था कि नगरपालिका अपनी सीमाओं के भीतर स्थित संपत्ति पर काफी पहले संपत्ति का उद्ग्रहण कर सकती थी। किन्तु पहली अप्रैल, 1966 तक रामकृष्णपुरम और श्रीहरिपुरम गांव उन सीमाओं से बाहर थे। नगरपालिक सीमाओं में हाल ही में सम्मिलित किए गए क्षेत्रों पर कर पहली बार अधिरोपित किया जा रहा था और इसलिए नगरपालिका पर धारा 81(2) के प्रथम परन्तुक द्वारा विहित प्रक्रिया का अनुसरण करने का भार था। उन क्षेत्रों के निवासियों और कर दाताओं को उक्त कर के अधिरोपण के विरुद्ध आपत्ति करने का कभी कोई अवसर प्राप्त नहीं हुआ था और उन्हें उस बहुमूल्य अवसर से इनकार नहीं किया जा सकता। नगरपालिका पर न केवल प्रस्तावित कर के बारे में आपत्तियां आमंत्रित करने का दायित्व था बल्कि उसके द्वारा प्राप्त की गई आपत्तियों पर एक विनिर्दिष्ट अवधि के भीतर विचार करने की बाध्यता भी थी। विधि की नीति उन व्यक्तियों को, जिन पर उक्त कर के अधिरोपण का प्रभाव पड़ने की संभाव्यता थी, प्रस्तावित उद्ग्रहण के विरुद्ध आपत्ति करने का अवसर प्रदान करने की थी। अपीलार्थी-नगरपालिका के अनुसार रामकृष्णपुरम और श्रीहरिपुरम के निवासियों को उक्त कर के अधिरोपण के विरुद्ध उस समय आपत्ति करने का अवसर प्रदान किया गया था जब राज्य सरकार ने उन दोनों गांवों को उक्त नगरपालिका की सीमाओं के भीतर सम्मिलित करने के अपने इरादे की घोषणा करते हुए 1965 के अधिनियम की धारा 3(1)(ख) के अधीन एक अधिसूचना जारी की थी। न्यायालय ने उस दलील को स्वीकार करना संभव नहीं पाया। जब राज्य सरकार ने इस परन्तुक के अधीन एक अधिसूचना जारी की थी। तब संबद्ध स्थानीय क्षेत्र का कोई भी निवासी उसमें अंतर्विष्ट किसी बात पर अर्थात उस अधिसूचना में अंतर्विष्ट किसी बात पर आपत्ति कर सकता था। ऐसी अधिसूचना में "किसी नगरपालिका के भीतर उस नगरपालिका के आसपास के और ऐसी अधिसूचना में वर्णित किसी स्थानीय क्षेत्र को सम्मिलित करने" के सरकार के आशय की केवल घोषणा ही अंतर्विष्ट थी। इसलिए आपत्ति का अधिकार इस प्रश्न तक ही सीमित है कि क्या कोई विशिष्ट क्षेत्र, जैसा कि प्रस्ताव किया गया है, नगरपालिका की सीमाओं के भीतर सम्मिलित किया जाना चाहिए। उस प्रक्रम पर किसी कर के अधिरोपण के बारे में आपत्तियां प्रस्तुत करना समय पूर्व होगा क्योंकि धारा 3(3) के अधीन अंतिम अधिसूचना जारी कर दिए जाने के पश्चात् ही नऐ रूप से शामिल किए गए क्षेत्रों पर कर के अधिरोपण के बारे में प्रश्न उद्भूत होता है। धारा 3(3) के अधीन एक अधिसूचना के पश्चात् धारा 81(1) के अधीन एक संकल्प पारित करना था यदि नगरपालिका कोई कर अधिरोपित करना चाहती थी और उक्त संकल्प को प्रभावी बनाने के लिए धारा 81(2) के प्रथम परन्तुक द्वारा विहित प्रक्रिया का अनुसरण करना था। यह पाया गया था कि अपीलार्थी-नगरपालिका ने आज्ञापक प्रक्रिया को कमजोर कर दिया था और उससे प्रतिवाद करने वाले प्रत्यर्थियों को उक्त कर के अधिरोपण पर आपत्ति करने के बहुमूल्य अधिकार से वर्जित किया था।

12. तदनुसार, श्री साल्वे ने यह दलील दी कि उस क्षेत्र पर जिसमें याचियों के कारखाने स्थित थे, याचियों को उक्त अधिनियम की धारा 62 द्वारा उपबंधित उक्त चुंगी के विरुद्ध अभ्यावेदन करने का बहुमूल्य अधिकार एक ऐसा अवसर जो उक्त नगरपालिका के मूल क्षेत्र के निवासियों को उस समय दिया जाना था जब चुंगी इस क्षेत्र पर अधिरोपित की गई थी, प्रदान किये बिना चुंगी पहली बार अधिरोपित की गई थी। तदनुसार याचियों के

साथ भेदभाव किया गया था और इस प्रकार संविधान के अनुच्छेद 14 का अतिक्रमण किया गया था ।

13. अनुकल्प में श्री साल्वे ने यह दलील दी कि कम से कम भूतलक्षी अधिरोपण तो अनुच्छेद 14 के अधीन दूषित था, क्योंकि वह केवल उन्हीं को छांटता था जो भूतलक्षी प्रभाव से प्रभावित हुए थे और जिन्हें अभ्यावेदन के अवसर से इनकार किया गया था । इस दलील को इस प्रकार स्पष्ट किया जा सकता है; जब नगरपालिका के क्षेत्र को उस क्षेत्र को सम्मिलित करने के लिए विस्तारित किया गया था जिस पर याचियों के कारखाने खड़े हुए थे, तब धारा 5(4) "अधिसूचना" शब्द को अंतर्विष्ट नहीं करती थी और इसलिए उस क्षेत्र के भीतर चुंगी का अधिरोपण गलत था । जब धारा 5(4) में "अधिसूचना" शब्द को सम्मिलित करने के लिए संशोधन किया गया था तभी चुंगी भूतलक्षी प्रभाव से अधिरोपित की गई थी किन्तु याचियों को, उन परिस्थितियों में, ऐसे अधिरोपण के विरुद्ध अभ्यावेदन करने का कोई अवसर नहीं मिला था ।

14. प्रत्यर्थियों के विद्वान काउन्सेल श्री मनमोहन ने हमारा ध्यान **हिन्दुस्तान गम एण्ड केमिकल्स लि० बनाम हरियाणा राज्य और अन्य**[1] में निर्णय की ओर आकर्षित किया। इस मामले में अपीलार्थी का एक कारखाना था जो 10 अगस्त, 1963 से पूर्व भिवानी नगरपालिक समिति की स्थानीय सीमाओं के बाहर स्थित था किन्तु उस तारीख के बाद उक्त अधिनियम की धारा 5(3) के अधीन जारी की गई एक अधिसूचना के द्वारा नगरपालिक समिति की स्थानीय सीमाओं को विस्तार कर दिए जाने के कारण अपीलार्थी के कारखाने का परिसर भिवानी नगरपालिका की सीमाओं के भीतर आ गया था । अपीलार्थी ने चुंगी के अधिरोपण को अन्य आधारों के साथ-साथ इस आधार पर प्रश्नगत करते हुए एक रिट याचिका फाइल की थी कि नगरपालिक समिति को विस्तारित क्षेत्र में चुंगी के अधिरोपण के लिए आवश्यक विधिक औपचारिकताओं को पूरा किए बिना चुंगी उद्गृहीत करने की स्वतंत्रता नहीं थी । इस न्यायालय ने **एटलस साइकिल इण्डस्ट्रीज लि० बनाम हरियाणा राज्य और एक अन्य**[2] में अपने पूर्ववर्ती निर्णय का और इस तथ्य का उल्लेख किया कि विधिमान्यकरण और संशोधन अधिनियम ने अधिनियम की धारा 5(4) में "अधिसूचना" शब्द सम्मिलित किया था और चुंगी के उद्ग्रहण को भूतलक्षी रूप से विधिमान्य कर दिया था । इस न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया कि "यदि 'अधिसूचना' अभिव्यक्ति इस उपधारा में उस तारीख को थी जब नगरपालिका की सीमाओं को विस्तारित किया गया था तो इस न्यायालय ने **एटलस साइकिल इण्डस्ट्रीज लिमिटेड** के मामले में अपने निर्णय में चुंगी के उद्ग्रहण और संग्रहण को बहाल रखा होता । इस न्यायालय ने यह पाया कि धारा 5 की उप-धारा (4) जिसमें "अधिसूचना" शब्द अंतर्विष्ट नहीं था, विस्तारित स्थानीय क्षेत्र में चुंगी के उद्ग्रहण और संग्रहण को बहाल रखने के प्रयोजन के लिए अपर्याप्त थी । चूंकि अब "अधिसूचना" शब्द अधिनियम की धारा 5(4) में भूतलक्षी रूप से अंतःस्थापित कर दिया गया था अतः वह आधार जिस पर उक्त विनिश्चय दिया गया था, हटा दिया गया था क्योंकि इस न्यायालय द्वारा धारा 5(4) में पाई गई कमी को ठीक कर दिया गया था और

[1] [1986] 1 उम० नि० प० 664=(1985) 4 एस० सी० सी० 124

[2] [1971] 3 उम० नि० प० 870=[1972] 1 एस० सी० आर० 127.

चुंगी के उद्ग्रहण और संग्रहण को भी विधिमान्य कर दिया गया था। संशोधन अधिनियम ऐसी परिस्थितियों में एक न्यायालय के एक पूर्ववर्ती विनिश्चय पर विजय पाने के लिए **श्री पृथ्वी काटन मिल्स** के मामले में अपने विनिश्चय में इस न्यायालय द्वारा अधिकथित कसौटी पर खरा उतरा; इस प्रकार संशोधन अधिनियम ने **एटलस साइकिल इण्डस्ट्रीज लिमिटेड**[1] के मामले में उस विनिश्चय के प्रभाव को खत्म कर दिया जिसका अपीलार्थी द्वारा अधिनियम के संशोधन के पश्चात् अबलंब नहीं लिया जा सकता था; जैसा कि ऊपर कथन किया गया है। अपनी अपील के समर्थन में अपीलार्थी द्वारा कोई अन्य दलील नहीं दी गई थी। "इसलिए उस क्षेत्र में जिसे पूर्व में जारी की गई अधिसूचना के अनुसरण में 10 अगस्त, 1965 से भूतलक्षी प्रभाव से भिवानी की नगरपालिक सीमाओं के भीतर सम्मिलित किया गया था, चुंगी के उद्ग्रहण और संग्रहण को अब प्रश्नगत नहीं किया जा सकता।" (बल देने के लिए रेखांकित किए गए हैं।)

15. श्री मनमोहन ने यह दलील दी कि जो कुछ न्यायालय ने कहा था, उसे ध्यान में रखने के पश्चात्, जिसे ऊपर रेखांकित किया गया है, चुंगी के उद्ग्रहण और संग्रहण को याचियों द्वारा अब प्रश्नगत नहीं किया जा सकता।

16. श्री मनमोहन ने यह दलील दी कि उक्त अधिनियम की धारा 5 और 62 भिन्न-भिन्न क्षेत्रों में प्रवर्तित होती है। धारा 5 की उप-धाराएं (1) से (3) उस प्रक्रिया के बारे में थी जिसका उस समय पालन किया जाना था जब किसी नगरपालिका की स्थानीय सीमाओं को विस्तारित किए जाने का प्रस्ताव था और जब एक बार ऐसा कर दिया गया था तब जो परिणाम निकलते थे, उनका उप-धारा (4) में वर्णन किया गया था। धारा 5 के उपबंधों के अधीन राज्य सरकार को इस बारे में अवधारण करना था कि नगरपालिका के स्थानीय क्षेत्र को विस्तारित किया जाए अथवा नहीं और आपत्तियां आमंत्रित की जाएं अथवा नहीं और उस संबंध में उन पर विचार किया जाए अथवा नहीं। उक्त अधिनियम की धारा 62 उस प्रक्रिया का वर्णन करती थी जिसका किसी नगरपालिक समिति द्वारा उस समय अनुसरण किया जाना अपेक्षित था जब वह धारा 61 के अधीन कोई कर अधिरोपित करने का प्रस्ताव करती थी और आपत्तियां आमंत्रित की जाती थी और उन पर समिति और राज्य सरकार द्वारा इस संबंध में विचार किया जाता था, इसलिए श्री मनमोहन की दलील के अनुसार याचियों के साथ कोई स्पष्ट भेद-भाव नहीं हुआ था। उन्होंने यह दलील दी कि हर दशा में उक्त नगरपालिका की प्रस्तावित विस्तारित सीमाओं के भीतर किसी पक्षकार को उस प्रस्ताव के विरुद्ध इस आधार पर अभ्यावेदन करने की स्वतंत्रता थी उस क्षेत्र पर नगरपालिका कर के उद्ग्रहण के प्रतिकूल परिणाम निकलेंगे और उन्होंने यह उल्लेख किया कि वास्तव में याचियों ने ऐसा एक अभ्यावेदन किया था।

17. श्री मनमोहन ने समुचित मामलों में नगरपालिका-कर के संदाय से छूट प्रदान करने की समिति की और राज्य सरकार की शक्ति की ओर भी हमारा ध्यान आकर्षित किया है और उन्होंने यह कहा कि याचियों ने वास्तव में ऐसी छूट का लाभ उठाया था।

---

[1] [1971] 3 उम० नि० प० 870=[1972] 1 एस० सी० आर० 127.

18. विद्वान काउंसेल ने विशाखापटनम् नगरपालिका के मामले में निर्णय का यह उल्लेख करते हुए प्रभेदित किया है कि उक्त अधिनियम की स्कीम आंध्र प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1965 की स्कीम से बिल्कुल भिन्न थी।

19. उक्त अधिनियम की धारा 61 किसी नगरपालिक समिति को कोई कर अधिरोपित करने की शक्ति प्रदान करती है। इस प्रकार का कोई कर केवल तभी अधिरोपित किया जा सकता है जब समिति ने एक विशेष बैठक में एक संकल्प पारित कर दिया है, जैसा कि धारा 62 की उप-धारा (1) द्वारा अपेक्षित है। उसके पश्चात् समिति धारा 62 की उप-धारा (2) द्वारा व्यक्तियों के उस वर्ग को निश्चित करते हुए और उस संपत्ति का विवरण देते हुए, जिन पर कर लगाया जाना है, उक्त रकम या प्रस्तावित कर की दर और निर्धारण की वह प्रणाली जिसको अपनाने का प्रस्ताव किया गया है, निश्चित करते हुए एक सूचना प्रकाशित करने के लिए बाध्य है। कोई भी निवासी अर्थात् ऐसा कोई भी व्यक्ति जो उक्त नगरपालिका के भीतर सामान्यत: निवास कर रहा है, कारबार कर रहा है या स्थावर संपत्ति धारण किए हुए है या उसका अधिभोग कर रहा है, उप-धारा (3) के अनुसार, समिति को प्रस्तावित कर के बारे में आपत्तियां पेश करने का हकदार है और समिति ऐसी आपत्तियों पर विचार करने के लिए बाध्य है। जब समिति ने उसे प्राप्त आपत्तियों पर विचार करने के पश्चात् अपने प्रस्तावों को अंतिम रूप दे दिया है तब अपने प्रस्तावों और प्राप्त की गई आपत्तियों को उपायुक्त को या उसके माध्यम से राज्य सरकार को, जैसा कि कर की प्रकृति से अपेक्षित हो, अग्रेसित करने के लिए आबद्ध है जो उन प्रस्तावों को मंजूरी दे सकेंगे या मंजूरी देने से इनकार कर सकेंगे। मंजूरी दे दिए जाने के पश्चात् राज्य सरकार उक्त कर के अधिरोपण को अधिसूचित करेगी और ऐसी अधिसूचना धारा 62 की उप-धारा (12) के अनुसार निर्णायक साक्ष्य है कि यह नगरपालिका कर उक्त अधिनियम के उपबंधों के अनुसार अधिरोपित किया गया है। इसलिए, यह नगरपालिक समिति ही है जो कर अधिरोपत करती है। कोई कर अधिरोपित करने से पहले वह एक सूचना में उस कर के संबंध में अपने प्रस्तावों को वर्णित करने के लिए बाध्य है और उक्त नगपालिका का कोई भी निवासी उस पर आक्षेप करने के लिए हकदार है और समिति उस आक्षेप पर विचार करने के लिए बाध्य है, इसलिए धारा 62 के अधीन जांच का उद्देश्य इस बारे में अवधारण करना है कि उक्त कर को अधिरोपित करना व्यवहार्य और वांछनीय है अथवा नहीं।

20. उक्त अधिनियम की धारा 5 राज्य सरकार को उक्त नगरपालिका के भीतर उसके आस-पास के और उक्त अधिसूचना में वर्णित किसी स्थानीय क्षेत्र को सम्मिलित करने के अपने आशय की अधिसूचना द्वारा घोषणा करने की शक्ति प्रदान करती है। ऐसे किसी प्रस्ताव पर उक्त नगरपालिका का और उस स्थानीय क्षेत्र का जिसे सम्मिलित किए जाने का प्रस्ताव किया गया है, कोई भी निवासी आक्षेप कर सकता है और राज्य सरकार उस आक्षेप पर विचार करने के लिए बाध्य हैं। यदि सभी आपत्तियों पर विचार करने के पश्चात् राज्य सरकार उस स्थानीय क्षेत्र को उक्त नगरपालिका में शामिल करने का विनिश्चय करती है तो वह ऐसा अधिसूचना द्वारा कर सकेगी। धारा 5 की उप-धारा (4) (पूर्वोक्त वर्णित के अनुसार यथा संशोधित) नगरपालिका के उसके अंतर्गत ऐसे स्थानीय क्षेत्र को सम्मिलित करके विस्तार के परिणामों को वर्णित करती है और वह उप-धारा यह कहती है कि उक्त अधि-

नियम के अधीन बनाए गए सभी नियम, अधिसूचनाएं, उप-विधियां, आदेश, निदेश और शक्तियां जो उस समय संपूर्ण नगरपालिका के भीतर प्रवर्तन में हैं, ऐसे स्थानीय क्षेत्र को लागू होंगी। इसलिए यह नगरपालिका ही है जिसे इस बारे में विनिश्चय करना है कि उक्त नगरपालिका के आस-पास के किसी स्थानीय क्षेत्र को उक्त नगरपालिका के अंतर्गत सम्मिलित किया जाए अथवा नहीं। धारा 5 के अधीन जांच का उद्देश्य ऐसा करने की व्यवहार्यता और वांछनीयता का अवधारण करना है। उक्त नगरपालिका के आस-पास के किसी स्थानीय क्षेत्र को नगरपालिका के अंतर्गत सम्मिलित कर लिए जाने के समय से ही वह स्थानीय क्षेत्र उक्त नगरपालिका में तत्समय प्रवर्तित सभी नियमों, अधिसूचनाओं, उप-विधियों, आदेशों, निदेशों और शक्तियों के अध्यधीन हो जाता है। इसलिए वह स्थानीय क्षेत्र उक्त नगरपालिका के अंतर्गत अधिरोपित सभी करों के अध्यधीन हो जाता है।

21. धारा 5 के अधीन जांच का उद्देश्य धारा 62 के अधीन जांच के उद्देश्य से भिन्न है। इसलिए, हमारी राय में, इस दलील में कोई गुंजाइश नहीं है कि याचियों के साथ इस रूप में विभेद किया गया है कि उन्हें धारा 62 के अधीन चुंगी के अधिरोपण पर आपत्ति करने के लिए कोई अवसर प्रदान नहीं किया गया था।

22. धारा 5 के अधीन जांच का उद्देश्य काफी विस्तृत है। उस स्थानीय क्षेत्र के जिसको उक्त नगरपालिका के अंतर्गत सम्मिलित किए जाने का प्रस्ताव किया गया है, किसी निवासी को ऐसे सम्मिलित किए जाने पर धारा 5 के अधीन इस आधार पर भी आपत्ति करने की स्वतंत्रता होगी कि उस स्थानीय क्षेत्र पर कोई नगरपालिका कर अधिरोपित नहीं किया जाना चाहिए। वास्तव में याचियों ने धारा 5 के उपबंधों के अधीन यह आपत्ति उठाई थी कि नगरपालिका के अन्तर्गत उस स्थानीय क्षेत्र को सम्मिलित किए जाने से जिसमें इनके कारखाने स्थित हैं, वे चुंगी का संदाय करने के लिए बाध्य हो जाएंगे जिसे ये सहन करने में असमर्थ हो जाएंगे। इससे हमारा यह निष्कर्ष और मजबूत हो जाता है कि उनके साथ कोई भेद-भाव नहीं किया गया है।

23. हम यह भी उल्लेख कर सकते हैं कि समिति और राज्य सरकार को क्रमशः धारा 70(2)(ग) और धारा 71 द्वारा किसी व्यक्ति को या व्यक्तियों के किसी वर्ग को या किसी संपत्ति को या किसी प्रकार की संपत्ति को किसी कर के संदाय से पूर्णतः या भागतः छूट प्रदान करने की शक्ति दी गई है। याचियों और अन्य विनिर्माताओं ने ऐसी छूट की ईप्सा की और उन्हें चुंगी के संदाय से भागतः छूट प्रदान कर दी गई थी।

24. हमने धारा 62 और धारा 5 के उद्देश्यों और उन धाराओं के अधीन जांचों के बीच भेदों के संबंध में जो अभिनिर्धारित किया है, उसे ध्यान में रखने के पश्चात याचियों के साथ, जहां तक धारा 5(4) के भूतलक्षी प्रवर्तन का संबंध है, कोई भेद-भाव नहीं हुआ है। आगे, यह उल्लेख किया जा सकता है कि यह कहना सही नहीं है कि याचियों को 18 अगस्त, 1967 से चुंगी के उद्ग्रहण के विरुद्ध अभ्यावेदन करने का कोई अवसर नहीं मिला था। उन्होंने उस क्षेत्र को जिस पर उनके कारखाने खड़े हुए हैं, नगरपालिका के अंतर्गत सम्मिलित किए जाने के विरुद्ध उस तारीख से पहले इस आधार पर एक अभ्यावेदन किया था कि उनके लिए चुंगी का उद्ग्रहण अलाभकर था। उक्त अभ्यावेदन पर विचार किया गया था

किंतु फिर भी उस क्षेत्र को नगरपालिका के भीतर सम्मिलित कर लिया गया था और चुंगी का उद्ग्रहण किया गया था। उसके पश्चात् इस न्यायालय ने उक्त उद्ग्रहण को खंडित कर दिया और संशोधन और विधिमान्यकरण अधिनियम द्वारा उद्ग्रहण को विधिमान्य कर दिया गया था।

25. **विशाखापटनम नगरपालिका के मामले में** (उपरोक्त) इस न्यायालय के निष्कर्ष हमें विचाराधीन कानून के उपबंधों के विनिर्दिष्ट संदर्भ में दिए गए प्रतीत होते हैं। उस निर्णय में जोर इस तथ्य पर दिया गया था कि उक्त उपधारा का परन्तुक जो यह अपेक्षा करता था कि उक्त कर का उद्ग्रहण करने के लिए अवधारण करने वाले समिति के संकल्प वह दर जिस पर और वह तारीख जिससे उक्त कर उद्गृहीत किया जाएगा, विनिर्दिष्ट करें, वह कथन करता था कि "पहली बार कोई कर अधिरोपित करते हुए कोई संकल्प पारित करने से पहले" नगरपालिक परिषद को उस आशय की घोषणा करते हुए एक सूचना प्रकाशित करनी चाहिए जिसके लिए आपत्तियों की ईप्सा की गई थी। उक्त अधिनियम में ऐसा कोई उपबंध नहीं है जो आपत्तियां आमंत्रित किए जाने और किसी नगरपालिक समिति द्वारा "पहली बार" कोई कर अधिरोपित करने वाला कोई संकल्प पारित किए जाने से पहले उन आपत्तियों पर विचार किए जाने की अपेक्षा करता हो।

26. परिणामस्वरूप, ये रिट याचिकाएं खारिज की जाती हैं। खर्चों के बारे में कोई आदेश नहीं होगा।

न्या० मोहन—

27. मुझे अपने विद्वान साथी (न्या० भरुचा) के निर्णय का परिशीलन करने का लाभ प्राप्त हुआ है। उक्त निर्णय में दिए गए निष्कर्षों से मैं पूर्णतः सहमत हूं। तथापि, मैं यह सोचता हूं कि कुछ पंक्तियां और जोड़ना उपयुक्त रहेगा।

28. तथ्यों का उनके निर्णय में वर्णन किया जा चुका है। मैं अपने को केवल विधि के प्रश्न तक ही सीमित रखूंगा।

29. राज्य द्वारा कर लगाने की शक्ति का प्रयोग केवल राज्य विधान मण्डल द्वारा ही किया जा सकता है। उक्त शक्ति की सीमा संविधान द्वारा निश्चित कर दी गई है। उक्त विधान मण्डल उन सभी करों को अधिरोपित कर सकता है जो सातवीं अनुसूची में सूची 2(राज्य सूची) में वर्णित विषयों के अंतर्गत आते हैं। जहां तक नगरपालिकाओं और स्थानीय स्वायत्त शासनों का संबंध है, वे राज्य द्वारा इनमें से कुछ करों को अपने प्रयोजनों के लिए उद्गृहीत करने के लिए प्राधिकृत किए गए हैं। जैसा कि **हापुड नगरपालिका बोर्ड बनाम रघुबीर सिंह**[1] में अधिकथित किया गया है, "स्थानीय प्राधिकरण कर को राज्य विधान मण्डल के अभिकर्ता के रूप में उद्ग्रहण करते हैं। उक्त शक्तियों का विस्तार उक्त अधिनियमिति में पाया जाना चाहिए जो नगरपालिका का सृजन करती है और नगरपालिका को ऐसी शक्तियां प्रदान करती है।"

[1] [1966] 2 एस० सी० आर० 891.

1992(12) eILR(PAT) SC 1

30. कर लगाने की शक्ति स्थानीय स्वायत्त शासन प्रणाली का एक अनिवार्य अनुबंध है। करों के रूप में संगृहीत रकमें इन स्वायत्त शासनों को नगरपालिका क्षेत्र में अपनी वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए समर्थ बनाने के लिए आशयित हैं।

31. प्रस्तुत मामले में, हमारा संबंध चुंगी के उद्ग्रहण से है। 'चुंगी' शब्द 'ओक्टोवर' शब्द से बना है जिसका अभिप्राय प्रदान करने से है और इसके मूल प्रयोग में इसका अभिप्राय किसी नगर में लाए गए माल पर एक आयात या पथकर या नगर शुल्क से है। ग्रीस ने अपनी पुस्तक 'नेशनल एण्ड लोकल फाइनेंस" में (पृष्ठ 303 पर) यह कहा है कि उन्हें 'अंतर्द्वार पथकर' के नाम से जाना जाता था क्योंकि उन्हें पथकर द्वारों या बेरियरों (रोधों) पर संगृहीत किया जाता था।

32. पंजाब नगरपालिका अधिनियम, 1911 (इसमें इसके पश्चात् अधिनियम के रूप में वर्णित किया गया है) में चुंगी उद्गृहीत करने की शक्ति धारा 61 की उप-धारा (2) में मिलती है। उक्त उप-धारा इस प्रकार कथन करती है :—

> * "पूर्वगामी खण्ड में यथा उपबंधित के सिवाय राज्य सरकार की पूर्व मंजूरी के साथ कोई अन्य कर जिसे राज्य विधान मण्डल को संविधान के अधीन राज्य में अधिरोपित करने की शक्ति है।"

33. चुंगी सातवीं अनुसूची की सूची 2(राज्य सूची) की प्रविष्टि 52 में वर्णित है। वह प्रविष्टि इस प्रकार है :—

> "किसी स्थानीय क्षेत्र में उपभोग, प्रयोग या विक्रय के लिए माल के प्रवेश पर कर।"

34. **ज्योति टिम्बर मार्ट बनाम कालीकट नगरपालिका**[1] में इस प्रकार अभिनिर्धारित किया गया है—

> "स्थानीय क्षेत्र में उपभोग, उपयोग या विक्रय के लिए माल का प्रवेश राज्य विधान मण्डल द्वारा कराधेय बना दिया गया है। संविधान की अनुसूची 7 की सूची 2 की प्रविष्टि 52 में राज्य विधान मण्डल को किसी स्थानीय क्षेत्र में माल के प्रवेश पर कर के साधारण उद्ग्रहण को अधिरोपित करने का प्राधिकार राज्य विधान मण्डल को मिलता है और यह स्पष्ट है कि उसका प्राधिकार राज्य विधान मण्डल के प्राधिकार से अधिक विस्तृत नहीं हो सकता। यदि राज्य विधान मण्डल केवल उसी माल के प्रवेश पर कर उद्गृहीत कर सकता है जो स्थानीय क्षेत्र में उप-

*अंग्रेजी में यह इस प्रकार है—

> "(2) Save as provided in the foregoing clause, with the previous section of the State Government any other tax which the State Legislative has power to impose in the State under the Constitution."

[1] [1970] 2 उम० नि० प० 617=ए० आर० आर० (1970) एस० सी० 264.

1992(12) eILR(PAT) SC 1

भोग, उपयोग या विक्रय के लिए है तो नगरपालिका को ऐसे विधान मण्डल के अधीन जो दूसरी सूची की प्रविष्टि 52 द्वारा प्रदत्त शक्ति के प्रयोग में अधिनियमित किया गया है, उस स्थानीय क्षेत्र में उपभोग, उपयोग या विक्रय के अतिरिक्त किसी प्रयोजन के लिए लाए गए माल की बाबत कर उद्गृहीत करने की शक्ति नहीं हो सकती ।"

35. उद्ग्रहण के बारे में प्रक्रिया अधिनियम की धारा 62 में वर्णित है। यह धारा करों के उद्ग्रहण के लिए संपूर्ण प्रक्रिया को विस्तार में वर्णित करती है और उद्ग्रहण के ठीक उसी क्षण से जब समिति के दिमाग में उद्ग्रहण का विचार आया था और उस अंतिम क्षण तक के ढंग को जब उक्त प्रस्ताव विधि का प्राधिकार ग्रहण कर लेता है, उपबंधित करती है । ऐसे प्रस्ताव का आरंभ एक विशेष संकल्प द्वारा किया जाएगा जो विशेष बैठक में पारित किया जाएगा । ऐसे किसी संकल्प के पारित हो जाने के पश्चात् व्यक्तियों के उस वर्ग को या उस संपत्ति के अंकन (वर्णन) को परिभाषित करते हुए जिस पर कर लगाया जाना है, उक्त कर की रकम या दर को और उक्त कर के उद्ग्रहण के लिए अपनाई जाने वाली प्रणाली को निश्चित करते हुए एक सूचना प्रकाशित की जाएगी । यदि कोई आपत्ति प्राप्त की जाती है तो उस पर समिति द्वारा विचार किया जाएगा और समिति, यदि वह ऐसा करना चाहती है, उसमें संशोधन कर सकेगी । चुंगी के संबंध में उप-धारा (7) इस प्रकार कथन करती है—

*"यदि प्रस्तावित कर धारा 61 की उप-धारा (1) के खण्ड (क) के अंतर्गत आता है तो उपायुक्त उप-धारा (3) और (5) के अधीन प्राप्त आपत्तियों पर विचार करने के पश्चात् या तो उन प्रस्तावों को मंजूरी देने से इनकार कर सकेगा, या उनको समिति के पास पुनः विचार करने के लिए वापस भेज सकेगा, या उन्हें बिना किसी उपांतरण के या ऐसे उपांतरण के साथ जिसमें अधिरोपित किए जाने वाली रकम में वृद्धि अंतर्वलित नहीं है, जैसा वह ठीक समझे, राज्य सरकार को उक्त प्रस्तावों और मंजूरी के अपने आदेश की एक-एक प्रति अग्रेसित करते हुए मंजूरी दे सकेगा, और यदि उक्त धारा 61 की उपधारा (2) के अंतर्गत आता है तो उपायुक्त राज्य सरकार को अपनी सिफारिशों के साथ उक्त प्रस्तावों और आपत्तियों को प्रस्तुत करेगा ।"

---

*अंग्रेजी में यह इस प्रकार है—

"If the proposed tax falls under clause (a) of sub-Section (1) of Section 61, the Deputy Commissioner, after considering the objection received under sub-section (3) and (5), may either refuse to sanction the proposals or return them to the committee for further consideration, or sanction them without modification or with such modification not envolving an increase of the amount to be imposed, as he deems fit, forwarding to the State Government a copy of the proposals and his order of sanction; and if the tax falls under sub-section (2) of Section 61, the Deputy Commissioner shall submit the proposals and obections with his recommendations to the State Government."

36. राज्य सरकार या तो मंजूरी प्रदान कर सकेगी या मंजूरी देने से इनकार कर सकेगी या उन प्रस्तावों को समिति के पास और विचार करने के लिए वापस भेज सकेगी। यह राज्य सरकार चुंगी के प्रस्तावित उद्ग्रहण को मंजूरी देती है तो उसको उक्त कर के अधिरोपण को अधिसूचित करना होगा और उस तारीख को जो उक्त अधिसूचना की तारीख से एक महीने से कम की नहीं होगी, जिस दिन चुंगी प्रवर्तन में आएगी, विनिर्दिष्ट करेगी।

37. नगरपालिका की सीमाओं को नियत करने की शक्ति जिनके भीतर चुंगी उद्गृहीत की जा सकती है, अधिनियम की धारा 168 में देखी जा सकती है। यह धारा जो समिति को खण्ड (छ) के अधीन उप-विधियां विरचित करने के लिए समर्थ बनाती है, इस प्रकार है—

> *"जहां पर किसी चुंगी या सीमा-कर के संग्रहण को मंजूरी दे दी गई है, वहां उसका संग्रहण करने के प्रयोजन हेतु सीमाएं नियत कर सकेगी और उन मार्गों को विहित कर सकेगी जिनसे होकर उन पशुओं या वस्तुओं या दोनों का, जो चुंगी या सीमा कर के अध्यधीन हैं, नगरपालिका में आयात किया जा सकेगा या नगरपालिका से निर्यात किया जा सकेगा।"

38. अधिनियम के अधीन बनाई गई सभी उप-विधियां अधिनियम की धारा 200 के अधीन प्रकाशित करनी पड़ेंगी। उप-विधियां केवल तभी प्रवर्तन में आती हैं जब उनकी राज्य द्वारा पुष्टि कर दी जाती है। अधिनियम की धारा 186 और 199 द्वारा प्रदत्त शक्तियों के प्रयोग में तारीख 3-11-1942 की एक अधिसूचना द्वारा रोहतक जिले में चुंगी का उद्ग्रहण किया जाना आरंभ हुआ था। मार्गों को विहित करते हुए उप-विधियां बनाई गई थीं। 11-12-1948 को निम्नलिखित उप-विधि अधिसूचित की गई थी :—

> **"प्रतिदायों के बिना चुंगी के संग्रहण के प्रयोजन के लिए सोनीपत नगरपालिका की सीमाएं सोनीपत नगरपालिका की समय-समय पर यथा नियत सीमाएं होंगी।"

39. इस अधिसूचना का परिणाम यह है कि सोनीपत नगरपालिका की सीमाओं के भीतर चुंगी उद्गृहीत की जानी थी। जो कुछ उल्लेख किए जाने की आवश्यकता है, वह यह है कि नगरपालिका सीमा वह क्षेत्र था जो तारीख 11-12-1948 की अधिसूचना के अनु-

---

*अंग्रेजी में यह इस प्रकार है—

"Where the collection of an octroi or terminal tax has been sanctioned, it may fix limits for the purpose of collecting the same, and may prescribe routes by which animals or articles or both which are subject to octroi or terminal tax, may be imported into the Municipality or exported thereform."

**"The limits of Sonipat Municipality for the purpose of collection of octroi without refunds shall be the boundaries of the Municipality of Sonipat as fixed from time to time."

सार चुंगी के प्रयोजन के लिए परिभाषित था। नगरपालिका के क्षेत्र को परिवर्तित किया जा सकता है। ऐसी एक शक्ति अधिनियम की धारा 5 में उपलभ्य है।

40. प्रस्तुत मामले में 15-9-1966 को धारा 5(1) के अधीन शक्तियों का प्रयोग करते हुए सोनीपत नगरपालिका की सीमाओं को परिवर्तित करने के आशय को अधिसूचित किया गया था। सम्मिलित किए जाने वाले क्षेत्र का उक्त अनुसूची में वर्णन किया गया था। आपत्तियां आमंत्रित की गई थीं। तदनुसार, याची ने 3-11-1966 को अपनी आपत्तियां फाइल कीं। अन्य बातों के साथ-साथ उसमें इस प्रकार कथन किया गया था—

> "पैरा 2—कि अब सोनीपत नगरपालिका सीमाओं को उसके अंतर्गत औद्योगिक क्षेत्र को, जो अभी तक नगरपालिका सीमाओं के बाहर था, सम्मिलित करते हुए विस्तारित करने का प्रस्ताव किया गया है। जहां तक याची समझ पाया है, यह नगरपालिका की आय को सोनीपत के आस-पास के विभिन्न कारखानों को उक्त नगरपालिका क्षेत्र के अंतर्गत लाकर, जिससे उन कारखानों को सभी नगरपालिका करों का संदाय करना पड़े, बढ़ाने के एकमात्र उद्देश्य से प्रस्ताव पारित किया गया है।
>
> पैरा 3—कि नगरपालिका द्वारा उद्गृहीत किए जाने वाले अतिरिक्त करों से याची द्वारा विनिर्मित साइकिलों की उत्पादन लागत काफी बढ़ जाएगी। साइकिल के विनिर्माण के लिए अपेक्षित कच्चे माल के 30 कि० ग्रा० पर अकेली चुंगी ही करीब एक रुपए तीस पैसे के करीब पड़ने की संभाव्यता है।"

इसलिए, याची की ओर से यह दलील दी गई थी कि नगरपालिका सीमाओं को विस्तारित करने के प्रस्ताव को वापस ले लिया जाए। उन आपत्तियों पर विचार करने के पश्चात् उनको तारीख 11-8-1967 की एक अधिसूचना द्वारा उलट दिया गया था। इसमें इस प्रकार कथन किया गया था—

> "सं० 5998-2 सी० 1-67 (बी० 12)/19979—पंजाब सरकार की तारीख 15 सितम्बर, 1966 की अधिसूचना सं० 8375-1 सी-1 66/26616 जो 30 सितम्बर, 1966 को पंजाब सरकार के राजपत्र में प्रकाशित हुई थी, के संदर्भ में और पंजाब नगरपालिका अधिनियम, 1961 की धारा 5 की उप-धारा (3) के उपबंधों के अनुसरण में हरियाणा सरकार रोहतक जिले में सोनीपत नगरपालिका के अंतर्गत उस क्षेत्र को सम्मिलित करती हैं जो तारीख 10 दिसम्बर, 1955 की पंजाब सरकार की उस अधिसूचना सं० 13295-सी-55/32245 में यथा परिभाषित सीमाओं जिसे पंजाब सरकार की तारीख 25 मार्च, 1957 की शुद्धि-पत्र अधिसूचना सं० 156-सी II-57/5488 द्वारा बाद में संशोधित कर दिया गया था, और इस अधिसूचना के साथ संलग्न अनुसूची में यथाविनिर्दिष्ट तथा अब प्रस्तावित सीमाओं के बीच में था।"

41. जैसा कि उपरोक्त उद्धरण से देखा जा सकता है, यह अधिसूचना अधिनियम की धारा 5(3) के अधीन है। उक्त नगरपालिका में किसी स्थानीय क्षेत्र को सम्मिलित

करने वाली किसी अधिसूचना का विधिक परिणाम क्या है, इस बारे में अधिनियम की धारा 5(4) में वर्णन किया गया है। वह धारा इस प्रकार है—

> *"जब कोई स्थानीय क्षेत्र इस धारा की उप-धारा (3) के अधीन किसी नगरपालिका में सम्मिलित कर लिया गया है तब यह अधिनियम और सिवाय उसके जिसके लिए राज्य सरकार अधिसूचना द्वारा अन्यथा निदेश दे सकेगी, इस अधिनियम के अधीन बनाए गए सभी नियम जारी की गई अधिसूचनाएं, या प्रदत्त शक्तियां और वे सभी उप-विधियां, आदेश, निदेश जो तत्समय संपूर्ण नगरपालिका के भीतर प्रवर्तन में हैं, ऐसे क्षेत्र को लागू होंगे।"

42. यह कथन किए जाने की आवश्यकता है कि 'अधिसूचना' शब्द 1973 के पंजाब अधिनियम सं० 24 द्वारा अंतः स्थापित किया गया था। मूलतः 'अधिसूचना' शब्द अनुपस्थित था। इसलिए इस क्षेत्र को सम्मिलित कर लिए जाने के कारण इस बारे में प्रश्न उद्‌भूत हुआ था कि क्या चुंगी का उदग्रहण लागू होगा। इस न्यायालय ने **एटलस साइकिल इण्डस्ट्रीज बनाम हरियाणा राज्य और एक अन्य**[1] में इस प्रकार अभिनिर्धारित किया था —

> "अधिनियम की धारा 62 की उप-धारा (6) से (9) तक में कर के प्रस्तावों का समुचित प्राधिकारियों द्वारा मंजूर किए जाने के आदेश का वर्णन है। यह आदेश ऐसे उपबंध नहीं है जिनके द्वारा कर अधिरोपित किया जाता है। ये आदेश कर अधिरोपित किए जाने की मंजूरी है। ये आदेश अधिनियम की धारा 5(4) में अंतर्विष्ट उपबंधों के आधार पर सम्मिलित किए गए क्षेत्रों को लागू होते हैं। किंतु अधिनियम की धारा 62(10) के अधीन सरकार द्वारा अधिसूचना के अभाव में कोई कर अधिरोपित नहीं होता है।
>
> (बल देने के लिए रेखांकित किया गया है)

प्रस्तुत अपीलों का संविवाद इस बात का पता लगाने से हल हो जाता है कि क्या सोनीपत नगरपालिक सीमाओं में चुंगी अधिरोपित करने वाली तारीख 4 नवम्बर, 1942 की अधिसूचना अधिनियम की धारा 5(4) में अंतर्विष्ट उपबंधों के कारण लागू हुई थी? आरंभ में ही यह ध्यान देने की बात है कि अधिनियम की धारा 5(4) में नियमों, उपविधियों, आदेशों, निदेशों और शक्तियों का वर्णन है

*अंग्रेजी में यह इस प्रकार है—

"When any local area has been included in a Municipality under Sub-Section (3) of this Section, this Act and except as the atate Government may otherwise by notification direct, all rules, notifications, bye-laws, orders directions and powers made, issued or conferred under this Act and inforce throughout the whole Municipality at the time, shall apply to such area."

[1] [1971] 3 उम० नि० प० 870=1972 एस० सी० आर० 127.

और उसमें 'अधिसूचना' का स्पष्ट रूप से वर्णन नहीं है। अधिनियम की धाराओं 6, 7 और 8 पर विचार करना उपयुक्त है जिनमें नगरपालिका से स्थानीय क्षेत्र के अपवर्जित किए जाने के प्रभाव का वर्णन है। नगरपालिका से किसी क्षेत्र के अपवर्जित किए जाने की दशा में अधिनियम की धारा 8(1) (ए) में उपबंधित है कि यह अधिनियम और इस अधिनियम के अधीन निकाली गई सभी अधिसूचनाएं, बनाए गए सभी नियम, उप-विधियां आदेश और निदेश और प्रदत्त की गई सभी शक्तियां उसको लागू होनी समाप्त हो जाएंगी। जब अधिनियम में स्थानीय क्षेत्रों के अपवर्जित किए जाने की दशा में अधिसूचनाओं के लागू होने के समाप्त हो जाने का उपबंध किया गया था और ठीक पूर्ववर्ती धारा 5 में क्षेत्रों के सम्मिलित किए जाने की दशा में "अधिसूचनाओं के लागू होने" शब्द का प्रयोग नहीं किया गया है। इससे विधान मण्डल का आशय असंदिग्ध और स्पष्ट है कि अधिनियम की धारा 5(4) के बल पर, किसी सम्मिलित किए गए क्षेत्र पर अधिसूचनाएं लागू नहीं हो सकतीं।"

इसीलिए, 'अधिसूचना' शब्द की गैर-मौजूदगी के कारण यह विनिश्चय दिया गया था कि चुंगी का उद्ग्रहण अनुज्ञेय नहीं होगा। इस कमी को दूर करने के लिए ही संशोधन अधिनियम द्वारा 'अधिसूचना' शब्द जोड़ा गया था। तब पुनः इसे चुनौती दी गई थी। **हिंदुस्तान गम एण्ड केमिकल्स लि० बनाम हरियाणा राज्य और अन्य**[1] में इस प्रकार कथन किया गया है—

"प्रस्तुत मामले में एकमात्र आधार जिस पर इस न्यायालय ने नगरपालिका के विस्तारित क्षेत्र में चुंगी के अधिरोपण को अविधिमान्य ठहराया, यह था कि अधिनियम की धारा 5(4) के उपबंध अधिनियम के अधीन जारी की गई अधिसूचनाओं के प्रति उस धारा से भी निर्देश के अभाव में अपर्याप्त थे। संशोधन अधिनियम द्वारा, अधिनियम की धारा 5 की उपधारा (4) में 'अधिसूचना' शब्द भूतलक्षी प्रभाव से अंतःस्थापित किया गया है। यदि उस तारीख को जिसको नगरपालिका की सीमाओं का विस्तार किया गया था, उस उपधारा में 'अधिसूचना' अभिव्यक्ति होती है तो इस न्यायालय ने उपर्युक्त एटलस साइकिल इण्डस्ट्रीज लि० वाले मामले में सुनाए गए अपने निर्णय में चुंगी के उद्ग्रहण और संग्रहण का अनुमोदन किया होता। यह न्यायालय इस निष्कर्ष पर पहुंचा कि धारा 5 की उपधारा (4) जिसमें 'अधिसूचना' शब्द अंतर्विष्ट नहीं है, विस्तारित स्थानीय क्षेत्र में चुंगी के उद्ग्रहण और संग्रहण के अनुमोदन के प्रयोजनार्थ अपर्याप्त है। चूंकि अब अधिनियम की धारा 5(4) में 'अधिसूचना' शब्द भूतलक्षी प्रभाव से अंतःस्थापित किया जा चुका है, इसलिए वह आधार, जिस पर उक्त विनिश्चय किया गया था, अब समाप्त कर दिया गया है क्योंकि इस न्यायालय ने धारा 5(4) में जो कमी देखी थी, वह अब पूरी कर दी गई है और चुंगी के उद्ग्रहण और संग्रहण को भी विधिमान्य बना दिया गया है। संशोधन अधिनियम ऐसी परिस्थितियों में न्यायालय के पूर्ववर्ती विनिश्चय को अध्यारोहित करने के लिए न्यायालय द्वारा श्री पृथ्वी काटन मिल्स वाले मामले में किए गए विनिश्चय में अधिकथित कसौटियां पूरी करता है। इस प्रकार संशोधन

[1] [1986] 1 उम० नि० प० 664=(1985) 4 एस० सी० सी० 124.

अधिनियम एटलस साइकिल इण्डस्ट्रीज लि० वाले मामले में दिए गए उस विनिश्चय को प्रभावहीन बनाता है जिसका अवलंब, जैसा कि ऊपर बताया गया है, अधिनियम के संशोधन के पश्चात् अब और अधिक नहीं लिया जा सकता है। अपीलार्थी द्वारा अपनी अपील के समर्थन में कोई अन्य दलील नहीं दी गई है। अतः उस क्षेत्र में चुंगी के उद्ग्रहण और संग्रहण को जिसे पहले जारी की गई अधिसूचना के अनुसार 10 अगस्त, 1965 से प्रभावी बनाते हुए नगरपालिका भिवानी की सीमाओं में सम्मिलित कर लिया गया था, अब चुनौती नहीं दी जा सकती।"

43. जैसा कि ऊपर उद्धृत से देखा गया है, इस न्यायालय ने इस बारे में स्पष्टीकरण दिया है कि **एटलस साइकिल इण्डस्ट्रीज बनाम हरियाणा राज्य और एक अन्य**[1] में विनिश्चयाधार क्या था।

44. इस प्रकार यह स्पष्ट होगा कि नगरपालिक सीमाओं के भीतर उक्त क्षेत्र को सम्मिलित किए जाने के कारण उक्त सम्मिलित किए गए क्षेत्र में चुंगी का उद्ग्रहण किया जाने लगा है। दूसरे शब्दों में, यह धारा 5(4) का विधिक परिणाम है। उद्ग्रहण तो वहां पहले से ही था। नया जोड़ा गया क्षेत्र एक विधिक परिणाम द्वारा उद्ग्रहण के अध्यधीन हो गया है और न कि धारा 61 और 62 तथा उप-विधियों से संबंधित अन्य सुसंगत धाराओं के अधीन किसी अधिरोपण द्वारा।

45. **विशाखापट्टनम् नगरपालिका बनाम कन्द्रगुला नुकाराजू**[2] में जिसका याची द्वारा अवलंब लिया गया है, प्रश्न इस बारे में था कि क्या वह संपत्ति कर जो जिला नगरपालिका अधिनियम, 1920 के अधीन विधितः उद्ग्रहीत किया जा सकता था, उस अधिनियम के निरसन के पश्चात् नगरपालिका के गठन के पश्चात नगरपालिका सीमाओं के भीतर सम्मिलित किए गए क्षेत्र में स्थित संपत्ति पर उद्ग्रहीत किया जा सकता है। उसमें इस प्रकार अभिनिर्धारित किया गया था—

1—आंध्र प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1965 की धारा 391(1) द्वारा 1920 के उक्त अधिनियम के निरसन से यह निष्कर्ष निकलता है कि सामान्यतः 1-4-1966 जब उक्त निरसन प्रभावी हुआ था, के पश्चात् 1920 के अधिनियम के अधीन कोई कार्रवाई नहीं की जा सकती।

2—1965 के अधिनियम की अनुसूची 9 में अंतर्विष्ट उपबंध संक्रमणकालीन प्रकृति के हैं। यह उपबंध इस बात के लिए आशयित हैं कि उन्हें पुराने अधिनियम के निरसर हो जाने के बाद और नई विधि के पुरःस्थापित हो जाने की बीच की संक्रमण अवधि के दौरान लागू किया जाए।

अनुसूची 9 के खण्ड 12 का उद्देश्य ऐसे करों के उद्ग्रहण को प्राधिकृत करना है जो 1950 के अधिनियम के प्रारंभ पर, निरसित विधियों के अधीन उद्गृहीत किए गए थे।

---

[1] [1971] 3 उम० नि० प० 870=[1972] 1 एस० सी० आर० 127.

[2] [1976] 1 उम० नि० प० 1318=[1976] 1 एस० सी० आर० 544

3—नगरपालिका अपनी सीमाओं के भीतर स्थित संपत्तियों पर बहुत पहले से संपत्ति कर उद्गृहीत कर रही होती किंतु 1-4-1966 तक उक्त गांव उस सीमाओं से बाहर थे। जैसे ही उन क्षेत्रों को नगरपालिक सीमाओं के भीतर सम्मिलित कर लिया गया था, उक्त कर पहली बार उद्गृहीत किया जा रहा था और इसलिए नगरपालिका का यह दायित्व था कि वह 1965 के अधिनियम की धारा 81(2) के प्रथम परन्तुक द्वारा विहित प्रक्रिया का अनुसरण करती। उन क्षेत्रों के निवासियों और कर दाताओं को उक्त कर के अधिरोपण के विरुद्ध आपत्ति फाइल करने का कभी कोई अवसर नहीं मिला था। नगरपालिका इस बात के लिए आबद्ध थी कि वह केवल प्रस्तावित कर के बारे में आपत्तियां ही आमंत्रित न करती बल्कि उन आपत्तियों पर विनिर्दिष्ट अवधि के भीतर उस पर विचार करने के लिए भी बाध्य थी।

4—इसलिए नगरपालिका नए रूप से सम्मिलित किए गए क्षेत्रों में विहित प्रक्रिया का पालन किए बिना संपत्ति कर अधिरोपित करने के लिए सक्षम नहीं थी।

46. इस प्रकार, तथ्यों के आधार पर यह नजीर प्रभेदनीय है। वास्तव में, इस न्यायालय ने **भास्कर टेक्सटाइल मिल्स लि० बनाम झारसुगुडा नगर पालिका**[1] में विभेद का उल्लेख किया था जिसमें ऐसा ही विवाद्यक उद्भूत हुआ था। अन्य गांवों के साथ-साथ एकताली गांव को जिसमें अपीलार्थी का कारखाना लगा हुआ था, झारसुगुडा नगरपालिका में सम्मिलित किया गया था। अन्य प्रश्नों के साथ-साथ यह प्रश्न उद्भूत हुआ था कि क्या झारसुगुडा के मूल नगरपालिक क्षेत्र में चुंगी के उद्ग्रहण को स्वतः ही विस्तारित सीमा में लागू किया जा सकता था। पैरा 20-21 में इस प्रकार अभिनिर्धारित किया गया था—

> "इस दलील के दूसरे भाग के रूप में अपीलार्थी ने यह दलील दी कि यह मानते हुए भी कि उन उपविधियों की बाबत जबकि प्रारंभतः उन्हें प्रवृत्त किया गया हो, यह उपधारणा की जा सकती है कि वे विधि के अनुसार है, उन उपविधियों का नए सिरे से जोड़े गए क्षेत्र पर विस्तार करने के समय उसी प्रकार का कदम न उठाए जाने की स्थिति में वे उपविधियां नए क्षेत्र में प्रवर्तनीय नहीं होती हैं। यह दलील नगरपालिका अधिनियम की धारा 5 के उपबंधों की पूर्ण रूप से उपेक्षा करके पेश की गई है।
>
> यह इस प्रकार है—
>
> 5. जबकि कोई स्थानीय क्षेत्र धारा 4 की उपधारा (3) के खण्ड (ख) या (ग) के अधीन अधिसूचना द्वारा किसी नगरपालिका में सम्मिलित किया जाता है, तो इस अधिनियम के या किन्हीं नियमों, उपविधियों के सभी उपबंधों या अधिसूचनाओं या तद्धीन बनाए गए आदेशों के बारे में जो कि ऐसे सम्मिलित किए जाने के तुरन्त पूर्व ऐसी नगरपालिका भर में प्रवृत्त थे, यह समझा जाएगा कि वे ऐसे क्षेत्र को लागू होते हैं, जब तक कि राज्य सरकार अधिसूचना में या अधिसूचना द्वारा अन्यथा निदेश न दे।

[1] [1984] 3 उम० नि० प० 271=ए० आई० आर० 1984 एस० सी० 583.

तथापि अपीलार्थी के विद्वान काउन्सेल ने विशाखापटनम नगरपालिका बनाम कन्द्रेगुला नुकाराजु और अन्य वाले मामले का अवलम्ब लिया है। उस मामले में विचार के लिए जो प्रश्न सामने आया था, वह यह था कि क्या ऐसा सम्पत्ति कर जो डिस्ट्रिक्ट म्युनिसिपेलिटीज ऐक्ट 1920 के अधीन विधिपूर्ण रूप से उद्ग्रहीत किया जा सकता था, नगरपालिका के गठन के बाद नगरपालिका की सीमाओं के भीतर सम्मिलित क्षेत्रों में स्थित सम्पत्ति पर उस अधिनियम के निरसन के बाद उद्गृहीत किया जा सकता है आंध्र प्रदेश म्युनिसिपेलिटीज ऐक्ट, 1965 की धारा 391(1) ने डिस्ट्रिक्ट म्युनिसिपेलिटीज ऐक्ट, 1920 को अभिव्यक्त रूप से निरसित कर दिया था जिससे यह अवश्य ही अर्थ निकलना चाहिए कि मामूली तौर से 1 अप्रैल, 1966 के बाद 1920 वाले अधिनियम के अधीन कोई भी कार्यवाही उस समय नहीं की जा सकती है जबकि निरसन अधिनियम के प्रवृत्त होने पर प्रभावी हो गया हो। तथापि यह दलील दी गई कि उस मामले में अधिनियम की सूची 9 का खण्ड 12 कर के प्रयोजनों के लिए निरसित अधिनियमित को यथावत बनाए रखता है और इसी कारण से नगरपालिका को नए अधिनियम द्वारा उसके निरसन के बावजूद भी, 1920 वाले अधिनियम के अधीन सम्पत्ति कर अधिरोपित करने का अधिकार प्राप्त था। तथापि, इस न्यायालय का मत यह था कि अनुसूची में अन्तर्विष्ट उपबंध अन्तःकालीन प्रकृति के हैं और पुरानी विधियों के निरसन और नई विधि के पुनःस्थापन के पश्चात् की अन्तःकालीन कालावधि के दौरान उन्हें लागू करने का आशय था। अनुसूची 9 के खण्ड 12 का उद्देश्य उन करों के उद्ग्रहण को अधिकृत करना था जो कि अधिनियम के प्रारम्भ होने पर निरसित विधियों के अधीन उद्गृहीत किए गए थे। इसके अलावा, इस न्यायालय ने यह भी मत व्यक्त किया कि हो सकता है कि नगरपालिका अपनी सीमाओं के भीतर स्थित सम्पत्तियों पर बहुत पहले से ही सम्पत्ति कर उदगृहीत करती आ रही हो, किंतु 1 अप्रैल, 1966 तक रामकृष्णपुरम और श्री हरिपुरम ग्राम उसकी सीमाओं के बाहर थे। नगरपालिका की सीमाओं के भीतर नये सिरे से सम्मिलित क्षेत्रों के सम्बन्ध में प्रथम बार कर का अधिरोपण किया जा रहा था और इसी कारण से धारा 81(2) के प्रथम परन्तुक में विहित प्रक्रिया का अनुसरण करना नगरपालिका के लिए अनिवार्य था। उन क्षेत्रों के निवासी और करदाताओं को कर के अधिरोपण पर आक्षेप करने का कोई भी अवसर नहीं मिला था और यह कि उन्हें मूल्यवान अवसर से वंचित नहीं किया गया था। नगरपालिका के लिए यह बाध्यकारी है कि वह न केवल प्रस्थापित कर पर आक्षेप आमंत्रित करे बल्कि विनिर्दिष्ट कालावधि के भीतर उसके द्वारा प्राप्त आक्षेप पर भी विचार करे।

तथापि राज्य की ओर से उस मामले में अधिनियम की धारा 3(4) का अवलम्ब यह दलील देने के लिए लिया गया कि नगरपालिका के क्षेत्र के भीतर दो ग्रामों के सम्मिलित करने की बात को उस तारीख से जिसको सरकार धारा 3(3) के अधीन अन्तिम अधिसूचना प्रकाशित करती है, अधिनियम का प्रत्येक उपबंध अपने ही बल पर लागू होता है। इस दलील के समर्थन में एटलस साइकिल इण्डस्ट्रीज लि० बनाम हरियाणा राज्य और एक अन्य वाले मामले में किए गए इस न्यायालय के विनिश्चय को प्रोद्धृत किया गया। तथापि, राज्य की ओर से जो दलील दी गई, उसे अस्वीकृत

कर दिया गया और न्यायालय ने यह मत व्यक्त किया—"इस दलील का समर्थन न करने के अलावा हमारा यह विचार है कि उस विनिश्चय से यह दर्शित होता है कि वर्तमान उपबंध जैसे उपबंध का, जो धारा 3(4) में अन्तर्विष्ट है और जिसके बारे में अपीलार्थी ने दलील दी है, कैसे प्रभाव नहीं हो सकता है जबकि एटलस साइकिल [1971] 3 उम० नि० प० 870=[1972]1 एस० सी० आर० 127 वाले मामले में पंजाब म्युनिसिपेलिटी ऐक्ट, 1911 की धारा 5(4) यह उपबंध करती है कि जब कोई स्थानीय क्षेत्र किसी नगरपालिका में सम्मिलित किया जाता तो यह अधिनियम और इस अधिनियम के अधीन जारी किए गए नियम, उपविधियां, आदेश, निदेश, जो उस समय समस्त नगरपालिका में प्रवृत्त थे, और प्रदत्त शक्तियां ऐसे क्षेत्र को लागू होंगे/होंगी।

किंतु इस न्यायालय का मत यह था कि चूंकि पंजाब अधिनियम की धारा 5(4) ने विनिर्दिष्ट रूप से अधिसूचनाओं के प्रति निर्देश नहीं किया और चूंकि पंजाब अधिनियम की धारा 62(1) में कर के अधिरोपण के लिए अधिसूचनाओं के बारे में कोई भी उपबंध नहीं किया गया, इसलिए नगरपालिका के लिए यह सक्षम नहीं था कि वह पंजाब अधिनियम की धारा 5(4) में अंतर्विष्ट उपबंध मात्र के आधार पर कम्पनी से चुंगी उद्गृहीत और संगृहीत करती तथापि, वह मामला प्रभेद्य है और हमारे समक्ष जो समस्या है, उसे हल करने के लिए उससे अधिक सहायता प्राप्त नहीं हो सकती। उड़ीसा म्युनिसिपल ऐक्ट की धारा 5 अधिनियमन के और किन्हीं नियमों, उपविधियों के सभी उपबंधों, अधिसूचनाओं का तदधीन किए गए ऐसे आदेशों को जो कि ऐसे सम्मिलित किए जाने के पूर्व ऐसी नगरपालिका भर में प्रवृत्त थे, ऐसे क्षेत्र को लागू करती है जब तक कि राज्य सरकार अधिसूचना में और उसके द्वारा अन्यथा निदेश न दे। अतः यह धारा अधिनियम, नियमों और उपविधियों के न केवल उपबंधों को सम्मिलित करती है, बल्कि अधिसूचनाओं को भी सम्मिलित करती है। इससे प्रस्तुत मामले का विशाखापटनम नगरपालिका वाले मामले से प्रभेद किया जा सकता है।"

47. यह नजीर प्रत्यर्थी-नगरपालिका की दलील का पूर्णतः समर्थन करती है। इस न्यायालय ने विशाखापटनम नगरपालिका के मामले (उपरोक्त) की नजीर के लागू न होने को भी स्पष्ट किया है और यह उल्लेख किया है कि यह किस प्रकार प्रभेदनीय है। ठीक वैसी ही स्थिति यहां पर है और यह प्रभेद यहां भी है। संक्षेप में जब एक बार उक्त नगरपालिका की सीमाओं को विधिमान्य रूप से विस्तारित कर दिया गया है तब पुराने क्षेत्र और नए रूप से जोड़े गए क्षेत्रों के बीच विभेद समाप्त हो जाता है और एक रूप उद्ग्रहण नगरपालिका के संपूर्ण क्षेत्र में पुराने और नए जोड़े गए क्षेत्रों के बीच किसी प्रकार का विभेद किए बिना अधिरोपित किया जाता है।

48. तथापि, अभ्यावेदन का अधिकार बहुमूल्य अधिकार है, फिर भी अभ्यावेदन के संबंध में याची की ओर से दी गई दलीलों को दो कारणों से स्वीकार नहीं किया जा सकता, (i) उस समय, जब नगरपालिका सीमाओं को परिवर्तित किया गया था, याची ने 3-11-196‹ को अभ्यावेदन किया था। विशिष्टतः उसकी शिकायत नगरपालिका-करों के विरुद्ध थी तथा

ऊपर उद्धृत उसके अभ्यावेदन के पैरा 2 और 3 में चुंगी के विरुद्ध भी थी, और (ii) अन्यथा भी जहां तक कर का अधिरोपण धारा 61 और 62 के आधार पर नही था बल्कि धारा 5(4) के विधिक परिणाम के रूप में था, वहां तक यह दलील देना सही है कि उक्त उद्ग्रहण पहली बार किया गया था। यह पहले ही उल्लेख किया जा चुका है कि **विशाखापटनम नगरपालिका का मामला कैसे लागू नहीं** होता। इस प्रकार, रिट याचिकाएं असफल रहेंगी।

रिट याचिकाएं खारिज की गई।

रा०