2004:सीजीएचसी:707

प्रकाशन हेतु अनुमोदित

उच्च न्यायालय छत्तीसगढ़, बिलासपुर

रिट याचिका क्रमांक : 2674 / 2004

याचिकाकर्ता : दीनबंधु गुप्ता पिता स्व. रूकमन गुप्ता, उम्र करीब 32 वर्ष, ग्राम हीरापुर, तहसील लैलूंगा, जिला रायगढ़ (छत्तीसगढ़)।

बनाम्

उत्तरवादीगण:

1. छत्तीसगढ़ राज्य, द्वारा सचिव, पंचायत एवं समाज कल्याण विभाग, डी.के.एस. भवन, मंत्रालय, रायपुर (छत्तीसगढ़)।

2. कलेक्टर रायगढ़, कलेक्ट्रेट भवन, रायगढ़ (छत्तीसगढ़)।

3. अनुविभागीय अधिकारी, घरघोड़ा, एस.डी.ओ. कार्यालय, घरघोड़ा, जिला रायगढ़ (छत्तीसगढ़)।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

परमादेश रिट (Mandamus), प्रतिषेध रिट (Prohibition), उत्प्रेषण रिट (Certiorari) अथवा अन्य किसी प्रकार के निर्देश या आदेश जारी करने हेतु भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 / 227 के अंतर्गत रिट याचिका

<u>उच्च न्यायालय छत्तीसगढ़, बिलासपुर</u>

<u>रिट याचिका क्रमांक : 2117 / 2004</u>

राजीव कुमार सिंह

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एवं अन्य

<u>रिट याचिका क्रमांक : 2182 / 2004</u>

गणेश राम चंद्रवंशी व छः अन्य

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एवं दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2195 / 2004</u>

शंकर सिंह तथा पांच अन्य

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

<u>रिट याचिका क्रं. 2264 / 2004</u>

ग्राम पंचायत किरवाई एवं दो अन्य

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव चार अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2267 / 2004</u>

आशाराम साहू

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2322 / 2004</u>

गजानन सिंह एवं अन्य

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2433 / 2004</u>

गीताराम गोंड व अन्य

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2487 / 2004</u>

आनंद राम

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2500 / 2004</u>

तोदार सिंह कौशिक

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव अन्य

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

<u>रिट याचिका क्रं. 2605 / 2004</u>

पुरन लाल पिशादा

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2672 / 2004</u>

बसंत कुमार व चार अन्य

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2674 / 2004</u>

दीनबंधु गुप्ता

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2800 / 2004</u>

राजेश साहू

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2829 / 2004</u>

लक्ष्मण सिंह पैंकरा

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2833 / 2004</u>

रामायण सिंह

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2871 / 2004</u>

ईश्वर बारिक व अन्य

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

<u>रिट याचिका क्रं. 2968 / 2004</u>

पिलू राम साहू व दो अन्य

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव चार अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2988 / 2004</u>

ईश्वर राम सिन्हा

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2989 / 2004</u>

महंगु राम साहू व अन्य

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2990 / 2004</u>

गणेश राम कोशारे

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 3114 / 2004</u>

हीरा राम चौधरी

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 3149 / 2004</u>

श्रीमती शाहिदा बेगम

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>तथा</u>

<u>रिट याचिका क्रं. 3178 / 2004</u>

ओम प्रकाश मिश्रा व अन्य

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव चार अन्य

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

<u>आदेश हेतु दिनांक 27 सितम्बर 2004 को नियत ।</u>

सही/-

एल. सी. भादू

न्यायाधीश

<u>उच्च न्यायालय छत्तीसगढ़, बिलासपुर</u>

<u>रिट याचिका क्रं. 2117 / 2004</u>

राजीव कुमार सिंह

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2182 / 2004</u>

गणेश राम चंद्रवंशी व छः अन्य

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2195 / 2004</u>

शंकर सिंह व पांच अन्य

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

<u>रिट याचिका क्रं. 2264 / 2004</u>

ग्राम पंचायत किरवाई व दो अन्य

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव चार अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2267 / 2004</u>

आशाराम साहू

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2322 / 2004</u>

गजानन सिंह व अन्य

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2433 / 2004</u>

गीताराम गोंड व अन्य

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2487 / 2004</u>

आनंद राम

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2500 / 2004</u>

तोदार सिंह कौशिक

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव अन्य

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

<u>रिट याचिका क्रं. 2605 / 2004</u>

पुरण लाल पिषादा

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2672 / 2004</u>

बसंत कुमार व चार अन्य

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2674 / 2004</u>

दीनबंधु गुप्ता

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2800 / 2004</u>

राजेश साहू

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2829 / 2004</u>

लक्ष्मण सिंह पैंकरा

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2833 / 2004</u>

रामायण सिंह

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2871 / 2004</u>

ईश्वर बारिक व अन्य

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

<u>रिट याचिका क्रं. 2968 / 2004</u>

पिलू राम साहू व दो अन्य

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव चार अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2988 / 2004</u>

ईश्वर राम सिन्हा

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2989 / 2004</u>

महंगु राम साहू व अन्य

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

<u>रिट याचिका क्रं. 2990 / 2004</u>

गणेश राम कोशारे

<u>बनाम्</u>

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

रिट याचिका क्रं. 3114 / 2004

हीरा राम चौधरी

बनाम्

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

रिट याचिका क्रं. 3149 / 2004

श्रीमती शाहिदा बेगम

बनाम्

छत्तीसगढ़ राज्य एंव दो अन्य

तथा

रिट याचिका क्रं. 3178 / 2004

ओम प्रकाश मिश्रा व अन्य

बनाम्

छत्तीसगढ़ राज्य एंव चार अन्य

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

उपस्थित-

रिट याचिका क्रं. 2264/2004 में याचिकाकर्ता के लिये: श्री कनक तिवारी, अधिवक्ता

रिट याचिका क्रं. 2117/2004 में याचिकाकर्ता के लिये: श्री सुनील सिन्हा, अधिवक्ता

रिट याचिका क्रं. 2433/2004 में याचिकाकर्ता के लिये: श्री पी.के.सी. तिवारी, अधिवक्ता

रिट याचिका क्रं. 3149/2004 में याचिकाकर्ता के लिये: श्री राजेश पांडे, अधिवक्ता

रिट याचिका क्रं. 2182/2004 व 2672/2004 में
याचिकाकर्ता के लिये: श्री राजीव श्रीवास्तव, अधिवक्ता

रिट याचिका क्रं. 2871/2004 में याचिकाकर्ता के लिये: श्री मनोज पारांजपे, अधिवक्ता

रिट याचिका क्रं. 2487/2004 में याचिकाकर्ता के लिये: श्री गौतम खेत्रपाल, अधिवक्ता

रिट याचिका क्रं. 2968/2004 में याचिकाकर्ता के लिये: श्री जे.ए. लोहानी, अधिवक्ता

रिट याचिका क्रं. 2605/2004, 2988/2004,
2989/2004 तथा 2990/2004 में याचिकाकर्तागण के लिये: श्री पराग कोटेछा, अधिवक्ता

रिट याचिका क्रं. 2833/2004 में याचिकाकर्ता के लिये: श्री, ए.एस.राजपूत अधिवक्ता

रिट याचिका क्रं. 2829/2004 में याचिकाकर्ता के लिये: श्री आर.एस. पटेल, अधिवक्ता

रिट याचिका क्रं. 2500/2004 में याचिकाकर्ता के लिये: श्री मलय कुमार भादुडी, अधिवक्ता

रिट याचिका क्रं. 3178/2004 में याचिकाकर्ता के लिये: श्री आजाद सिद्दिकी, अधिवक्ता

रिट याचिका क्रं. 2267/2004 में याचिकाकर्ता के लिये: श्री एम.एल. पास्तोरे, अधिवक्ता

रिट याचिका क्रं. 2674/2004 में याचिकाकर्ता के लिये: श्री अनुप मजुमदार, अधिवक्ता

रिट याचिका क्रं. 2800/2004 में याचिकाकर्ता के लिये: श्री हेमंत केशरवानी, अधिवक्ता

रिट याचिका क्रं. 2195/2004 में याचिकाकर्ता के लिये: श्री पुस्पेन्द्र कुमार पटेल, अधिवक्ता

रिट याचिका क्रं. 2322/2004 में याचिकाकर्ता के लिये: श्री सुधीर वर्मा, अधिवक्ता

रिट याचिका क्रं. 3114/2004 में याचिकाकर्ता के लिये: श्री योगेश पांडे, अधिवक्ता

राज्य/ उत्तरवादीगण के लिये: श्री एन. के. अग्रवाल, उप महाधिवक्ता

आदेश

(दिनांक 27 सितम्बर 2004 को पारित)

एल.सी. भादू न्यायाधीश

1. विधायी पृष्ठभूमि :

संविधान (तिहत्तरवां संशोधन) अधिनियम, 1992 के प्रभाव में आने के पश्चात्, मध्यप्रदेश (पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज) अधिनियम, 1993 (क्रमांक 1 सन् 1994) (जिसे आगे "अधिनियम" कहा गया है) को संविधान के भाग-IX के प्रावधानों के अनुरूप अधिनियमित किया गया। अधिनियम के प्रभाव में आने के पश्चात्, अधिसूचना द्वारा ग्राम अथवा ग्रामों के समूह को विनिर्दिष्ट कर, अधिनियम की धारा 8 तथा धारा 10 के प्रावधानों के अनुसार पंचायतों की स्थापना की गई। तत्पश्चात्, अधिनियम की धारा 12 के अंतर्गत ग्राम पंचायतों को वार्डों में विभाजित किया गया। इसके पश्चात्, तत्कालीन मध्यप्रदेश राज्य में वर्ष 1994 में पंचायतों के निर्वाचन कराए गए एवं पंचवर्षीय कार्यकाल पूर्ण होने के उपरान्त वर्ष 1999 में पुनः पंचायतों के निर्वाचन संपन्न हुए। मध्यप्रदेश पुनर्गठन अधिनियम, 2000 (क्रमांक 28 सन् 2000) के तहत, दिनांक 1 नवम्बर, 2000 से मध्यप्रदेश राज्य से पृथक कर छत्तीसगढ़ राज्य का गठन किया गया। छत्तीसगढ़ राज्य ने मध्यप्रदेश (पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज) अधिनियम, 1993 को अंगीकृत किया, साथ ही दिनांक 23.02.1999 की वह अधिसूचना भी अंगीकृत की गई, जो अधिनियम की धाराओं 3, 125, 126 एवं 129-ख के अंतर्गत जारी की गई थी, जिसके माध्यम से मध्यप्रदेश के राज्यपाल ने, मध्यप्रदेश के कार्यपालिका शासन का कार्य संचालन, नियमों के नियम 2 के भाग-1 के अधीन प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए यह निर्देशित किया कि मध्यप्रदेश (पंचायत राज एवं ग्राम स्वराज) अधिनियम, 1993 (क्रमांक 1 सन् 1994) की धाराओं 3, 125, 126 एवं 129-ख के अंतर्गत प्रकरणों का निपटारा संबंधित राजस्व जिला के कलेक्टर द्वारा किया जाएगा। पंचायतों का आम निर्वाचन इस वर्ष होना प्रस्तावित है, क्योंकि विद्यमान पंचायतों का पंचवर्षीय कार्यकाल वर्तमान वर्ष में समाप्त हो रहा है।

2. वर्ष 2001 में भारत सरकार द्वारा सामान्य जनगणना संपन्न कराई गई। चूंकि विभिन्न क्षेत्रों की जनसंख्या में वृद्धि हुई, अतः पंचायत निर्वाचन वर्ष 2004 के पूर्व, छत्तीसगढ़ राज्य सरकार ने अधिनियम की धाराओं 3, 8, 10, 12, 17, 23, 30, 125, 126, 127, 129-ख एवं 129-ई, सहपठित दिनांक 23.02.1999 की अधिसूचना क्रमांक बी-1-11-95-XXII-पी (2) के संदर्भ में पंचायतों के परिसीमन का निर्णय लिया, और तदनुसार दिनांक 01.06.2004 को अधिसूचना (अनुलग्नक R-2) जारी की। उक्त

अधिसूचना (अनुलग्नक R-2) के पैरा 4 में यह उल्लेखित है कि वर्ष 2001 की जनगणना के फलस्वरूप वर्तमान ग्राम पंचायतों, जनपद पंचायतों, जिला पंचायतों एवं उनके वार्डों की सीमाएं प्रभावित हो सकती हैं। पैरा 4.1, जो कि भारत के संविधान के अनुच्छेद 243-ई के अनुरूप है, यह भी प्रावधानित करता है कि प्रत्येक ग्राम पंचायत की न्यूनतम जनसंख्या 1,000 होगी और उसे 10 वार्डों में विभाजित किया जाएगा; यदि जनसंख्या 1,000 से अधिक हो, तो अधिकतम 20 वार्ड निर्धारित किए जा सकेंगे, किंतु प्रत्येक वार्ड की जनसंख्या समान होनी चाहिए। यदि जनहित में, वर्ष 2001 की जनगणना के आधार पर यह अनुरोध किया जाता है कि पंचायत मुख्यालय तक दूरी, सड़क की स्थिति, नदी, नाला, पर्वत अथवा वन क्षेत्र के कारण किसी ग्राम पंचायत के क्षेत्र में परिवर्तन किया जाए, तो भी यह सुनिश्चित किया जाएगा कि संबंधित राजस्व पटवारी हल्का खंडित न हो। ऐसे किसी भी मांग के संबंध में, ग्राम पंचायत के क्षेत्र में किसी भी वृद्धि अथवा परिवर्तन के समय यह सुनिश्चित किया जाएगा कि राजस्व पटवारी हल्का खंडित न हो। ग्राम पंचायतों के पुनर्गठन/परिसीमन के उद्देश्य से, प्रारंभिक अधिसूचना के माध्यम से, छत्तीसगढ़ पंचायत निर्वाचन नियम, 1995 के नियम 3 के अधीन सुझाव/आपत्तियाँ आमंत्रित की जाएंगी, और उन्हें गुण-दोष के आधार पर, सुनवाई उपरांत, निराकृत किया जाएगा। उपरोक्त अधिसूचना के अनुसरण में, छत्तीसगढ़ राज्य द्वारा दिनांक 25 जून, 2004 को एक अन्य अधिसूचना (अनुलग्नक आर-1) जारी की गई, जिसमें यह उल्लेखित है कि पंचायतों के परिसीमन से संबंधित प्रारंभिक अधिसूचना दिनांक 25.06.2004 को जारी की जाएगी; उक्त प्रारंभिक अधिसूचना की तीन प्रतियाँ दिनांक 26.06.2004 को छत्तीसगढ़ शासन के सचिव को प्रेषित की जाएंगी; सुझाव/आपत्तियाँ एवं दावे दिनांक 03.07.2004 तक अनुविभागीय अधिकारी (राजस्व) को प्रस्तुत किए जा सकेंगे; अनुविभागीय अधिकारी (राजस्व) दिनांक 05.07.2004 को व्यक्तिगत सुनवाई करेंगे; तत्पश्चात् अनुविभागीय अधिकारी (राजस्व) दिनांक 07.07.2004 को अपनी रिपोर्ट कलेक्टर को प्रस्तुत करेंगे; कलेक्टर दिनांक 12.07.2004 को ग्राम गठन हेतु अंतिम अधिसूचना जारी करेंगे; दिनांक 13.07.2004 को उक्त अंतिम अधिसूचना की पाँच प्रतियाँ छत्तीसगढ़ शासन के सचिव को प्रेषित की जाएंगी; तथा उसी दिन उक्त अधिसूचना राजपत्र में प्रकाशित की जाएगी।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

3. उपरोक्त अधिसूचनाओं के अनुपालन में, संबंधित जिलों के जिला कलेक्टरों द्वारा निर्धारित समय-सारणी के अनुसार प्रारंभिक एवं अंतिम अधिसूचनाएं जारी की गईं। दिनांक 12.07.2004 की उन अंतिम अधिसूचनाओं से आहत होकर, प्रभावित व्यक्तियों द्वारा इन रिट याचिकाओं को प्रस्तुत किया गया है, जिसमें उपर्युक्त अधिसूचनाओं की वैधता, औचित्य तथा सत्यता को चुनौती दी गई है। इस स्तर पर, ग्रामों, ग्राम पंचायतों आदि के गठन से संबंधित विभिन्न वैधानिक प्रावधानों को दृष्टिगत करना उपयुक्त होगा। अधिनियम की धारा 2 (vii) यह प्रावधानित करती है कि

> " ग्राम पंचायत '' से अभिप्रेत है, धारा 10 की उप-धारा (1) के अधीन स्थापित कोई ग्राम पंचायत।
>
> धारा 2 (xix) यह प्रावधानित करता है कि
>
> '' जनसंख्या '' से अभिप्रेत है, अंतिम पूर्ववर्ती जनगणना में अभिनिश्चित की गई जनसंख्या जिसके सुसंगत आंकडे प्रकाशित किये जा चुके हैं।
>
> धारा 2 (xxix) यह प्रावधानित करता है कि -
>
> '' ग्राम'' से अभिप्रेत है, कोई ऐसा ग्राम जिसे राज्यपाल द्वारा लोक अधिसूचना द्वारा इस अधिनियम के प्रयोजनों के लिये ग्राम के रूप में विनिर्दिष्ट किया गया है और उसके अंतर्गत है इस प्रकार विनिर्दिष्ट किये गये ग्रामों का समूह।
>
> **स्पष्टीकरण –** 'ग्राम' में राजस्व ग्राम एवं वन ग्राम सम्मिलित हैं।

"**धारा 3 - ग्राम के संबंध में अधिसूचना** - राज्यपाल लोक अधिसूचना द्वारा किसी ग्राम या ग्रामों के समूह को इस अधिनियम के प्रयोजन के लिए ग्राम के रूप में विनिर्दिष्ट करेगा।"

धारा 8 - पंचायतों का गठन - इस अधिनियम के प्रयोजनों के लिए -

क) ग्राम के लिए ग्राम पंचायत,
ख) खण्ड के लिए जनपद पंचायत, और
ग) जिला के लिए जिला पंचायत,
का गठन किया जाएगा।"

"धारा 10 - ग्राम पंचायत, जनपद पंचायत और जिला पंचायत की स्थापना -

1) प्रत्येक ऐसे ग्राम के लिए जो धारा 3 के अधीन इस अधिनियम के प्रयोजनों के लिए ग्राम के रूप में विनिर्दिष्ट किया गया है एक ग्राम पंचायत होगी।"

धारा 12 - ग्राम पंचायतों का वार्डों में विभाजन - प्रत्येक ग्राम पंचायत क्षेत्र को दस से अन्यून वार्डों में, जैसा कलेक्टर अवधारित करे, विभाजित किया जाएगा, तथा प्रत्येक वार्ड एक सदस्यीय वार्ड होगा,

परन्तु जहां ग्राम पंचायत क्षेत्र की जनसंख्या एक हजार से अधिक हो, वहां उसे ऐसी रीति वार्डों में विभाजित किया जाएगा, जिससे वार्डों कि वार्डों की कुल संख्या बीस से अधिक न हो और प्रत्येक वार्ड की जनसंख्या यथासाध्य एक जैसी ही होगी,

परन्तु यह और भी कि ग्राम पंचायत क्षेत्र की जनसंख्या का और ऐसी पंचायत में वार्डों की संख्या के बीच का अनुपात, ऐसे सम्पूर्ण खंड के लिए जिसके भीतर पंचायत क्षेत्र आता है, यथासाध्य एक जैसा ही होगा।"

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

"धारा 13 - ग्राम पंचायत का गठन - 1) प्रत्येक ग्राम पंचायत निर्वाचित पंचों तथा सरपंच से मिलकर बनेगी।"

"धारा 93 - शक्तियों का प्रत्यायोजन - 1) राज्य सरकार, अधिसूचना द्वारा, इस अधिनियम द्वारा या उसके अधीन उसे प्रदत्त समस्त या किन्हीं शक्तियों को नियम बनाने संबंधित शक्तियों के सिवाय, अपने अधिनस्थ किसी अधिकारी को या किसी पंचायत को प्रात्यायोजित कर सकेगी।

2) उप-धारा (1) के अधीन प्रत्यायोजित शक्तियों का प्रयोग राज्य सरकार द्वारा इस संबंध में जारी किए गए साधारण या विशेष आदेशों के अनुसार किया जाएगा।
3) राज्य सरकार, अधिसूचना द्वारा, इस अधिनियम के अधीन विभिन्न प्राधिकारियों को विहित कर सकेगी।"

<u>अध्याय- 13 प्रकीर्ण</u>

"धारा 125 - ग्राम पंचायत के मुख्यालय का बदला जाना, ग्राम सभा का विभाजन, समामेलन तथा परिवर्तन - 1) राज्यपाल या उनके द्वारा प्राधिकृत प्राधिकारी, आदेश द्वारा, किसी ग्राम पंचायत के मुख्यालय को बदल सकेगा, या किसी ग्राम पंचायत की सीमाओं में किसी ऐसे क्षेत्र स्थानीय क्षेत्र को, जो उसके समीप्य में हो, सम्मिलित करके या उसमें से किसी ऐसे स्थानीय क्षेत्र को, जो उसमें समाविष्ट हो उपवर्जित करके, परिवर्तित कर सकेगा, या दो या अधिक ग्राम पंचायतों को समामेलित कर सकेगा, और उनके स्थान पर एक ग्राम

पंचायत गठित कर सकेगा, या किसी ग्राम पंचायत क्षेत्र को विभाजित कर सकेगा, और उसके स्थान पर दो या अधिक ग्राम पंचायत क्षेत्र गठित कर सकेगा,

परन्तु इस धारा के अधीन कोई आदेश् तब तक नहीं किया जाएगा जब तक कि इस निमित्त कोई प्रस्ताव सुझाव तथा आक्षेप आमंत्रित करते हुए ऐसी रीति में, जो विहित की जाए, प्रकाशित न कर दिया गया हो, और आक्षेपों पर विचार न कर लिया गया हो।

2) उप-धारा (1) के अधीन आदेश जारी होने पर, राज्यपाल या प्राधिकृत प्राधिकारी ऐसे पारिणामिक आदेश पारित करेगा जो आवश्यक हो।''

''धारा 126 - ग्राम का विभाजन (डिसइस्टैब्लिशमेंट) - 1) राज्यपाल या उनके द्वारा प्राधिकृत प्राधिकारी लिखित आदेश द्वारा किसी ग्राम को विस्थापित कर सकेगा :

परन्तु कोई भी ऐसा आदेश तब तक जारी नहीं किया जाएगा जब तक कि प्रस्ताव की ऐसी सूचना, जिसके द्वारा उन व्यक्तियों से, जिसके उसके प्रभावित होने की संभावना है, आक्षेप उसमें विनिर्दिष्ट की जाने वाली तारीख तक आमंत्रित करते हुए विहित रीति से प्रकाशित न कर दी गई हो, और प्राप्त हुए आक्षेपों पर विचार न कर लिया गया हो।

2) उप-धारा (1) के अधीन आदेश किया जाने पर, राज्यपाल या उसके द्वारा विहित प्राधिकारी ऐसे पारिणामिक आदेश पारित कर सकेंगे जो आवश्यक हो।''

''धारा 129 - ख ग्राम तथा ग्राम सभा का गठन - 1) राज्यपाल, लोक अधिसूचना द्वारा इस अध्याय के प्रयोजनों के लिए किसी '' ग्राम '' को विनिर्दिष्ट कर सकेंगे।''

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

मध्यप्रदेश के राज्यपाल द्वारा दिनांक 23.02.1999 को अधिनियम की धारा 3 के अधीन अधिसूचना जारी कर जिला कलेक्टरों को अधिनियम के अंतर्गत शक्तियाँ प्रदान की गईं तथा निर्देशित किया गया कि अधिनियम (संख्या 1 सन् 1994) की धारा 3, 125, 126 एवं 129-ख के अंतर्गत प्रकरणों का निपटारा संबंधित राजस्व जिला के कलेक्टर द्वारा किया जाएगा। इस संदर्भ में, **मध्यप्रदेश पंचायत (सीमाओं में परिवर्तन, विघटन अथवा मुख्यालय परिवर्तन) नियम, 1994** (जिसे आगे 'नियम' कहा गया है) बनाए गए। उक्त नियम के नियम 3 एवं 4 इस संदर्भ में प्रासंगिक हैं, जो इस प्रकार है:

"3. ग्राम पंचायत के मुख्यालय का परिवर्तन, विभाजन, समामेलन या ग्राम पंचायत क्षेत्र की सीमा में परिवर्तन – (1) जब राज्यपाल अथवा उनके द्वारा प्राधिकृत प्राधिकारी, अधिनियम की धारा 125 की उप-धारा (1) के अधीन निर्णय लेता है –
(i) ग्राम पंचायत के मुख्यालय को परिवर्तित करने का; या
(ii) ग्राम पंचायत क्षेत्र की सीमाओं में परिवर्तन करने का, जिसके अंतर्गत निकटवर्ती कोई स्थानीय क्षेत्र सम्मिलित किया जाए अथवा किसी सम्मिलित स्थानीय क्षेत्र को पृथक किया जाए; या
(iii) दो या दो से अधिक ग्राम पंचायत क्षेत्रों का समामेलन कर उनके स्थान पर एक ग्राम पंचायत क्षेत्र का गठन करने का; या
(iv) किसी ग्राम पंचायत क्षेत्र का विभाजन कर उसके स्थान पर दो या अधिक ग्राम पंचायत क्षेत्रों का गठन करने का,
तो वह अपने उक्त आशय को प्रस्ताव के रूप में घोषित करेगा और "मध्यप्रदेश राजपत्र" में अधिसूचना प्रकाशित करेगा तथा उक्त अधिसूचना की एक प्रति संबंधित ग्राम पंचायतों के सूचना-पट्ट पर तथा प्रभावित क्षेत्र में एक या दो प्रमुख स्थानों पर चस्पा करेगा।

(2) प्रत्येक ऐसी अधिसूचना में निम्नांकित का उल्लेख होगा–
(i) उप-नियम (1) के खंड (i) के मामले में, ग्राम पंचायत का वर्तमान तथा प्रस्तावित मुख्यालय;

(ii) उप-नियम (1) के खंड (ii) के मामले में, उन क्षेत्रों के खसरा नंबर, जिन्हें ग्राम पंचायत में सम्मिलित या पृथक किया जाना प्रस्तावित है;

(iii) उप-नियम (1) के खंड (iii) के मामले में, समामिलित की जाने वाली ग्राम पंचायतों के नाम; तथा

(iv) उप-नियम (1) के खंड (iv) के मामले में, विभाजन के लिए प्रस्तावित प्रत्येक क्षेत्र का विवरण।

(3) प्रत्येक ऐसी अधिसूचना में, उसमें वर्णित दिनांक तक सुझावों एवं आपत्तियों को आमंत्रित किया जाएगा, और किसी भी व्यक्ति द्वारा उक्त प्रस्ताव के संबंध में उक्त तिथि के पूर्व प्रस्तुत की गई कोई भी आपत्ति अथवा सुझाव, राज्यपाल अथवा उनके द्वारा प्राधिकृत प्राधिकारी द्वारा विचारा में ली जाएगी।

4. ग्राम का विघटन –(1) जब राज्यपाल अथवा उनके द्वारा प्राधिकृत प्राधिकारी, अधिनियम की धारा 126 की उप-धारा (1) के अधीन किसी ग्राम को विघटित करने का निर्णय लेता है, तो वह अपने उक्त आशय को प्रस्ताव के रूप में "मध्यप्रदेश राजपत्र" में अधिसूचना प्रकाशित कर और उसकी एक प्रति संबंधित ग्राम पंचायत के सूचना-पट्ट पर चस्पा कर घोषित करेगा।

(2) नियम 3 के उप-नियम (3) के प्रावधान उप-नियम (1) की अधिसूचना पर लागू होंगे।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

4. जैसा कि उपर्युक्त में वर्णित है, निर्धारित समय-सारणी के अनुसार, संबंधित कलेक्टरों द्वारा प्रारंभिक अधिसूचना जारी कर संबंधित व्यक्तियों/ग्रामवासियों से सुझाव एवं आपत्तियाँ आमंत्रित की गईं; उन्हें निर्देशित किया गया कि वे अपनी अभिव्यक्तियाँ दिनांक 03 जुलाई, 2004 तक संबंधित अनुविभागीय अधिकारी (राजस्व) के समक्ष प्रस्तुत करें; सुनवाई दिनांक 05 जुलाई, 2004 को अनुविभागीय अधिकारी (राजस्व) के समक्ष निर्धारित की गई थी; तत्पश्चात् उन्होंने अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की, और कलेक्टरों द्वारा, प्रस्तुत अभिव्यक्तियों एवं अनुविभागीय अधिकारी (राजस्व) की रिपोर्ट पर विचार कर, दिनांक 12 जुलाई, 2004 को अंतिम अधिसूचनाएं जारी की गईं।

5. पक्षकारों के विद्वान अधिवक्ताओं के तर्कों को सुना गया।

6. रिट याचिका क्रमांक 2264/2004 में याचिकाकर्तागण की ओर से उपस्थित विद्वान अधिवक्ता श्री कनक तिवारी, ने यह तर्क प्रस्तुत किया कि अधिनियम की धारा 3 के प्रावधानों का प्रयोग केवल एक बार के लिए किया जाना था, न कि भविष्य की कार्यवाहियों के लिए; भविष्य की कार्यवाहियों हेतु प्रासंगिक धारा अधिनियम की धारा 125 है। अधिनियम की धारा 3 अध्याय II में आती है, जो कि ग्राम सभा से संबंधित है; वहीं अधिनियम की धारा 125 अध्याय XIII - विविध में आती है। अधिनियम की धारा 125 इस संबंध में प्रावधानित करती है, जिसमें किसी ग्राम पंचायत के मुख्यालय को बदलना, किसी ग्राम पंचायत की सीमाओं का विभाजन, समामेलन तथा परिवर्तन करना या किसी ग्राम पंचायत क्षेत्र को विभाजित करना, और उसके स्थान पर दो या अधिक ग्राम पंचायत क्षेत्र गठित करना शामिल है। उक्त धारा में यह परंतुक जोड़ा गया है कि इस प्रकार की कार्यवाही करने से पूर्व, सुझावों एवं आपत्तियों को आमंत्रित करने हेतु प्रस्ताव जारी किया जाना आवश्यक है।

7. अधिनियम की समग्र योजना को दृष्टिगत रखते हुए यह नहीं कहा जा सकता कि अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत ग्राम की अधिसूचना केवल एक बार के लिए की जानी थी और उसके पश्चात नहीं। यद्यपि धारा 125, जो अधिनियम के विविध विषयक अध्याय के अंतर्गत आती है, में यह प्रक्रिया निर्धारित की गई है कि किस प्रकार ग्राम पंचायत क्षेत्र का समामेलन, परिवर्तन अथवा ग्राम पंचायत के मुख्यालय में परिवर्तन, ग्राम पंचायत क्षेत्रों का दो या अधिक ग्राम पंचायत क्षेत्र में विभाजन किया जाए; इसका यह तात्पर्य नहीं है कि ग्राम सभा के गठन संबंधी धारा 3 लागू नहीं होती है। एतएव मध्य प्रदेश के राज्यपाल द्वारा संबंधित राजस्व जिलों के कलेक्टरों को अधिनियम की धाराओं 3, 125, 126 एवं 129-ख के अंतर्गत शक्तियों का उपयोग करने हेतु अधिकृत किया गया। अतः इस तर्क में कोई बल प्रतीत नहीं होता।

8. याचिकाकर्तागण के विद्वान अधिवक्ता ने उत्तरवादीगण/राज्य की कार्रवाही को निम्नलिखित आधारों पर चुनौती दी है:

क. कि, राज्यपाल द्वारा दिनांक 23.2.1999 को जारी अधिसूचना के माध्यम से धारा 125 के अंतर्गत निर्धारित उद्देश्य की पूर्ति हेतु कलेक्टरों को शक्तियों का प्रत्यायोजन किया गया था, जबकि धारा 3 में ग्राम पंचायत के गठन के लिए शक्तियों के प्रत्यायोजन का कोई प्रावधान नहीं है; अतः उक्त शक्ति केवल राज्यपाल द्वारा ही प्रयोजित की जा सकती है, और उसका प्रत्यायोजन नहीं किया जा सकता है। द्वितीयतः, कलेक्टरों को यह वैधानिक अधिकार प्राप्त नहीं था कि वे प्रत्यायोजित शक्तियों को पुनः सुझावों एवं आपत्तियों को आमंत्रित करने तथा ग्रामीणों को सुनवाई प्रदान करने के लिए अनुविभागीय अधिकारी (राजस्व) को प्रत्यायोजित करें।

ख. कि, संबंधित कलेक्टरों द्वारा ग्रामीणों को सुनवाई का अवसर प्रदान नहीं किया गया और बिना उन्हें सुने ही संपूर्ण प्रक्रिया को संपन्न कर दिया गया, जो विधि सम्मत नहीं है।

"ग. कि, अधिनियम की धारा 125 तथा नियमों के नियम 3 के अनुसार, उत्तरवादीगण/राज्य को प्रस्तावित परिवर्तन के संबंध में प्रारंभिक अधिसूचना जारी कर आपत्तियाँ एवं सुझाव आमंत्रित करने की आवश्यकता थी, किन्तु किसी भी मामले में कलेक्टर द्वारा प्रस्तावित परिवर्तन के संबंध में प्रारंभिक अधिसूचना जारी नहीं की गई, बल्कि अधिसूचनाएँ ग्रामों की वर्तमान स्थिति तथा जनगणना 2001 के अनुसार उनकी जनसंख्या दर्शाते हुए जारी की गईं। अतः, परिवर्तन, समामेलन, नवीन पंचायतों की पृथककरण अथवा विद्यमान पंचायतों के विभाजन का कोई प्रस्ताव प्रस्तुत नहीं किया गया था। इस प्रकार, उत्तरवादीगण/राज्य द्वारा प्रस्तावित अधिसूचना के बिना ग्रामों को बदलने अथवा परिवर्तन करने एवं अधिक पंचायतों के बनाये जाने की कार्रवाई विधिसम्मत नहीं है, क्योंकि उक्त कार्रवाई अधिनियम की धारा 125 एवं नियमों के नियम 3 में निहित विधिक अपेक्षाओं की पूर्ति नहीं करती है। एक मामले में पंचायत के विभाजन हेतु अधिसूचना तो जारी की गई थी, किन्तु तत्पश्चात् उक्त पंचायत को दो पृथक पंचायतों में विभाजित नहीं किया गया।

घ. कि, रिट याचिका क्रमांक 2117/2004 में अनुसूचित क्षेत्रों वाली ग्राम पंचायतें पंडरी एवं धनेसपुर का विभाजन, संबंधी अधिसूचना अधिनियम की धारा 129 (ख)(1) के प्रावधानों के अनुरूप नहीं है।

9. अधिनियम की धारा 125 में बदला जाना, विभाजन, समामेलन तथा परिवर्तन जैसे शब्दों का प्रयोग किया गया है। ये शब्द अधिनियम में परिभाषित नहीं हैं। अतः, हमें इन शब्दों को उनके सामान्य शब्दकोशीय अर्थों में पढ़ना एवं समझना होगा, साथ ही इनका आशय अधिनियम के उद्देश्य की पूर्ति की दृष्टि से व्याख्यायित करना होगा। 'बदला जाना' शब्द का अर्थ ब्लैक्स लॉ डिक्शनरी के अनुसार 'एक मौलिक परिवर्तन' तथा न्यू वेबस्टर डिक्शनरी के अनुसार 'विभिन्न

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

बनाना, परिवर्तित करना, रूपांतरित करना' है। इसी प्रकार, 'समामेलन' शब्द को न्यू वेबस्टर डिक्शनरी में 'एक साथ जोड़ना, मिलाना, एकीकृत करना' के रूप में परिभाषित किया गया है। 'उपवर्जित करना' शब्द का अर्थ 'बाहर रखना, प्रवेश को रोकना या निषिद्ध करना' के रूप में परिभाषित किया गया है। 'विभाजन' का अर्थ 'विभाजित करना, पृथक करना, चीरना या परतों को बलपूर्वक अलग करना' के रूप में परिभाषित किया गया है। इन शब्दों का प्रयोग अधिनियम की धारा 125 में विद्यमान पंचायतों की सीमाओं के पुनर्निर्धारण, मुख्यालयों के परिवर्तन, विभाजन तथा समामेलन के लिए किया गया है, जो कि धारा 12 के अनुसार उस समय की जनसंख्या को दृष्टिगत रखते हुए किया जाना है। अतः इन शब्दों का प्रयोग अधिनियम की धाराओं 3, 8, 10 एवं 12 के अंतर्गत पंचायतों के गठन के उद्देश्य की पूर्ति हेतु किया गया है। उक्त परिस्थितियों में तथा जनगणना 2001 को दृष्टिगत रखते हुए, अधिनियम के अंतर्गत प्राधिकृत प्राधिकारी को पंचायतों के पुनर्गठन का अधिकार प्राप्त था, तथा इस प्रयोजन हेतु प्राधिकारी को न केवल विद्यमान पंचायतों को यथावत् बनाए रखने का, बल्कि एक पंचायत को विभाजित कर दो पंचायतों के रूप में गठित करने, मुख्यालय परिवर्तित करने, किसी एक ग्राम को निकालकर उसे अन्य ग्राम समूह में सम्मिलित कर पंचायत बनाने का भी अधिकार था। इसी प्रकार, प्राधिकृत प्राधिकारी को दो या अधिक ग्रामों का समामेलन कर पंचायत का गठन करने का अधिकार भी धारा 3, 8 एवं 10 के उद्देश्य की पूर्ति हेतु प्राप्त था। तथापि, पटवारी हल्का को यथावत् बनाए रखना आवश्यक था।

10. अतः, यदि हम अधिनियम की धाराओं 2(vii), (xxix), 3, 8, 10(1) एवं 125 की परिभाषाओं का अवलोकन करें तो इन प्रावधानों का संयुक्त अध्ययन यह स्पष्ट करता है कि राज्यपाल या राज्यपाल द्वारा प्राधिकृत प्राधिकारी को अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत ग्राम पंचायत का गठन करने हेतु ग्राम या ग्रामों के समूह को गठन करने का अधिकार सार्वजनिक अधिसूचना द्वारा प्राप्त है। अतः किसी एक राजस्व ग्राम अथवा एक से अधिक ग्रामों के समूह को, उनकी जनसंख्या को दृष्टिगत रखते हुए, धारा 12 के अनुरूप - जिसमें वार्डों की परिभाषा एवं ग्राम पंचायत की आवश्यक जनसंख्या की व्याख्या की गई है - पंचायत गठित की जा सकती है। अधिनियम की धारा 3, जो अध्याय II - ग्राम सभा, के अंतर्गत आती है, राज्यपाल को अधिनियम के प्रायोजनार्थ ग्राम अथवा ग्रामों के समूह को ग्राम घोषित करने का अधिकार प्रदान करती है। इस प्रकार, ग्राम अथवा ग्रामों के समूह को निर्दिष्ट करने का सामान्य अधिकार राज्यपाल को अधिनियम तथा पंचायत जिसकी परिभाषा धारा 8 एवं 10 में दी गई है, के प्रायोजनार्थ प्राप्त है। इसके पश्चात् धारा 125 एवं 126 हैं, जो अध्याय XIII - विविध के अंतर्गत आते हैं। यदि हम धारा 125 एवं 126 के प्रावधानों को देखें तो यह स्पष्ट होता है कि ये प्रावधान धारा 3 के विस्तार के रूप में अधिनियम में सम्मिलित किए गए हैं, क्योंकि धारा 3 राज्यपाल को अधिनियम के प्रयोजन हेतु पंचायतों के गठन हेतु ग्राम अथवा ग्राम समूह को निर्दिष्ट करने का सामान्य अधिकार प्रदान करती है। ग्राम पंचायत के गठन की प्रक्रिया क्या होगी तथा किस प्रकार अपनाई जाएगी, यह अधिनियम की धाराओं 125 एवं 126 तथा उसके अधीन बनाए गए नियमों के नियम 3 एवं 4 में विनिर्दिष्ट है। वास्तव में, अधिनियम की धाराएँ 125 एवं 126 तथा उक्त नियम पंचायत गठन की प्रक्रिया का प्रावधान करती हैं। दूसरे शब्दों में, अधिनियम की धारा 125 एवं 126 का अस्तित्व धारा 3 की शक्ति और सहायता के बिना नहीं है। ये धाराएँ, वास्तव में, धारा 3 का विस्तार और सहायक हैं, जो यह बताती हैं कि धारा 3 के अंतर्गत शक्तियों का प्रयोग किस प्रकार किया जाना है। अन्य शब्दों में, धारा 3 अधिरोपण धारा है और धारा 125 अपनी शक्ति धारा 3 से प्राप्त करती है। इसलिए, विधायिका की बुद्धिमत्ता यह रही है कि अधिनियम की धाराओं 125 एवं 126 को विविध शीर्षक के अंतर्गत रखा गया है। धारा 125 यह प्रावधानित करती है कि ग्राम पंचायत के गठन, मुख्यालय परिवर्तन, समामेलन अथवा क्षेत्र परिवर्तन हेतु राज्यपाल को यह

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

अधिकार है कि वह किसी प्राधिकारी को इस प्रयोजनार्थ अधिकृत करे तथा ग्राम पंचायतों के गठन के लिए अपनी शक्तियों का प्रयोग करे। अतः याचिकाकर्तागण के विद्वान अधिवक्ता का यह तर्क कि अधिनियम की धारा 3 में यह प्रावधान नहीं है कि राज्यपाल कलेक्टरों को पंचायत गठन हेतु अधिकृत कर सकता है, उपर्युक्त कारणों से अस्वीकार्य है। यही कारण है कि दिनांक 23.02.1999 की अधिसूचना राज्यपाल द्वारा अधिनियम की धाराओं 3, 125, 126 एवं 129-ख के अधीन शक्ति का प्रयोग करते हुए जारी की गई, जो कि अधिनियम के प्रावधानों के पूर्णतः अनुरूप है। यह विधि व्याख्या का स्थायी सिद्धांत है कि किसी अधिनियम को मान्य बनाए रखने की दृष्टि से पढ़ा जाना चाहिए, और यदि संभव हो, तो ऐसे अर्थ को टालना चाहिए जो विपरीत स्थिति उत्पन्न करता हो; इसे "अट रेस मैजिस वालिएट क्वाम परीट" (अमान्य से मान्य करना अच्छा है) के सिद्धांत के अनुसार व्याख्यायित किया जाना चाहिए, जैसा कि माननीय सर्वोच्च न्यायालय की संवैधानिक पीठ द्वारा ए आई आर 1965 एस सी 1107 में प्रकाशित न्यायदृष्टांत ***द कोर्पोरेशन आफ कलकत्ता बनाम लिबर्टी सिनेमा*** में प्रतिपादित किया गया है। अतः याचिकाकर्तागण के विद्वान अधिवक्ता का यह तर्क कि राज्यपाल पंचायत के गठन के लिए कलेक्टरों को अधिकृत करने का अधिकारी नहीं है, में कोई बल नहीं है।

11. अधिनियम की धारा 125 यह प्रावधानित करती है कि राज्यपाल अथवा उनके द्वारा अधिकृत प्राधिकारी आदेश द्वारा किसी ग्राम पंचायत के मुख्यालय में परिवर्तन कर सकता है। उपधारा (2) यह प्रावधान करती है कि उपधारा (1) के अंतर्गत आदेश जारी किए जाने पर, राज्यपाल अथवा अधिकृत प्राधिकारी द्वारा ऐसे परिणामी आदेश पारित किए जाएंगे जो आवश्यक हों। उपर्युक्त प्रावधानों के अंतर्गत, मध्यप्रदेश के राज्यपाल ने दिनांक 23.02.1999 की अधिसूचना द्वारा संबंधित राजस्व जिलों के कलेक्टरों को अधिनियम (क्रमांक 1 सन् 1994) के अंतर्गत प्रकरणों का निपटारा करने हेतु अधिकृत किया। अधिनियम की धारा 93, जो शक्तियों के प्रत्यायोजन से संबंधित है, यह प्रावधानित करती है कि राज्य सरकार अधिसूचना द्वारा अधिनियम के अंतर्गत प्राप्त किसी या सभी शक्तियों को, नियम बनाने की शक्ति को छोड़कर, अपने अधीनस्थ किसी अधिकारी अथवा किसी पंचायत को प्रत्यायोजित कर सकती है अथवा सौंप सकती है। अतः, दिनांक 23.02.1999 की अधिसूचना के अंतर्गत, संबंधित राजस्व जिलों के कलेक्टर अधिनियम के प्रावधानों के अंतर्गत विधिसम्मत रूप से अधिकृत हैं।

12. भारत के संविधान के अनुच्छेद 154 में यह उपबंधित है कि "राज्य की कार्यपालक शक्ति राज्यपाल में निहित होगी और वह उसे प्रत्यक्ष अथवा अपने अधीनस्थ अधिकारियों के माध्यम से संविधान के अनुरूप प्रयोग करेगा।" अनुच्छेद 163 यह उपबंधित करता है कि "राज्यपाल की सहायता और परामर्श हेतु मुख्यमंत्री की अध्यक्षता में मंत्रिपरिषद् होगा।" अनुच्छेद 166 यह उपबंधित करता है कि "राज्य सरकार की सभी कार्यपालक कार्यवाहियां राज्यपाल के नाम से की जाएंगी।" साथ ही, साधारण खण्ड अधिनियम की धारा 3 की नोट 60(iii) में यह प्रावधानित किया गया है कि "राज्य सरकार" का तात्पर्य राज्य में राज्यपाल से है। जब कोई विधिक प्रावधान राज्य सरकार को कोई कार्य सौंपता है, तब उस प्रावधान की व्याख्या साधारण खण्ड अधिनियम में दी गई "राज्य सरकार" की परिभाषा की सहायता से की जानी चाहिए। उक्त परिभाषा के अनुसार, यदि कोई कार्य राज्य सरकार द्वारा किया गया है, तो यह समझा जाएगा कि राज्यपाल ने वह कार्य किया है या करना है। अतः राज्य द्वारा जारी सभी आदेश, नियम एवं विनियम राज्यपाल के कार्य माने जाते हैं। इन परिस्थितियों में, भारत के संविधान के अनुच्छेद 243(ग) के अधीन कर्तव्यों का निर्वहन राज्यपाल द्वारा मंत्रिपरिषद् की सहायता और परामर्श से किया जाना है। संविधान के अनुच्छेद 166(3) के अधीन राज्यपाल द्वारा बनाए गए कार्य संचालन नियमों के अनुसार, वास्तव में यह संबंधित मंत्री अथवा मंत्रिपरिषद् का कार्य होता है। अतः अनुच्छेद 154

Web Copy High Court of Chhattisgarh Bilaspur

एवं अनुच्छेद 163 को अनुच्छेद 166 के साथ अध्ययन करते हुए यह निष्कर्ष निकलता है कि 'राज्यपाल' का अभिप्राय राज्य सरकार से है, और राज्यपाल द्वारा जो कार्य किए जाते हैं, जब तक कि संविधान में विशेष रूप से उन्हें स्व विवेकाधिकार के रूप से किए जाने का निर्देश न हो, वे सभी कार्य मंत्रिपरिषद् की सहायता और परामर्श से किए जाते हैं। चाहे वह कोई अधिसूचना हो या राज्य सरकार द्वारा जारी कोई सामान्य या विशेष आदेश, संवैधानिक रूप से ये सभी कार्य राज्यपाल के माने जाते हैं। उपर्युक्त अधिसूचना, जिसके द्वारा कलेक्टरों को सरकार की ओर से कार्य करने के लिए अधिकृत किया गया, अधिनियम की धाराओं 3, 125, 126 एवं 129-ख के अधीन जारी की गई थी। अतः यह नहीं कहा जा सकता कि उक्त शक्तियों का प्रयोग राज्य के राज्यपाल द्वारा नहीं किया गया।

13. जहाँ तक कलेक्टरों द्वारा अनुविभागीय अधिकारी (राजस्व) को सुझावों/आपत्तियों को एकत्र करने तथा संबंधित व्यक्तियों को सुनवाई देने हेतु, शक्तियों का पुनः प्रत्यायोजन किए जाने का प्रश्न है, याचिकाकर्तागण के विद्वान अधिवक्ता का यह तर्क विधिक दृष्टि से निर्बल है, क्योंकि राज्यपाल ने दिनांक 23.02.1999 की अधिसूचना द्वारा संबंधित कलेक्टरों को अपने अधिकार प्रत्यायोजित किए थे। तत्पश्चात्, एक अन्य अधिसूचना द्वारा राज्य सरकार ने अनुविभागीय अधिकारियों (राजस्व) को यह निर्देशित किया कि वे आपत्तियाँ/सुझाव एकत्र करें, संबंधित व्यक्तियों को सुनवाई का अवसर प्रदान करें तथा उसे शासन द्वारा जारी अधिसूचना एवं अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप कलेक्टर को प्रेषित करें। इन प्रस्तावों का अंतिम परीक्षण कर, कलेक्टर द्वारा स्वयं अंतिम निर्णय लिया गया। यही कारण है कि अधिनियम के अधीन गठित वर्तमान ग्राम पंचायतों के पुनर्गठन तथा पंचायत क्षेत्रों के परिसीमन के संबंध में अंतिम निर्णय कलेक्टर द्वारा स्वयं लिया गया। अतः, इन परिस्थितियों में यह नहीं कहा जा सकता कि कलेक्टरों अथवा राज्य सरकार ने परिपत्र/अधिसूचना के माध्यम से अपने कर्तव्यों का पुन: प्रत्यायोजन कर दिया अथवा अपनी शक्तियाँ त्याग दीं। इस दृष्टिकोण को माननीय सर्वोच्च न्यायालय के (1995 सप्ली (2) एससीसी 305) में प्रकाशित न्याय दृष्टांत **यू.पी. राज्य बनाम् प्रधान संध क्षेत्र समिति व अन्य** में दिए गए अभिनिर्धारण से पुष्टि प्राप्त होती है। उक्त प्रकरण में भी, ऐसी ही स्थिति उत्पन्न हुई थी जहाँ उत्तर प्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1947 की धारा 96-क के अंतर्गत एक अधिसूचना द्वारा सरकार ने अपनी शक्तियाँ निदेशक, पंचायत राज को प्रत्यायोजित की थीं और एक अन्य परिपत्र द्वारा निदेशक ने केवल जिला मजिस्ट्रेटों को यह निर्देश दिया था कि वे आपत्तियाँ एकत्र करें तथा ग्राम पंचायतों के पुनर्गठन के लिए निर्देशानुसार प्रस्ताव प्रस्तुत करें। माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने यह अभिनिर्धारण दिया कि उक्त शक्तियाँ जिला मजिस्ट्रेटों को प्रत्यायोजित नहीं की गई थीं, अपितु उन्होंने निदेशक की ओर से केवल मंत्रीगत कार्य किया। वर्तमान वाद की स्थिति भी इसी प्रकार है। पंचायतों, उनके वार्डों, जनपद पंचायतों तथा जिला पंचायतों के पुनर्गठन हेतु एक विशाल और जटिल प्रक्रिया अपनाई गई थी। अतः यह व्यावहारिक नहीं था कि कलेक्टर स्वयं सभी आपत्तियाँ एवं सुझाव प्राप्त करें और उनकी जाँच करें। सामान्य जनता की सुविधा तथा प्रशासनिक दृष्टिकोण से संबंधित अनुविभागीय अधिकारियों (राजस्व) को इन आपत्तियों एवं सुझावों को प्राप्त करने, संबंधित व्यक्तियों की सुनवाई करने, और समस्त अभिलेखों को अंतिम निर्णय हेतु कलेक्टर को प्रेषित करने हेतु अधिकृत किया गया। अतः यह कहना उचित नहीं होगा कि जिला कलेक्टरों ने अपनी शक्तियाँ पुनः प्रत्यायोजित की या उनका परित्याग किया। अतः याचिकाकर्तागण के विद्वान अधिवक्ता के इस तर्क कोई औचित्य नहीं है।

14. जहाँ तक उपर्युक्त बिंदु (ख) का प्रश्न है, माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने अनेक निर्णयों में यह प्रतिपादित किया है कि पंचायत अधिनियम के अधीन परिसीमन अथवा पुनर्गठन की शक्तियों का प्रयोग एक विधायी कृत्य है। जब तक कि अधिनियम स्वयं सुनवाई का प्रावधान न करे, तब

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

तक प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों में निहित सुनवाई के अधिकार का कोई औचित्य नहीं है। एआईआर 1990 एससी 261 में प्रकाशित न्यायदृष्टांत **सुंदराजस कान्याल भटीजा व अन्य बनाम् कलेक्टर थाने महाराष्टा व अन्य** में, माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने *बॉम्बे प्रांतीय नगर निगम अधिनियम 1949* की धारा 3(3) एवं (2) की व्याख्या करते हुए यह प्रतिपादित किया कि -

> "प्रारूप अधिसूचना में 'कल्याण कॉर्पोरेशन' के गठन का प्रस्ताव था, जिसमें कल्याण, अंबरनाथ, डोंबिवली और उल्हासनगर नगरपालिकाओं का एकीकरण प्रस्तावित था। इस प्रस्ताव के विरुद्ध अनेक व्यक्तियों, कंपनियों एवं प्राधिकारियों द्वारा आपत्तियाँ एवं अभ्यावेदन प्रस्तुत किए गए थे।"

उक्त मामले में माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने यह प्रतिपादित किया कि उक्त धारा के अंतर्गत शक्ति का प्रयोग विधायी प्रकृति का है और प्राकृतिक न्याय के सिद्धांत विधायी कृत्यों – चाहे वे सर्वांगीण हों या अधीनस्थ – पर लागू नहीं होते।

इसी प्रकार, एआईआर 1980 एससी 882 में प्रकाशित न्यायदृष्टांत **द तुलसीपुर सुगर कंपनी लिमिटेड बनाम द नोटिफाइड एरिआ लिमिटेड** में उ.प्र. टाउन एरिया *अधिनियम* की धारा 3 की व्याख्या करते हुए माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने यह प्रतिपादित किया कि:

> "धारा 3 यह प्रावधानित नहीं करती है कि राज्य सरकार को किसी क्षेत्र को नगर क्षेत्र घोषित करने के प्रस्ताव का पूर्व प्रचार करना होगा अथवा ऐसे किसी प्रस्ताव पर जनता की ओर से प्राप्त आपत्तियों अथवा अभ्यावेदनों पर विचार करने के बाद ही घोषणा करनी होगी। चूंकि अधिनियम के शेष प्रावधानों का क्षेत्रीय अनुप्रयोग धारा 3 के अंतर्गत की गई घोषणा पर निर्भर करता है, अतः धारा 3 की प्रकृति सशर्त विधायन की है। उक्त स्थिति में 'दूसरे पक्ष को भी सुनो' का सिद्धांत स्वतः प्रयोज्य नहीं होता।"

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

15. उपरोक्त सिद्धांत की पुष्टि माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा (1998) 8 एससीसी 227 में प्रकाशित न्यायदृष्टांत ***एम.आर.एफ. लि. बनाम इंस्पेक्टर, केरल सरकार एवं अन्य***, में भी की गई। माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने यह प्रतिपादित किया कि -

> "विधायी कार्यवाही के मामले में प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों को लागू नहीं किया जा सकता। यदि विधायिका संविधान के अनुच्छेद 245 के अधीन प्राप्त पूर्ण विधायी अधिकार का प्रयोग करते हुए कोई विधि बनाती है, तो उस विधि से प्रभावित होने वाले व्यक्ति यह दावा नहीं कर सकते कि विधि बनाए जाने से पूर्व उन्हें सुनवाई का अवसर दिया जाना चाहिए था। यह सिद्धांत केवल सीमित मामलों में, विशेषतः अधीनस्थ विधायन की स्थिति में लागू हो सकता है, वह भी तब जब मुख्य अधिनियम स्वयं यह उपबंध करता हो कि अधीनस्थ विधायन बनाए जाने से पूर्व सार्वजनिक सूचना दी जाएगी और आपत्तियाँ आमंत्रित की जाएंगी। परंतु, संसद अथवा राज्य विधानसभा द्वारा विधि निर्माण की प्रक्रिया में प्राकृतिक न्याय के सिद्धांत, यथा सुनवाई का अधिकार, लागू नहीं होते।"

वर्तमान मामलों में भी, प्रारंभिक अधिसूचनाओं के माध्यम से सुझाव एवं आपत्तियाँ आमंत्रित की गई थीं, संबंधित व्यक्तियों ने अनुविभागीय अधिकारियों के समक्ष अपनी आपत्तियाँ प्रस्तुत की थीं, और उन्हें सुनवाई का अवसर भी प्रदान किया गया था।

16. इसी प्रकार का प्रश्न मध्यप्रदेश उच्च न्यायालय के समक्ष भी अधिनियम की धारा 3 के संदर्भ में उठाया गया था, और माननीय उच्च न्यायालय ने 1998 (1) विधि भाष्वर 265 में

प्रतिपादित न्यायदृष्टांत **सुकुमार मंडल बनाम्** ***मध्यप्रदेश राज्य एवं अन्य***, में यह प्रतिपादित किया कि -

> "अधिनियम के उद्देश्य की पूर्ति हेतु किसी ग्राम अथवा ग्रामों के समूह को विनिर्दिष्ट करने हेतु जारी अधिसूचना केवल सूचना देने हेतु होती है – यह कार्य प्रशासनिक प्रकृति का होता है – अतः प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों का पालन किया जाना आवश्यक नहीं है।"

उक्त वाद में, बस्तर के कलेक्टर द्वारा दिनांक 01.03.1994 को मध्यप्रदेश के राज्यपाल की ओर से अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत जारी अधिसूचना को चुनौती दी गई थी, जिसके द्वारा पाँच ग्रामों के समूह को सम्मिलित करते हुए ग्राम 'धोरकट्टा' की अधिसूचना की गई थी, परंतु ग्राम 'कुरुसबोड़ी' को अपवर्जित कर दिया गया था। पृथक अधिसूचना द्वारा दिनांक 01.03.1994 को ग्राम कुरुसबोड़ी को ग्राम 'गोंडबहूर' का भाग दर्शाया गया था। याचिकाकर्ता का प्रकरण था कि दिनांक 31.01.1994 की अधिसूचना में प्रस्ताव था कि ग्राम कुरुसबोड़ी को ग्राम धोरकट्टा में सम्मिलित किया जाए। याचिकाकर्ता तथा कुछ अन्य ग्रामीणों ने कलेक्टर, बस्तर को अभ्यावेदन प्रस्तुत कर आग्रह किया कि ग्राम कुरुसबोड़ी को ग्राम धोरकट्टा में ही सम्मिलित किया जाए तथा अन्य पंचों और ग्रामीणों द्वारा ग्राम गोंडबहूर में सम्मिलित किए जाने हेतु किए गए अभ्यावेदनों को अस्वीकार किया जाए। न्यायालय ने यह प्रतिपादित किया कि - "ग्राम गठन की प्रक्रिया में प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों का कोई स्थान नहीं है।"

17. (2002) 2 एससीसी 7 में प्रकाशित न्यायदृष्टांत **पंजाब राज्य** ***बनाम तेहल सिंह एवं अन्य***, में, पंजाब पंचायती राज अधिनियम*, 1994* की धाराओं 3 एवं 4 की व्याख्या करते हुए, माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने यह प्रतिपादित किया कि -

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

> "धारा 3 एवं 4 के अंतर्गत जो शक्ति प्रयोग की जाती है वह विधायी स्वरूप की होती है – अतः जब तक अधिनियम स्पष्ट रूप से ऐसा निर्देश न दे, राज्य सरकार द्वारा प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों का पालन किया जाना आवश्यक नहीं है।"

उक्त प्रकरण में भी यह आपत्ति उठाई गई थी कि ग्राम सभा 'खानपुर' के गठन से पूर्व, जिसमें वाजिदपुर, खानपुर एवं हरिजन कॉलोनी के आबादी क्षेत्र सम्मिलित थे, ग्राम खानपुर के भौगोलिक क्षेत्र को घोषित करने से पूर्व कोई सुनवाई का अवसर नहीं प्रदान किया गया था और इस प्रकार ग्राम सभा के गठन से पूर्व जारी अधिसूचनाएं अमान्य हैं। परंतु माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने उक्त आपत्तियों को अस्वीकार करते हुए निम्नानुसार प्रतिपादित किया –

> (1) जब किसी अधिनियम का कोई प्रावधान विधायी प्रक्रिया का उपबंध करता है, जैसे कि किसी विधायी कार्यकलाप का निर्माण अथवा सामान्य आचरण के नियम का अधिसूचना द्वारा प्रवर्तन, अथवा किसी क्षेत्र को ग्राम सभा का अंग घोषित करने हेतु अधिसूचना जारी करना, और उस अधिसूचना के जारी होते ही अन्य वैधानिक प्रावधान स्वतः प्रभाव में आ जाते हैं जो विशेष परिणाम उत्पन्न करते हैं;
>
> (2) जब सरकार द्वारा विधि के किसी प्रावधान के अंतर्गत की जाने वाली कार्यवाही किसी व्यक्ति विशेष के अधिकारों से संबद्ध न होकर सार्वजनिक हित या सामान्य दिशा-निर्देश से संबंधित होती है, और किसी विशिष्ट व्यक्ति या परिस्थिति को लक्षित नहीं करती;
>
> (3) तथा जब वह भविष्य की कार्यवाही की दिशा निर्धारित करती है, तो सामान्यतः वह विधायी प्रकृति की मानी जाती है।''

माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने उक्त मापदंडों को लागू करते हुए यह प्रतिपादित किया कि –

"अधिनियम की धाराएँ 3 एवं 4, जिनमें ग्राम सभा के भौगोलिक क्षेत्र को घोषित करने एवं उस क्षेत्र हेतु ग्राम सभा की स्थापना का प्रावधान है, किसी विशिष्ट नागरिक अथवा निवासी के व्यक्तिगत हित से संबंधित नहीं हैं। धारा 3 के अंतर्गत की जाने वाली घोषणा उस क्षेत्र से संबंधित होती है जहाँ निवास करने वाले लोग निवास करते हैं, और जिसे ग्राम सभा में सम्मिलित अथवा अपवर्जित किया जाना प्रस्तावित होता है। अधिनियम की धारा 3 के अधीन सरकार द्वारा की गई घोषणा सामान्य स्वरूप की होती है और किसी विशिष्ट निवासी को लक्षित नहीं करती। इसके अतिरिक्त, धारा 3 एवं 4 के अधीन की गई घोषणाएं पूर्ववर्ती घटनाओं पर नहीं, अपितु भविष्यगत परिस्थितियों पर प्रभाव डालती हैं। अतः उक्त कार्यवाही विधायी प्रकृति की मानी जाती है।"

18. 1995 एम.पी.एल.जे. 152 में प्रकाशित न्यायदृष्टांत ***राजधर सिंह बनाम राज्य मध्यप्रदेश एवं अन्य,*** के प्रकरण में, मध्यप्रदेश उच्च न्यायालय की खंडपीठ ने यह प्रतिपादित किया कि -

"अधिसूचनाएं जो उस शक्ति के प्रयोग के तहत जारी की गई हों, जो विधायी प्रकृति की हैं, उच्च न्यायालय द्वारा उनमें हस्तक्षेप किये जाने की अनुमति नहीं है। 'म' नामक ग्राम पंचायत के गठन का जो निर्णय संबंधित प्राधिकरण द्वारा लिया गया था, वह विधि के अनुसार पूर्णतः विधिसंगत था। यह ऐसा निर्णय था, जिस पर उच्च न्यायालय अपीलीय अधिकार में पुनः विचार नहीं कर सकता और न ही अपनी स्वतंत्र राय प्रतिस्थापित कर सकता है।"

19. माननीय सर्वोच्च न्यायालय तथा मध्यप्रदेश उच्च न्यायालय द्वारा प्रतिपादित विधिक सिद्धांतों के परिप्रेक्ष्य में, जनगणना 2001 के आधार पर अधिनियम के प्रयोजनार्थ किसी ग्राम हेतु पंचायत के गठन की जो कार्यवाही उत्तरवादीगण/राज्य द्वारा की गई, वह विधायी प्रकृति की थी; अतः याचिकाकर्तागण को सुनवाई का कोई अधिकार उत्पन्न नहीं होता तथा प्राकृतिक न्याय के सिद्धांत यहां लागू नहीं होते। अधिनियम की धाराओं 3, 125, 126 एवं 129-ख तथा अधिनियम के अधीन बनाए गए नियमों के नियम 3 एवं 4 का सामान्य पाठ यह स्पष्ट करता है कि प्रारंभिक अधिसूचनाओं के प्रत्युत्तर में सुझाव देने वाले व्यक्तियों अथवा आपत्तिकर्ताओं को सुनवाई का कोई अवसर प्रदान किए जाने का प्रावधान नहीं है। अतः याचिकाकर्तागण द्वारा कोई विधिसम्मत शिकायत प्रस्तुत नहीं की जा सकती।

20. उपरोक्त स्थिति के दृष्टिगत, याचिकाकर्तागण के विद्वान अधिवक्ता द्वारा उद्धृत **द कार्पोरेशन आफ कलकत्ता** (पूर्वोक्त) निर्णय वर्तमान वाद की तथ्यात्मक एवं विधिक परिस्थितियों में लागू नहीं होता है, विशेषकर पंचायतों के गठन के संदर्भ में। उक्त प्रकरण में माननीय सर्वोच्च न्यायालय की संवैधानिक पीठ ने यह प्रतिपादित किया कि विधायी शक्ति का सारतत्त्व प्रत्यायोजित नहीं किया जा सकता, और वर्तमान वाद में विधायी शक्ति का सारतत्त्व प्रत्यायोजित नहीं किया गया है। अधिनियम की धारा 125, जिसका पूर्व में इस आदेश में उल्लेख किया गया है, यह उपबंध करती है कि राज्यपाल किसी प्राधिकारी को अपनी शक्तियाँ पंचायत गठन के प्रयोजन हेतु प्रत्यायोजित कर सकता है। उपरोक्त निर्णय में, न्यायालय को कलकत्ता मुनिसिपल अधिनियम की धारा 548(2) की व्याख्या करनी थी जो लाइसेंस शुल्क अधिरोपण से संबंधित थी। माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने यह प्रतिपादित किया कि -

"धारा 548 प्रत्यायोजित विधायन का एक उदाहरण है। कर का भुगतान विधायन का अनिवार्य तत्व नहीं है, न ही कर की दर निर्धारित करने की शक्ति। अतः हमारे विचार में, इस प्रकरण में व्यक्त की गई धारणा के अतिरिक्त, यह प्रकरण इस सिद्धांत का समर्थन करता है कि कर की दर का निर्धारण विधायी शक्ति का सार नहीं है।"

Web Copy High Court of Chhattisgarh Bilaspur

21. उपरोक्त विधिक सिद्धांतों को दृष्टिगत रखते हुए, यदि वर्तमान अधिनियम के प्रावधानों का परीक्षण किया जाए तो यह स्पष्ट होता है कि स्वयं राज्य सरकार ने अधिसूचना जारी कर आपत्तियाँ एवं सुझाव आमंत्रित किए थे, जिन्हें अनुविभागीय अधिकारी (राजस्व) के समक्ष प्रस्तुत किया जाना था, सुनवाई अनुविभागीय अधिकारी के समक्ष दिया जाना था और उन्हें ही उक्त कार्य हेतु अधिकृत किया गया था। अधिनियम की धारा 125 के परंतुक में यह उपबंध है कि इस धारा के अंतर्गत कोई आदेश तब तक पारित नहीं किया जाएगा जब तक कि इस संदर्भ में एक प्रस्ताव प्रकाशित कर सुझाव एवं आपत्तियाँ आमंत्रित न की जाएं और उन्हें विचारार्थ न लिया जाए। इस परंतुक को दृष्टिगत रखते हुए, इन सभी वादों में पक्षकारों ने यह स्वीकार किया है कि आपत्तियाँ एवं सुझाव आमंत्रित किए गए थे, जिन्हें अनुविभागीय अधिकारी (राजस्व*)* के समक्ष प्रस्तुत किया जाना था, वास्तव में वे प्रस्तुत किए भी गए, भले ही अधिनियम की धारा 125 के प्रावधानों के अनुसार सुनवाई का कोई उपबंध नहीं है, तथापि *अनुविभागीय अधिकारी* द्वारा सुनवाई दी गई और वे आपत्तियाँ एवं सुझाव संबंधित कलेक्टरों को प्रेषित किए गए। कलेक्टरों ने उन आपत्तियों एवं सुझावों पर विचार कर निर्णय लिया, आदेश पारित किया एवं अंतिम अधिसूचना जारी की। अतः अधिनियम की धाराओं 3, 125, 126 एवं 129-ख तथा नियमों के किसी भी प्रावधान का उल्लंघन नहीं किया जाना पाया जाता है। जहाँ तक सुनवाई का प्रश्न है, अधिनियम की धारा 125 अथवा नियमों में इसका कोई उपबंध नहीं है। ऐसी स्थिति में, जब अधिनियम में सुनवाई हेतु कोई स्पष्ट प्रावधान नहीं है, तो यह नहीं कहा जा सकता कि प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों का उल्लंघन हुआ है।

22. जहाँ तक उपर्युक्त बिंदु (ग) का संबंध है, याचिकाकर्तागण के विद्वान अधिवक्तागण – श्री कनक तिवारी, श्री सुनील सिन्हा, श्री पी.के.सी. तिवारी एवं श्री राजीव श्रीवास्तव – ने बल पूर्वक यह तर्क किया है कि प्रारंभिक अधिसूचना का स्वरूप अधिनियम की धारा 125 तथा नियमों के नियम 3 जो कि ग्राम पंचायत क्षेत्र के विभाजन, समामेलन, सृजन, पृथक्करण अथवा परिवर्तन से संबंधित है, के प्रावधानों के अनुरूप नहीं था। प्रारंभिक अधिसूचनाओं में केवल वर्तमान ग्रामों को दर्शाया गया था, जो पूर्ववर्ती पंचायत का भाग हैं, तथा जनगणना 2001 के अनुसार जनसंख्या दर्शाई गई थी। इन प्रारंभिक अधिसूचनाओं में प्रस्तावित परिवर्तन स्पष्ट नहीं किए गए थे। इन सभी मामलों में बिना किसी प्रस्ताव के संबंधित कलेक्टरों ने या तो नई पंचायतों का सृजन किया अथवा ग्रामों को एक पंचायत क्षेत्र से अन्य पंचायत क्षेत्र में स्थानांतरित कर दिया। चूँकि प्रारंभिक अधिसूचना अधिनियम की धारा 125 तथा नियमों के नियम 3 के अनुरूप नहीं थी, अतः अंतिम अधिसूचना अधिनियम के प्रावधानों के विरुद्ध होने से वैध नहीं मानी जा सकती।

23. उत्तरवादी राज्य की ओर से प्रस्तुत विद्वान उप महाधिवक्ता ने तर्क किया है कि प्रथम दृष्टया, अधिनियम की धारा 3, जिसके अंतर्गत राज्यपाल द्वारा कलेक्टरों को शक्तियाँ प्रत्यायोजित की गई थीं, ऐसे किसी प्रस्ताव के प्रकाशन या आपत्तियाँ/सुझाव आमंत्रित करने का उपबंध नहीं करती है, और चूँकि यह विधायी प्रकृति की अधिसूचना है, अतः याचिकाकर्ता अंतिम अधिसूचना को चुनौती देने के अधिकारी नहीं हैं। वैकल्पिक रूप में उन्होंने यह तर्क दिया कि यदि प्रारंभिक अधिसूचना को यथास्थिति स्वीकार भी किया जाए, जिसमें वर्तमान स्थिति एवं जनगणना 2001 के अनुसार जनसंख्या दर्शाई गई थी, तब भी सभी संबंधित व्यक्ति एवं ग्रामीण यह भली-भाँति जानते थे कि उक्त अधिसूचनाएं पंचायत क्षेत्रों के परिसीमन, समामेलन, परिवर्तन, सृजन अथवा ग्राम पंचायत के मुख्यालय में परिवर्तन अथवा ग्राम पंचायत क्षेत्र के विभाजन के लिए जारी की गई हैं, उन्होंने उसी के अनुरूप अपने सुझाव/आपत्तियाँ प्रस्तुत की थीं, जिन पर संबंधित जिला कलेक्टरों द्वारा विचार किया गया। अतः याचिकाकर्तागण को कोई वास्तविक या गंभीर क्षति नहीं हुई। आपत्तियों/सुझावों पर विचार करने के उपरांत तथा जनगणना 2001 को ध्यान में रखते हुए,

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

संबंधित कलेक्टरों ने अधिनियम की धाराओं 3, 8, 10, 12, 125, 126 एवं 129-ख (1) के प्रावधानों के अनुरूप अंतिम अधिसूचना पारित किया और पर्याप्त अनुपालन किया गया। ऐसी स्थिति में राज्य के विधायी कार्य के विरुद्ध कोई विधिसम्मत शिकायत नहीं की जा सकती।

24. याचिकाकर्तागण के विद्वान अधिवक्ताओं द्वारा उठाई गई इस आपत्ति का निराकरण करने के लिए, मैं *रिट याचिका क्रमांक 2433/**2004 (गीताराम गोंड एवं अन्य बनाम् राज्य छत्तीसगढ़ एवं अन्य)*** के तथ्यों का अवलोकन करता हूँ, जिसमें राज्य/उत्तरवादीगण द्वारा प्रस्तुत जवाब के अनुसार, अनुलग्नक-आर-3 एवं आर-4 की अधिसूचनाएं जारी की गईं थी। अनुलग्नक-आर-3 में ग्राम पंचायत 'बरोड़ाकलां' की वर्तमान स्थिति दर्शाई गई, जिसमें ग्राम बरोड़ाकलां, बरोड़ाखुर्द, सोनपुर एवं बिटली सम्मिलित थे तथा जनगणना 2001 के अनुसार जनसंख्या 1578 थी। अनुलग्नक-आर-4 के अनुसार, ग्राम पंचायत 'सिंगारपुर' की वर्तमान स्थिति दर्शाई गई, जिसमें राजस्व ग्राम सिंगारपुर, गांगपुर, भठेलाटोला, कौवापानी सम्मिलित थे एवं जनगणना 2001 के अनुसार जनसंख्या 1651 थी। अतः इनमें कोई परिवर्तन प्रस्तावित नहीं था। हालांकि, अंतिम अधिसूचना अनुलग्नक-पी-1 के अनुसार, ग्राम पंचायत 'बरोड़ाकलां' एवं 'सिंगारपुर' से पृथक कर एक नई पंचायत 'गांगपुर' का गठन किया गया, जिसमें ग्राम गांगपुर एवं भठेलाटोला सम्मिलित थे, जिनकी कुल जनसंख्या 1024 थी। अनुलग्नक-पी-2 के अनुसार, ग्राम पंचायत 'बरोड़ाकलां' से ग्राम 'सोनपुर' को पृथक कर ग्राम पंचायत 'सिंगारपुर' में सम्मिलित किया गया। अनुलग्नक-पी-3 के अनुसार, ग्राम पंचायत 'सिंगारपुर' का पुनर्गठन कर उसमें ग्राम सिंगारपुर, कौवापानी तथा एक नया ग्राम सोनपुर सम्मिलित किया गया एवं ग्राम गांगपुर एवं भठेलाटोला को उससे पृथक कर दिया गया, जिससे अनुलग्नक-पी-1 के अनुसार पंचायत 'गांगपुर' का गठन किया गया। प्रारंभिक अधिसूचनाओं के पश्चात ग्राम भठेलाटोला के ग्रामीणों द्वारा यह अनुरोध किया गया कि ग्राम पंचायत 'सिंगारपुर' का पुनर्गठन कर उसमें ग्राम 'भठेलाटोला' एवं 'कौवापानी' सम्मिलित किया जाए। साथ ही यह भी अनुरोध किया गया कि ग्राम 'गांगपुर' को 'सिंगारपुर' से हटाकर 'बरोड़ाकलां' में जोड़ा जाए। इसी प्रकार, अनुलग्नक-पी-8 में ग्राम 'सोनपुर' के ग्रामीणों द्वारा यह सुझाव प्रस्तुत किया गया कि चूँकि ग्राम 'सोनपुर' को ग्राम 'सिंगारपुर' से दूरी पाँच किलोमीटर है, अतः ग्राम 'सोनपुर' को 'गांगपुर' में सम्मिलित किया जाए। ग्राम 'सिंगारपुर' एवं 'भठेलाटोला' के ग्रामीणों द्वारा अनुलग्नक-पी-9 एवं पी-10 में भी अभ्यावेदन प्रस्तुत किए गए। दिनांक 20.07.2004 को ग्राम पंचायत 'बरोड़ाकलां' एवं 'सिंगारपुर' द्वारा यह प्रस्ताव पारित किया गया कि उक्त दोनों ग्राम पंचायतों को यथावत् रखा जाए। तथापि, कलेक्टर ने सभी सुझावों एवं आपत्तियों पर विचार कर अनुलग्नक-पी-1, पी-2 एवं पी-3 के अनुसार अधिसूचनाएं पारित कीं, जिनके माध्यम से ग्राम पंचायत 'बरोड़ाकलां' एवं 'सिंगारपुर' का विभाजन कर ग्राम 'गांगपुर' का गठन किया गया तथा ग्राम पंचायत सिंगारपुर से ग्राम गांगपुर तथा बरोडाकलां पृथक किया गया, नया पंचायत गांगपुर का गठन किया गया तथा ग्राम 'सोनपुर' को 'सिंगारपुर' में सामिल किया गया। इस परिप्रेक्ष्य में, भले ही प्रारंभिक अधिसूचना अधिनियम की धारा 125 के परंतुक एवं नियम 3 के पूर्ण अनुपालन में जारी नहीं की गई हो, तथापि सभी संबंधित व्यक्ति, ग्रामीण एवं प्राधिकरण इस तथ्य से अवगत थे कि जनगणना 2001 एवं राज्य शासन द्वारा दिनांक 01.06.2004 को जारी अधिसूचना को ध्यान में रखते हुए नई पंचायतों का गठन किया जाना है तथा कुछ पंचायत क्षेत्रों को अन्य पंचायतों में स्थानांतरित किया जाना है, जो अधिनियम की धाराओं 3, 8 एवं 125 के प्रावधानों के अनुरूप किया जाना है। अतः यह नहीं कहा जा सकता कि उपर्युक्त सभी प्रकरणों में ग्रामीण भ्रमित थे या यह ज्ञात नहीं था कि प्रारंभिक अधिसूचनाओं के अनुसार नई पंचायतों का गठन अथवा पंचायत क्षेत्रों का पुनर्गठन किया जाना है। यह नहीं कहा जा सकता कि ग्रामीण अथवा संबंधित पक्ष अचानक चौंक गए हों या उन्हें जानकारी नहीं थी।

Web Copy High Court of Chhattisgarh Bilaspur

25. उपरोक्त तथ्यात्मक परिस्थितियों को ध्यान में रखते हुए, मेरा यह सुविचारित मत है कि पक्षकारों में से किसी को कोई गंभीर प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ा है। जनगणना 2001 को दृष्टिगत रखते हुए अंतिम अधिसूचनाएं पूर्णतः अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप जारी की गई हैं। अतः अधिनियम की धाराओं 3, 8, 125, 126 एवं 129-ख तथा नियमों के नियम 3 एवं 4 का पर्याप्त अनुपालन किया गया है। विशेष रूप से, इस सम्पूर्ण प्रक्रिया में किसी भी प्रकरण में उत्तरदायी कलेक्टरों के विरुद्ध कोई दुर्भावना (mala fide) आरोपित अथवा स्थापित नहीं की गई है, अतः मात्र प्रक्रियात्मक त्रुटि के आधार पर सम्पूर्ण कार्यवाही को अमान्य नहीं ठहराया जा सकता। वास्तव में, उपर्युक्त समस्त तथ्यों पर विचार करते हुए यह निष्कर्ष उचित होगा कि केवल कृत्य नहीं बल्कि सार को महत्व दिया जाना चाहिए, और जब हम सार को ध्यान में रखते हैं, तो प्रत्येक प्रकरण की तथ्यों और परिस्थितियों के आधार पर यही निष्कर्ष निकलता है कि अधिनियम की धाराओं 3, 12, 125 एवं 129-ख के परंतुक तथा नियमों के नियम 3 का पर्याप्त अनुपालन किया गया है।

26. अब रिट याचिका क्रमांक 2117/2004 की ओर अग्रसर होते हैं, जो कि अधिनियम की धारा 129-ख के अंतर्गत पंचायत 'पंडरी' को विभाजित कर पंचायत 'पंडरी' एवं 'धनेशपुर' के गठन हेतु जारी अधिसूचना से संबंधित है (उपर्युक्त बिंदु 'घ')। याचिकाकर्ता के अधिवक्ता श्री सुनील सिन्हा ने यह तर्क प्रस्तुत किया कि विवादित अधिसूचना अधिनियम की धारा 129-ख (1) के अंतर्गत जारी की गई थी, न कि धारा 3 के अंतर्गत, अतः सम्पूर्ण कार्यवाही विधिसम्मत नहीं है। यह निर्विवादित तथ्य है कि उक्त पंचायत क्षेत्र अनुसूचित क्षेत्र के अंतर्गत आता है तथा ग्राम एवं ग्राम पंचायत के गठन हेतु अधिनियम में विशेष प्रावधान दिया गया है। अधिनियम का अध्याय 14-क (XIV-A) अनुसूचित क्षेत्रों में पंचायत हेतु विशेष प्रावधान से संबंधित है। धारा 129-क (129-A) 'ग्राम सभा' एवं 'ग्राम' को परिभाषित करता है। अधिनियम की धारा 129-ख ग्राम एवं ग्राम सभा के गठन से संबंधित है, जो यह उपबंध करती है कि राज्यपाल सार्वजनिक अधिसूचना के माध्यम से इस अध्याय के प्रयोजनार्थ किसी क्षेत्र को 'ग्राम' घोषित करेगा। पूर्व में आदेश में वर्णित अनुसार, दिनांक 23.02.1999 की अधिसूचना द्वारा राज्यपाल ने कलेक्टरों को अधिनियम की धारा 129-ख (1) के अंतर्गत ग्राम एवं ग्राम सभा के गठन हेतु अधिकृत किया था, उक्त अधिसूचना के अनुसार कलेक्टर ने ग्राम 'पंडरी' को विभाजित कर 'पंडरी' एवं 'धनेशपुर' नामक दो ग्रामों का गठन किया। यह सत्य है कि उक्त अधिसूचनाएं अधिनियम की धारा 125 एवं 126 के अंतर्गत पंचायत मुख्यालय के परिवर्तन, समामेलन, क्षेत्र परिवर्तन अथवा ग्राम के पृथक या विभाजन हेतु जारी नहीं की गई थीं, अतः आपत्तियाँ अथवा सुझाव आमंत्रित किए जाने का कोई प्रश्न नहीं उठता। फिर भी, उपरोक्त विश्लेषण अनुसार, कलेक्टर, सरगुजा द्वारा दिनांक 25.06.2004 को अधिनियम की धारा 129-ख (1) के अंतर्गत अधिसूचना जारी कर ग्राम 'पंडरी' की वर्तमान स्थिति प्रदर्शित करते हुए आपत्तियाँ एवं सुझाव आमंत्रित किए गए, जिसमें 'पंडरी' एवं 'धनेशपुर' सम्मिलित थे तथा जनगणना 2001 के अनुसार जनसंख्या भी दर्शाई गई थी। इस पर पंचायत एवं ग्रामीणों ने अनुलग्नक पी-5 के माध्यम से अभ्यावेदन प्रस्तुत किया। अंतिम अधिसूचना अनुलग्नक पी-6 के अनुसार, पंचायत 'पंडरी' को दो पंचायतों में विभाजित कर दिया गया। इसके अतिरिक्त, उपरोक्त दोनों पंचायतों का गठन अधिनियम की धारा 129-ख (1) के अंतर्गत किया गया है। यह धारा अध्याय 14-क 'अनुसूचित क्षेत्रों में पंचायत हेतु विशेष प्रावधान' के अंतर्गत आता है। इस अध्याय में धारा 129-क की उपधारा (ख) में 'ग्राम' तथा उपधारा (क) में 'ग्राम सभा' को परिभाषित किया गया है। जिला सरगुजा संविधान की पंचम अनुसूची के अंतर्गत अधिसूचित अनुसूचित क्षेत्र है। संसद ने संविधान के अनुच्छेद 243-एम के अंतर्गत प्राप्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए 'पंचायत (अनुसूचित क्षेत्र पर विस्तार) अधिनियम, 1996' पारित किया है। तत्पश्चात, *म.प्र. पंचायत राज अधिनियम, 1993* में संशोधन कर अध्याय 14-क जोड़ा गया है। इस अध्याय को अधिनियम के अन्य प्रावधानों पर

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

अध्यारोही प्रभाव प्रदान किया गया है। अतः इस अध्याय में 'ग्राम' की परिभाषा अधिनियम की धारा 3 में दी गई परिभाषा पर प्रभावी है। तत्पश्चात, 'म.प्र. अनुसूचित क्षेत्र ग्राम सभा (गठन, बैठक की प्रक्रिया एवं कार्य संचालन) नियम, 1998' बनाए गए हैं। माननीय सर्वोच्च न्यायालय एवं मध्यप्रदेश उच्च न्यायालय द्वारा पारित विभिन्न निर्णयों में यह प्रतिपादित किया गया है कि उक्त शक्ति का प्रयोग विधायी प्रकृति का होता है एवं न्यायालय इन शक्तियों के प्रयोग में हस्तक्षेप नहीं कर सकते। यह न्यायालय अपीलीय न्यायालय के रूप में प्राधिकारी के स्थान पर अपना मत प्रतिस्थापित नहीं कर सकता। अतः याचिकाकर्ता के अधिवक्ता के तर्क का कोई औचित्य दर्शित नहीं होता है। यही मत इसी बिंदु पर मध्यप्रदेश उच्च न्यायालय द्वारा 2000 (1) एम.पी.एल.जे. 405 में प्रकाशित न्यायदृष्टांत ***बचन सिंह बनाम राज्य म.प्र. एवं अन्य***, में भी दिया गया है।

27. उपरोक्त परिस्थितियों में, उपर्युक्त रिट याचिकाओं में चुनौती दी गई अधिसूचनाओं में कोई विधिक दोष नहीं हैं। अतः रिट याचिकाएं खारिज की जाती हैं। पक्षकारों को उनके व्यय स्वंय वहन करने का निर्देश दिया जाता है।

सही/-

एल. सी. भादू

न्यायाधीश

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

अस्वीकरणः हिन्दी भाषा में निर्णय का अनुवाद पक्षकारों के सीमित प्रयोग हेतु किया गया है ताकि वो अपनी भाषा में इसे समझ सकें एवं यह किसी अन्य प्रयोजन हेतु प्रयोग नहीं किया जाएगा । समस्त कार्यालयीन एवं व्यवहारिक प्रयोजनों हेतु **निर्णय का अंग्रेजी स्वरुप ही अभिप्रमाणित माना जाएगा और कार्यान्वयन तथा लागू किए जाने हेतु उसे ही वरीयता दी जाएगी।**

Translated By - श्रीमती रेशमा कुजूर