नगर निगम, जबलपुर

बनाम

कृषि उपज मंडी समिति और एक अन्य

25 जनवरी, 1990

[के.जगन्नाथ शेट्टी और टी.के.थॉममेन, जे.जे.]

एम.पी. नगर निगम अधिनियम, 1956: धारा 415 "अधिनियम के तहत कुछ भी किया गया या करने का इरादा" - निर्वचन - 'स्थानीय प्राधिकारी' - करों का भुगतान करने से इनकार- क्या निगम के लिए विवाद को सरकार को संदर्भित करना अनिवार्य है।

एम.पी. नगरपालिका अधिनियम, 1961: धारा 334. 1956 के अधिनियम की धारा 415 और 1961 के अधिनियम की धारा 334 के बीच अंतर समझाया गया।

एम.पी. कृषि उपज मंडी अधिनियम, 1973: धारा 7 कृषि उपज मंडी समिति -चाहे वह स्थानीय प्राधिकरण हो।

अपीलार्थी-निगम ने प्रत्यर्थी से संबंधित भवनों के संबंध में संपत्ति कर का आकलन किया-बाजार समिति, जिसने भुगतान करने से इनकार किया। बकाया राशि की वसूली के लिए कार्यवाही शुरू की गई। प्रत्यर्थी ने वसूली की कार्यवाही को अपास्त करने के लिए संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत उच्च न्यायालय का रुख किया।

उच्च न्यायालय ने एम.पी. नगरपालिका अधिनियम, 1961 की धारा 334 के तहत उत्पन्न अपने पहले के फैसले के बाद याचिका को स्वीकार किया, वसूली की

कार्यवाही को अपास्त किया और निगम को एम. पी. नगर निगम अधिनियम, 1956 की धारा 415 के तहत विवाद को सरकार को भेजने का निर्देश दिया।

उपरोक्त निर्णय से व्यथित निगम ने इस न्यायालय में अपील ही है।

अपील को स्वीकार करते हुए, इस न्यायालय ने,

अभिनिर्धारित किया : 1. एम.पी. नगर निगम अधिनियम, 1956 के प्रावधानों के तहत निगम द्वारा कर का आकलन या किसी भी शुल्क की मांग अधिनियम की धारा 415 के तहत प्रदान की गई अभिव्यक्ति "अधिनियम के तहत कुछ भी किया गया या करने का इरादा" के भीतर आ सकता है। यहां तक कि कर या शुल्क के निर्धारण और वसूली के खिलाफ आपत्तियों पर विचार करने के लिए निगम के इनकार को "अधिनियम के तहत किया गया या करने का इरादा" के रूप में भी माना जा सकता है। लेकिन धारा 415 में यह प्रावधान नहीं है कि निगम द्वारा सरकार को संदर्भित करना होगा जब स्थानीय निकाय ने लगाए गए कर या शुल्क और मांग का भुगतान करने से इनकार कर दिया है । [148 जी एच; 149 ए]

2. एम.पी. नगर निगम अधिनियम, 1956 की धारा 415 की संरचना एम.पी. नगरपालिका अधिनियम, 1961 की धारा 334 से अलग है। धारा 415 अधिनियम के तहत किए गए या किए जाने वाले किसी भी कार्य के संबंध में निगम और स्थानीय प्राधिकारी के बीच विवाद की बात करती है। और इस तरह के विवाद को निर्णय के लिए सरकार को भेजा जाएगा। धारा 334 एक ऐसे मामले पर विवाद को संदर्भित करती है जिसमें नगर परिषद और स्थानीय प्राधिकारी संयुक्त रूप से रुचि रखते हैं और इसमें कहा गया है कि इस तरह के विवाद को निर्णय के लिए राज्य सरकार को भेजा जाएगा। धारा 334 "अधिनियम के तहत कुछ भी किया गया या किया जाना है" के संबंध में विवाद का उल्लेख नहीं करती है। धारा 415 किसी भी विवाद की बात नहीं

करती है जिसमें निगम और स्थानीय प्राधिकारी संयुक्त रूप से रुचि रखते हैं। धारा 415 के संचालन के लिए कोई नियम नहीं बनाए गए हैं जबकि धारा 334 के तहत राज्य सरकार ने नियम बनाए हैं। इन मतभेदों को ध्यान में रखते हुए उच्च न्यायालय द्वारा लिया गया दृष्टिकोण कि निगम को विवाद को हल करने के लिए कदम उठाने चाहिए, उचित नहीं हो सकता है। इसका स्पष्ट रूप से धारा 415 की शर्तों या इस उद्देश्य के लिए बनाए गए किसी भी नियम से कोई समर्थन नहीं है। इसलिए, उच्च न्यायालय द्वारा वसूली की कार्यवाही को अपास्त नहीं किया जाना चाहिए था। और निगम को एम.पी. नगर निगम अधिनियम, 1956 की धारा 415 के तहत विवाद को सरकार को भेजने का निर्देश नहीं दिया जाना चाहिए था। [150 एफ-एच; 151 ए]

जवाहर कृषि उपज मंडी समिति गदरवाड़ा और अन्य बनाम नगरपालिका समिति गदरवाड़ा और अन्य, विविध याचिका संख्या 994/1981, एम.पी. उच्च न्यायालय द्वारा 5.5.1983 को निर्णित किया गया, विशिष्ट है।

सिविल अपीलीय क्षेत्राधिकार: सिविल अपील सं. 480/1986

(मध्य प्रदेश उच्च न्यायालय के विविध याचिका संख्या 1235/1984 में निर्णय और आदेश दिनांक 10.7.85 से।)

डी.एन. मुखर्जी और रंजन मुखर्जी, अपीलार्थी की ओर से।

एस.एस. खांडुजा, यशपाल डिंगरा और बलदेव किशन, प्रत्यार्थियों के और से।

न्यायालय का निर्णय इनके द्वारा दिया गया -

के.जगन्नाथ शेट्टी, न्यायाधिपति

अनुमति द्वारा यह अपील एम.पी. उच्च न्यायालय के निर्णय एम.पी. नगर निगम अधिनियम, 1956 (संक्षेप में 'अधिनियम') की धारा 415 के परिवेश से संबंधित है।

परिस्थितियों को संक्षेप में बताया जा सकता है।

जबलपुर नगर निगम सीमा के भीतर, एम.पी. कृषि उपज मंडी अधिनियम, 1973 ('अधिनियम') के तहत 55 एकड़ क्षेत्र कवर करते हुए एक 'मंडी' स्थापित की गई है। यह ऊंची सीमा दीवार से घिरी हुई है और कृषि उपज मंडी समिति या अन्यथा बाजार समिति के नियंत्रण और क्षेत्राधिकार में है। अधिनियम की धारा 7 के तहत, बाजार समिति एक निकाय है जिसके पास खरीद के विनियमन और कृषि उपज के बेचान और बाजार के उचित प्रशासन के स्थापना के लिए सुविधाएं प्रदान करने की शक्ति है। अधिनियम की धारा 7(3) में यह प्रावधान है कि तत्समय लागू किसी भी अधिनियम में कुछ भी निहित होने के बावजूद, प्रत्येक बाजार समिति को सभी उद्देश्यों के लिए एक 'स्थानीय प्राधिकारी' माना जाएगा। ऐसा प्रतीत होता है कि मंडी के अंदर बाजार समिति ने कार्यालय भवन, दुकान परिसर, गोदाम, बाजार यार्ड, शेड और अन्य इमारतों का निर्माण किया है। जबलपुर नगर निगम ने मंडी क्षेत्र के भीतर निर्माण के संबंध में संपत्ति कर का आकलन किया और वर्ष 1980-81 से 1983-84 के लिए सफाई कर, जल कर, बिजली शुल्क, विकास शुल्क की भी मांग की। बाजार समिति ने इसका भुगतान करने से इनकार कर दिया है और दावा किया है कि निगम के पास इस तरह के करों या शुल्कों को लगाने और एकत्र करने का कोई अधिकार क्षेत्र नहीं है। निगम उस दावे से सहमत नहीं हुआ और बकाया की वसूली के लिए कार्यवाही शुरू की। कार्रवाई को चुनौती देते हुए बाजार समिति ने वसूली की कार्यवाही को अपास्त करने के लिए संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत उच्च न्यायालय का रुख किया। एम.पी. नगरपालिका अधिनियम, 1961 की धारा 334 के तहत उत्पन्न एक पूर्व निर्णय के बाद उच्च न्यायालय ने याचिका को स्वीकार कर लिया और वसूली की कार्यवाही को अपास्त कर दिया। उच्च न्यायालय ने निगम को बाजार समिति के साथ विवाद को हल करने

के लिए अधिनियम की धारा 415 के अनुसार कदम उठाने का भी निर्देश दिया। उच्च न्यायालय का आदेश इस प्रकार हैः

> "एम.पी. नगर निगम अधिनियम, 1956 की धारा 415 में इस उद्देश्य के लिए राज्य सरकार द्वारा निगम और स्थानीय अधिकारियों के बीच किए गए विवादों पर निर्णय लेने का प्रावधान है। एम.पी. नगरपालिका अधिनियम, 1961 में संबंधित प्रावधान धारा 334 है। इसी तरह की स्थिति में, जहां कृषि उपज मंडी समिति के खिलाफ वसूली की कार्यवाही शुरू की गई थी, जैसे कि याचिकाकर्ता, नगर परिषद, गदरवाड़ा द्वारा, विविध याचिका संख्या 994/1981 (जवाहर कृषि उपज मंडी समिति, गदरवाड़ा और एक अन्य) में खंड पीठ ने 5.6.1983 के फैंसले से वसूली की कार्यवाही को अपास्त कर दिया और नगर परिषद को अपने और कृषि उपज मंडी समिति के बीच विवाद के निर्णय के लिए एम.पी. नगरपालिका अधिनियम, 1961 की धारा 334 के तहत कदम उठाने का निर्देश दिया। चूँकि एम.पी. नगर निगम अधिनियम, 1956 की धारा 415 एम.पी. नगर पालिका अधिनियम, 1961 की धारा 334 के समान है, इसलिए यह निर्णय लिया जाना चाहिए।
>
> परिणामस्वरूप, इस याचिका को स्वीकार किया जाता है। याचिकाकर्ता के खिलाफ लंबित वसूली कार्यवाही को अपास्त किया जाता है और प्रत्यर्थी नगर निगम, जबलपुर को याचिकाकर्ता के साथ अपनी समस्या का समाधान करने के लिए एम.पी. नगर निगम अधिनियम, 1956 की धारा 415 के अनुसार कदम उठाने का निर्देश दिया जाता है। पक्षकार अपना खर्च वाहन करेंगे।"

इस अपील में, नगर निगम, जबलपुर ने उपरोक्त आदेश की वैधता को चुनौती दी है।

हमारे सामने, अपीलार्थी के विद्वान अधिवक्ता के तर्क का मूल यह है कि बाजार समिति नगर निगम अधिनियम के तहत या एम.पी. सामान्य खंड अधिनियम, 1957 के तहत एक स्थानीय प्राधिकारी नहीं है। इसे केवल अधिनियम के उद्देश्यों के लिए एक स्थानीय प्राधिकारी घोषित किया गया है और यह घोषणा अधिनियम की धारा 415 के उद्देश्य के लिए प्रासंगिक नहीं हो सकती है। बाजार समिति जब तक एम.पी. सामान्य खंड अधिनियम, 1957 के तहत स्थानीय प्राधिकारी की परिभाषा के भीतर नहीं आती है, तब तक अधिनियम की धारा 415 के तहत विवाद को सरकार को नहीं भेजा जा सकता है। अधिवक्ता ने हमें अधिनियम के विभिन्न प्रावधानों का भी उल्लेख किया जो निगम को कर और शुल्क लगाने और एकत्र करने की शक्ति प्रदान करते हैं।

निर्विवाद रूप से, प्रत्यर्थी एक स्थानीय प्राधिकारी नहीं है जैसा कि एम.पी. सामान्य खंड अधिनियम, 1957 के तहत परिभाषित किया गया है। उक्त अधिनियम की धारा 2(20) 'स्थानीय प्राधिकारी' को परिभाषित करती है जिसका अर्थ है "एक नगर निगम, नगरपालिका, स्थानीय बोर्ड, जनपद सभा, ग्राम पंचायत, या अन्य प्राधिकारी जो कानूनी रूप से हकदार है, या सरकार द्वारा नगरपालिका या स्थानीय निधि के प्रबंधन के नियंत्रण के साथ सौंपा गया है।“ हालाँकि, प्रत्यर्थी के अधिवक्ता ने अधिनियम की धारा 7(3) पर दृढ़ता से भरोसा किया, जिसमें प्रावधान है कि बाजार समिति को किसी अन्य अधिनियम में कुछ भी निहित होने के बावजूद स्थानीय प्राधिकारी माना जाएगा।

हमें ऐसा लगता है कि इस विवाद पर कोई राय व्यक्त करने की आवश्यकता नहीं है और भले ही हम बिना निर्णय लिए प्रतिवादी के पक्ष में यह मान लें कि यह एक स्थानीय प्राधिकारी है, फिर भी उच्च न्यायालय द्वारा वसूली की कार्यवाही को अपास्त

नहीं किया जा सकता था। और निगम को अधिनियम की धारा 415 के तहत विवाद को सरकार को भेजने का निर्देश नहीं दिया जा सकता था।

अधिनियम की धारा 415 इस में कहा गया हैः

> "निगम और स्थानीय प्राधिकारियों के बीच विवादः
>
> यदि निगम और किसी स्थानीय प्राधिकारी के बीच इस अधिनियम के तहत किए गए या किए जाने वाले किसी भी कार्य के संबंध में कोई विवाद उत्पन्न होता है, इसे निर्णय के लिए सरकार को भेजा जाएगा और ऐसे निर्णय में सरकार द्वारा आदेशित किसी भी जांच के खर्च के बारे में एक आदेश शामिल हो सकता है, और यह अंतिम होगा।
>
> परन्तु कि निगम और स्थानीय प्राधिकारी लिखित रूप में इस बात पर सहमत होने के लिए सक्षम होंगे कि ऐसा कोई भी विवाद, निर्णय के लिए सरकार को भेजे जाने के बजाय, मध्यस्थता अधिनियम, 1940 के तहत नियुक्त मध्यस्थ या मध्यस्थओं के निर्णय या सिविल प्रक्रिया संहिता की धारा 20 के तहत किसी दीवानी न्यायालय को संदर्भित किया जाएगा।"

धारा स्पष्ट है और यह प्रावधान करती है कि अधिनियम के तहत किए गए या किए जाने वाले किसी भी कार्य के संबंध में निगम और स्थानीय प्राधिकारी के मध्य विवाद होने पर पर निर्णय के लिए सरकार के पास भेजा जाएगा। निगम और स्थानीय प्राधिकारी के लिए यह भी सक्षम होगा कि वे लिखित रूप में सहमत हों कि ऐसा कोई भी विवाद सरकार को भेजे जाने के बजाय मध्यस्थता अधिनियम के तहत मध्यस्थ के निर्णय या सिविल प्रक्रिया संहिता की धारा 20 के तहत दीवानी न्यायालय को संदर्भित किया जाएगा। अधिनियम के प्रावधानों के तहत निगम द्वारा कर का आकलन या

किसी भी शुल्क की मांग धारा 415 के तहत प्रदत्त "अधिनियम के तहत किया गया कुछ भी किया गया या करने का इरादा" शब्द के भीतर आ सकता है। यहां तक कि कर या शुल्क के मूल्यांकन और वसूली के खिलाफ आपत्तियों पर विचार करने से निगम के इनकार को भी "अधिनियम के तहत किया गया या किए जाने का इरादा" के रूप में माना जा सकता है। हालाँकि, प्रश्न यह है कि क्या स्थानीय प्राधिकारी द्वारा कर या शुल्क का भुगतान करने से इनकार करने की स्थिति में निगम के लिए सरकार से संपर्क करना या निर्णय के लिए विवाद को सरकार को संदर्भित करना अनिवार्य होगा? सवाल का जवाब नकारात्मक होना चाहिए। धारा 415 में यह प्रावधान नहीं है कि निगम को सरकार का रुख करना होगा जब स्थानीय प्राधिकारी ने लगाए गए और मांगे गए कर या शुल्क का भुगतान करने से इनकार कर दिया है। इस धारा के तहत शक्ति के प्रयोग को विनियमित करने के लिए सरकार द्वारा कोई नियम नहीं बनाए गए हैं और किसी भी तरह से हमारा ध्यान इस धारा के तहत बनाए गए किसी भी वैधानिक नियम की ओर नहीं खींचा गया है।

हालाँकि, उच्च न्यायालय ने नगरपालिका अधिनियम की धारा 334 के तहत उत्पन्न अपने पहले के फैसले का पालन किया है। वहां गदरवाड़ा नगरपालिका परिषद और मंडी समिति गदरवाड़ा के बीच कर और शुल्क वसूलने की स्वायत्तता को लेकर विवाद पैदा हो गया था। मंडी समिति अधिनियम की धारा 7 के तहत वर्तमान बाजार समिति की तरह गठित एक प्राधिकारी थी और नगरपालिका सीमा के भीतर काम कर रही थी। इसने नगर परिषद द्वारा शुरू की गई वसूली कार्यवाही को चुनौती दी और संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत उचित राहत के लिए उच्च न्यायालय का रुख किया। उच्च न्यायालय ने वसूली की कार्यवाही को अपास्त कर दिया और नगर परिषद को विवाद को हल करने के लिए नगरपालिका अधिनियम की धारा 334 के तहत सरकार से संपर्क करने का निर्देश दिया। हमारा मानना है कि यह निर्णय धारा 334 की

साधारण शर्तों को नजरअंदाज करता है और अन्यथा भी यह अधिनियम की धारा 415 के संचालन के लिए प्रासंगिक नहीं है।

एम.पी. नगरपालिका अधिनियम, 1961 की धारा 334 में कहा गया हैः

"परिषद और अन्य स्थानीय निकायों के बीच विवादः

(1) किसी परिषद और किसी राज्य अधिनियम के तहत स्थापित किसी अन्य स्थानीय प्राधिकारी के बीच किसी ऐसे मामले पर उत्पन्न होने वाले किसी भी विवाद की स्थिति में जिसमें वे संयुक्त रूप से रुचि रखते हैं, ऐसा विवाद राज्य सरकार को भेजा जाएगा, जिसका निर्णय अंतिम होगा।“

इस धारा के तहत राज्य सरकार ने "मध्य प्रदेश नगरपालिकाएँ (परिषद् और अन्य स्थानीय प्राधिकारियों के बीच संबंधों का विनियमन)" नियम, 1971 नामक नियम बनाए हैं। नियम 2 और 3 इन शब्दों में हैं:

"नियम 2. जब भी कोई परिषद और कोई अन्य प्राधिकारी किसी मामले में संयुक्त रूप से रुचि रखते हैं, तो ऐसे मामले का उनके बीच सौहार्दपूर्ण तरीके से निपटारा किया जाएगा और जहां वे आपसी समझौते पर नहीं पहुंचते हैं, तो मामला जिलाधीश को संदर्भित किया जाएगा।

नियम 3. जिलाधीश तब परिषद और स्थानीय प्राधिकारी की एक संयुक्त बैठक की व्यवस्था करेगा और एक सौहार्दपूर्ण समझौते के बारे में प्रबंधन करेगा।“

इस प्रकार नियम यह प्रावधान करते हैं कि वह विवाद जिसमें परिषद और स्थानीय प्राधिकारी किसी भी मामले में संयुक्त रूप से रुचि रखते हैं, लेकिन विवाद का आपसी समझोते से निपटारा संभव नहीं है, मामला जिलाधीश को संदर्भित किया जाएगा। जिलाधीश दोनों प्राधिकारियों की एक संयुक्त बैठक की व्यवस्था करके एक

सौहार्दपूर्ण समझौता करने का प्रयास करेगा। नियम 4 और 5 भी इस संदर्भ में प्रासंगिक हैं और इन्हें पढ़ा जा सकता हैः

> "नियम 4. यदि सौहार्दपूर्ण समाधान के लिए बातचीत विफल हो जाती है, तो जिलाधीश परिषद और स्थानीय प्राधिकारी को मध्यस्थता अधिनियम, 1940 के तहत नियुक्त मध्यस्थ या मध्यस्थों को मामला संदर्भित करने के लिए लिखित रूप में सहमत होने के लिए राजी करेगा और यदि वे सहमत होते हैं, तो मामला ऐसे मध्यस्थ या मध्यस्थों को संदर्भित किया जाएगा, जैसा भी मामला हो।
>
> नियम 5. जब परिषद और स्थानीय प्राधिकारी मामले को मध्यस्थता के लिए संदर्भित करने के लिए सहमत नहीं होते हैं तो जिलाधीश इस मामले को अपनी टिप्पणियों के साथ राज्य सरकार को भेजेंगे और राज्य सरकार का निर्णय अंतिम होगा।“

नियम 5 के तहत, यह कलेक्टर का काम होगा कि वह इस मामले को अपनी टिप्पणियों के साथ सरकार को भेजे, न कि नगर परिषद द्वारा सरकार से संपर्क करें।

नगरपालिका अधिनियम की धारा 334 के साथ अधिनियम की धारा 415 के प्रावधानों की तुलना करने से यह देखा जाएगा कि पूर्व की संरचना बाद वाले से अलग है। धारा 415 अधिनियम के तहत किए गए या किए जाने वाले किसी भी कार्य के संबंध में निगम और स्थानीय प्राधिकारी के बीच विवाद की बात करती है। और इस तरह के विवाद को निर्णय के लिए सरकार को भेजा जाएगा। धारा 334 एक ऐसे मामले पर विवाद को संदर्भित करती है जिसमें नगर परिषद और स्थानीय प्राधिकारी संयुक्त रूप से रुचि रखते हैं और इसमें कहा गया है कि इस तरह के विवाद को निर्णय के लिए राज्य सरकार को भेजा जाएगा। धारा 334 "अधिनियम के तहत किए गए या

किए जाने वाले किसी भी कार्य" के संबंध में विवाद का उल्लेख नहीं करती है। धारा 415 किसी भी विवाद की बात नहीं करती है जिसमें निगम और स्थानीय प्राधिकारी संयुक्त रूप से रुचि रखते हैं। दूसरा, अधिनियम की धारा 415 के संचालन के लिए कोई नियम नहीं बनाए गए हैं। इन मतभेदों को ध्यान में रखते हुए उच्च न्यायालय द्वारा लिया गया दृष्टिकोण कि निगम द्वारा विवाद को हल करने के लिए कदम उठाए जाने को उचित नहीं ठहराया जा सकता है। जाहिर तौर पर इसे धारा 415 की शर्तों से या इस उद्देश्य से इसके लिए बनाए गए किसी भी नियम से कोई समर्थन नहीं है।

परिणामस्वरूप, हम अपील को स्वीकार करते हैं और उच्च न्यायालय के फैसले को पलटते हैं।

मामले की परिस्थितियों में, लागतों के बारे में कोई आदेश नहीं होगा।

टीएनए।

अपील स्वीकार की गई।

यह अनुवाद आर्टिफ़िश्यल इंटेलिजेंस टूल "सुवास" के जरिये अनुवादक की सहायता से किया गया है ।

अस्वीकरण - इस निर्णय का अनुवाद स्थानीय भाषा में किया जा रहा है, एवं इसका प्रयोग केवल पक्षकार इसको समझने के लिए उनकी भाषा में कर सकेंगे एवं यह किसी अन्य प्रयोजन में काम नहीं ली जायेगी। सभी आधिकारिक एवं व्यवहारिक उद्देश्यों के लिए उक्त निर्णय का अंग्रेजी संस्करण ही विश्वसनीय माना जायेगा एवं निष्पादन एवं क्रियान्वयन में भी उसी को उपयोग में लिया जायेगा।