मध्य प्रदेश राज्य और अन्य

बनाम

विष्णु प्रसाद शर्मा और अन्य

9 फ़रवरी, 1966

[ए. के. सरकार, के.एन. वांचू और जे.आर. मुधोलकर जेजे.]

भूमि अधिग्रहण अधिनियम (1894 का 1), धारा 4, 5-ए, 6, 17, 48 और 49- धारा 4 के तहत अधिसूचना- धारा 6 तहत एक से अधिक अधिसूचनाएं जारी की जा सकती है।

भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 की धारा 4(1) के तहत एक अधिसूचना जारी होने के बाद, जिसके द्वारा यह घोषित किया गया था कि कुछ गांवों की भूमि को सार्वजनिक उद्देश्य के लिए आवश्यक होने की संभावना है, विभिन्न मदों के संबंध में कई अधिसूचनाएं जारी की गईं।धारा 4(1) के तहत अधिसूचना में निर्दिष्ट भूमि, धारा 6 के तहत क्रमिक रूप से जारी की गई थी। उनमें से अंतिम की वैधता को उत्तरदाताओं द्वारा उच्च न्यायालय में एक रिट याचिका द्वारा चुनौती दी गई थी। उच्च न्यायालय ने यह कहते हुए याचिका स्वीकार कर ली कि धारा 4(1) के तहत एक अधिसूचना के अनुसरण धारा 6 के तहत केवल एक अधिसूचना द्वारा किया जा सकता है, और इसलिए सरकार के लिए एक अधिसूचना धारा 4 के

अंतर्गत शामिल भूमि के विभिन्न हिस्सों के संबंध में क्रमिक अधिसूचना जारी करना संभव नहीं है।

राज्य द्वारा इस न्यायालय में अपील में की गई,

निर्णीत: उच्च न्यायालय ने यह सही निर्णीत किया कि धारा 4(1) के तहत एक अधिसूचना में निर्दिष्ट इलाके में भूमि के संबंध में धारा 6 के तहत क्रमिक अधिसूचनाएँ नहीं हो सकती हैं। [572 सी-डी]

पर सरकार, जे. अधिनियम की धारा 4, 5-ए और 6 को एक साथ पढ़ने से संकेत मिलता है कि अधिनियम की धारा 4 के तहत एक अधिसूचना के संबंध में धारा 6 के तहत केवल एक ही घोषणा पर विचार करता है। धारा 17 और 49(2)(3) में कुछ भी नहीं है जो विपरीत दृष्टिकोण की ओर ले जाए।

अधिनियम में इस दृष्टिकोण का समर्थन करने के लिए कुछ भी नहीं है कि यह केवल धारा 48 के तहत वापसी है जो धारा 4 के तहत एक अधिसूचना को पूरी तरह से रास्ते से हटा देती है। [560 जी; 561 सी; 561 ई]

पर वांचू और मुधोलकर, जेजे, धारा 4, 5-ए और 6 अभिन्न रूप से जुड़े हैं और धारा 4 और 6 के तहत अधिसूचना के बिना कोई अधिग्रहण नहीं हो सकता, क्योंकि वे सभी कार्यवाहियों का आधार हैं। धारा 4(1) के तहत अधिसूचना उस इलाके को निर्दिष्ट करता है जिसमें भूमि का

अधिग्रहण किया जाना है और धारा 4(2) के तहत यह तय करने के लिए सर्वेक्षण किया जाता है कि अधिसूचना में निर्दिष्ट इलाके में कौन सी विशेष भूमि का अधिग्रहण किया जाना है। धारा 4 के तहत अधिसूचना का एक अन्य उद्देश्य इलाके में जमीन के मालिक व्यक्तियों को धारा धारा 5-ए के तहत आपत्तियां दर्ज कराने का अवसर देना है। धारा 5-ए में विशेष रूप से प्रावधान है कि कलेक्टर अपने समक्ष की गई सभी आपत्तियों को सुनेगा और फिर आपत्तियों पर अपनी सिफारिशों वाली सरकार को केवल एक रिपोर्ट देगा। जब ऐसी कोई रिपोर्ट सरकार को प्राप्त होती है, तो उसे एक ही चरण में सभी आपत्तियों पर निर्णय देना होगा और एक बार सभी के लिए निर्णय लेना होगा कि धारा 4(1) के तहत अधिसूचित इलाके में कौन सी विशेष भूमि यह अधिग्रहण करना चाहता है और फिर धारा 6 के तहत एक घोषणा जारी करना चाहता है। धारा 4 के चरण में भूमि का विशेष उल्लेख नहीं किया गया है बल्कि केवल स्थानीयता का उल्लेख किया गया है; धारा 6 के चरण में इलाके की भूमि का विशिष्टीकरण किया जाता है और उसके बाद धारा 4(1) के तहत अधिसूचना अपना उद्देश्य पूरा करने के बाद स्वयं समाप्त हो जाती है।

558 सुप्रीम कोर्ट रिर्पोटस [1966]3 एससीआर धारा 4 के तहत अधिग्रहण की मंशा की अधिसूचना से लेकर धारा 6 के तहत घोषणा तक घटनाओं का क्रम इस निष्कर्ष पर पहुंचता है कि एक बार जब धारा 6 के तहत क्षेत्र विशेष की घोषणा जारी हो जाती है तो धारा 4(1) के तहत

अधिसूचना में शेष गैर-विशिष्ट क्षेत्र का निर्धारण स्वचालित रूप से जारी रहता है। विधायिका की मंशा यह थी कि धारा 4(1) के तहत एक अधिसूचना के बाद धारा 4(2) के तहत एक सर्वेक्षण किया जाए धारा 5-ए के तहत आपत्तियां सुनी जाए और उसके बाद धारा 6 के तहत एक घोषणा जारी की जाए। यदि सरकार को उस इलाके में अधिक भूमि की आवश्यकता है, तो उसे दूसरी अधिसूचना जारी करने से कोई नहीं रोक सकता। धारा 4(1) के तहत यदि आवश्यक हो तो एक और सर्वेक्षण करना, आपत्तियों को सुनना और फिर धारा 6 के तहत एक और घोषणा करना, जबकि धारा 4(1) के तहत अधिसूचनाओं के बीच बहुत देरी होने पर भूमि के मालिक के प्रति पूर्वाग्रह होने की संभावना है और धारा 6 भले ही धारा 17(4) के लागू होने से उत्पन्न विशेष परिस्थितियों में धारा 6 के तहत दो अधिसूचनाएं जारी करना संभव हो। लेकिन जिस भूमि पर धारा 17(1) होती है उससे संबंधित एक अधिसूचना जारी करना ही संभव है और भूमि से संबंधित एक अन्य अधिसूचना  जिस पर धारा 17(1) लागू नहीं हो सकती है और वह धारा 17(1) और धारा 17(4) में निहित विशेष प्रावधानों का कारण है आैर धारा 4, 5-ए और 6 के प्रावधानों के कारण नहीं है। धारा 48(1) सरकार को केवल धारा 4 और 6 के तहत अधिसूचनाओं को रद्द किए बिना अधिग्रहण से पीछे हटने की विशेष शक्ति प्रदान करती है। बशर्ते, अधिसूचना धारा 6 के तहत आने वाली भूमि का कब्ज़ा नहीं लिया गया हो, यह नहीं कहा जा सकता है कि धारा 4(1) के तहत अधिसूचना समाप्त

होने का एकमात्र तरीका धारा 48(1) के तहत वापसी है और जब तक उस धारा के तहत कार्रवाई नहीं की जाती धारा 4(1) के तहत अधिसूचनाएं जीवित रहेगी। धारा 49(2) और (3) एक विशेष मामले का भी प्रावधान करती है। धारा 49(2) के तहत सरकार का आदेश जिसमें संपूर्ण भूमि के अधिग्रहण का आदेश दिया गया है, भले ही धारा 6 के तहत भूमि का केवल एक हिस्सा घोषित किया गया हो। धारा 4(1) के तहत अधिसूचना के उद्देश्य की पूर्ति के लिए लिया जा सकता है। ऐसे विशेष मामले में; लेकिन  इसका मतलब यह नहीं है कि धारा 4(1) के तहत अधिसूचना में निर्दिष्ट इलाके की भूमि के संबंध में धारा धारा 6 के तहत लगातार अधिसूचनाएं जारी की जा सकती हैं। [566 डी-567 बी; 567 एफ. एच; 569 बी, सी; 570 ए-बी, सी; 571 एफ, जी)

सिविल अपीलीय क्षेत्राधिकार: 1963 की सिविल अपील संख्या 1018।

मध्य प्रदेश उच्च न्यायालय की विविध याचिका संख्या 275 सन 1961, दिनांक 21 फरवरी, 1962 को पारित निर्णय व आदेश के विरुद्ध अपील।

अपीलकर्ताओं की और से सी.के. दफ्तरी, अटॉर्नी-जनरल, एम. अधिकारी, एडवोकेट-जनरल, मध्य प्रदेश, एच.एल. खासकलम और आई.एन. श्रॉफ।

प्रतिवादियों की ओर से एस. वी. गुप्ते, सॉलिसिटर-जनरल और जे. बी. दादाचनजी।

हस्तक्षेपकर्ता के लिए एस.एन. कक्कड़ और जे.पी. गोयल।

सरकार, जे. ने एक अलग राय दी। वांचू आैर मुधोलकर, जेजे. का निर्णय। वांचू, जे द्वारा सुनाया गया।

सरकार, जे.: मेरे विद्वान भाई वांचू ने अपने फैसले में तथ्यों को पूरी तरह से सामने रखा है और इससे मुझे उन्हें दोबारा बताने की आवश्यकता महसूस नहीं होती है।

सवाल यह उठ रहा है कि क्या भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 की धारा 6 के तहत कई घोषणाएं अधिनियम की धारा 4 के तहत जारी अधिसूचना में निर्दिष्ट इलाके के भीतर शामिल भूमि के विभिन्न टुकड़ों के संबंध में कई क्रमिक रूप से जारी की जा सकती हैं। मेरे विद्वान भाई ने कहा है कि अधिनियम की धारा 4, 5-ए और 6 को एक साथ पढ़ा जाना चाहिए और इस प्रकार पढ़ने से निष्कर्ष स्पष्ट है कि अधिनियम धारा 4 की अधिसूचना के तहत धारा 6 के संबंध में केवल एक घोषणा करता है। मैं इससे पूरी तरह सहमत हूं इस दृष्टिकोण के लिए उनके तर्कों से मुझे लगता है कि उनमें कुछ भी जोड़ना अनावश्यक है। लेकिन यह कहा गया कि कुछ अन्य विचार भी हैं जो संकेत देते हैं कि इन विचारों के बारे में हमारा

पढ़ना ग़लत है। इस निर्णय में मेरा उद्देश्य केवल इन विचारों का निपटान करना है।

यह कहा गया कि सरकार को अपनी परियोजना की योजना को एक समय में पूरा करने में कठिनाई हो सकती है, विशेष रूप से जहां परियोजना बड़ी हो, इसलिए यह आवश्यक है कि उसके पास धारा 6 के तहत कई घोषणाएं करने का शक्ति होना चाहिए। मैं इस तर्क को स्वीकार करने में पूरी तरह से असमर्थ हूं। सबसे पहले, मुझे नहीं लगता कि कथित कठिनाई किसी क़ानून की उसमें प्रयुक्त भाषा के सामान्य अर्थ के विरुद्ध व्याख्या को स्वीकार करने का कोई औचित्य प्रदान करेगी। सुझाए गए प्रकार के सामान्य विचार शब्दों के स्पष्ट अर्थ से विचलन को अधिकृत नहीं कर सकते। दूसरी मैं ऐसी सरकार की कल्पना नहीं कर सकता, जिसके पास पर्याप्त संसाधन हों, वह एक समय में अपनी परियोजना की पूरी योजना बनाने में सक्षम न हो। दरअसल, मुझे लगता है कि जब कोई योजना बनाई जाती है तो वह एक पूर्ण योजना होती है। मुझे यह मान लेना चाहिए कि इससे पहले कि सरकार धारा 4 के तहत अधिसूचना जारी करके अधिग्रहण की कार्यवाही शुरू करे उसे अपनी योजना बना ली है, अन्यथा वह अधिसूचना में यह नहीं बता सकती, जैसा कि उसे करना है, कि भूमि आवश्यकता होने की संभावना है भले ही उसने तब अपनी योजना पूरी नहीं की हो, ऐसा करने के लिए धारा 6 के तहत घोषणा करने से पहले उसके पास पर्याप्त समय होगा। इसलिए, मुझे लगता है कि सरकार

की कठिनाई, भले ही कोई हो, इस निष्कर्ष पर नहीं पहुंचती है कि अधिनियम धारा 6 के तहत कई घोषणाएं करने पर विचार करता है। भ्रम से बचने के लिए मैं यहां यह देखना चाहूंगा कि बाद में सोची गई पूरी तरह से योजनाबद्ध परियोजना के विस्तार की कोई चिंता नहीं है। वर्तमान विवाद ऐसे मामले से उत्पन्न किसी कठिनाई पर आधारित नहीं है। यह कहा गया था कि यदि सरकार ने धारा 6 के तहत घोषणा करते समय अपनी योजना को अंतिम रूप नहीं दिया है, तो उसे पूरी योजना प्रदान करने के लिए धारा 4 के तहत एक अधिसूचना के साथ नए सिरे से अधिग्रहण की कार्यवाही शुरू करनी होगी, यदि वह कोई घोषणा नहीं कर पाती है और ऐसे मामले में, संभावित परिस्थितियों में, उसे उस भूमि के लिए अधिक भुगतान करना पड़ सकता है जिसे उसने अधिग्रहण करना चाहा था। यह तर्क मानता है कि भले ही सरकार धारा 6 के तहत घोषणा करते समय अपनी योजना नहीं बना पाई हो, लेकिन इसका परिणाम यह नहीं है कि योजना पूरी होने पर वह बाद में और भूमि का अधिग्रहण नहीं कर सकती है। इसलिए, वर्तमान तर्क का वास्तविक मुद्दा यह है कि अधिनियम की व्याख्या इस प्रकार की जानी चाहिए कि जब सरकार एक समय में अपनी योजना को पूरा करने में असमर्थ हो तो उसे अतिरिक्त लागत नहीं उठानी पड़े। मुझे यह एक अजीब तर्क लगता है। सबसे पहले, ऐसा कोई कारण नहीं है कि अधिनियम में सरकार की योजना को पूरा करने में विफलता का प्रावधान किया जाए। दूसरे, यह तर्क काल्पनिक है

क्योंकि क्यों कोई भी निश्चित रूप से नहीं जानता है कि बाद के अधिग्रहण की लागत अधिक होगी या कम। काल्पनिक विचारों तर्कों का कानूनी व्याख्या करने में बहुत कम महत्व हो सकता है। लेकिन अन्यथा भी, मामले का यह दृष्टिकोण तर्क का समर्थन नहीं करता है। धारा 4 के तहत अधिसूचना जारी होने के बाद, अधिसूचित इलाके में भूमि का मालिक अपनी संपत्ति का पूर्ण लाभकारी आनंद नहीं ले सकता है; उदाहरण के लिए, वह अपनी भूमि पर निर्माण नहीं कर सकता क्योकि अगर वह ऐसा करता है और भूमि अधिग्रहीत कर ली जाती है, तो उसे किये गये निर्माण के लिए कोई मुआवजा नहीं मिलेगा और उस पर होने वाली लागत भी खो जाएगी। यदि यह कहने का औचित्य है कि धारा 6 के तहत कई घोषणाएँ की जा सकती हैं क्योंकि अन्यथा सरकार को अधिक भुगतान करना पड़ सकता है, मुझे ऐसा लगता है कि यह कहना कम से कम एक समान औचित्य है कि ऐसी घोषणाओं पर अधिनियम  द्वारा विचार नहीं किया जा सकता है क्योंकि इसका मतलब मालिकों को उनके लाभकारी आनन्द से वंचित करना होगा जब तक सरकार अपनी योजना बनाने में सक्षम नहीं हो जाती, चूंकि यह अधिनियम एक स्वामित्वाधीन अधिनियम है, इसलिए इसकी उस व्याख्या को स्वीकार किया जाना चाहिए जिससे स्वामित्वाधीन मालिक पर कम से कम बोझ पड़े। निःसंदेह, सरकार हमेशा एक समय में एक पूरी योजना बना सकती है और मैं यह मानने में असमर्थ हूं कि अधिनियम में यह विचार किया गया है कि उसे ऐसा करने की आवश्यकता

नहीं है और वह समय-समय पर घोषणाएं करती रहती है क्योंकि क्यों उसकी योजना आकार लेती रहती है, भले ही इसका परिणाम यह हो सकता है कि जिन लोगों की ज़मीनें छीन ली गई हैं उनकी मुश्किलें बढ़ सकती हैं।

फिर धारा 17 उपधारा (1) और (4) का संदर्भ दिया गया। यह सरकार को धारा 4 के तहत अधिसूचना में शामिल बंजर और कृषि योग्य भूमि पर धारा 9 में उल्लिखित नोटिस के प्रकाशन से पंद्रह दिनों की समाप्ति पर और मुआवजा देने से पहले कब्ज़ा लेने की शक्ति देते हैं। धारा 5 द्वारा विचारित जांच किए बिना, यह कहा गया था कि यदि धारा 4 के तहत एक अधिसूचना में कृषि योग्य और बंजर भूमि के साथ-साथ अन्य विवरण की भूमि शामिल है, धारा 6 के अंतर्गत विभिन्न प्रकार की भूमियों के संबंध में दो अलग-अलग घोषणां जारी करना आवश्यक होगा। यह भी कहा गया कि दोनों प्रकार की जमीनों का सरकार में जब्तीकरण भी चरणों में होगा। यह तर्क दिया गया कि यह दृष्टिकोण इसका समर्थन करेगा कि ऐसे मामले में धारा 6 के तहत एक से अधिक घोषणा की जायेगी। मुझे कोई राय व्यक्त करने की आवश्यकता महसूस नहीं हो रही है कि क्या ऐसे मामले में धारा 6 के तहत कई घोषणाएं की जायेगी या नहीं, इतना कहना काफी है कि इस बात पर कोई आपत्ति नहीं है कि यह उस तरह का मामला है। इसलिए, यह नहीं कहा जा सकता है कि धारा 6 के तहत विवादित घोषणा इस मामले में धारा 17 के तहत उचित थी। इसके विपरीत, यदि यह तर्क कि धारा 17 में धारा 6 के तहत एक से अधिक

घोषणाओं पर विचार करती है, सही है, तो इसलिए होगा क्योंकि क़ानून विशेष रूप से किसी विशेष मामले के लिए ऐसा प्रदान करता है। इसका पालन यह होना चाहिए कि किसी विशेष प्रावधान के बिना, धारा 6 के तहत एक से अधिक घोषणा पर विचार नहीं किया गया था।

अगला तर्क यह था कि धारा 48 जो सरकार को कब्ज़ा लेने से पहले अधिग्रहण से पीछे हटने की शक्ति देती है, इसका तात्पर्य यह है कि धारा 4 के तहत एक अधिसूचना ऐसी वापसी तक सभी उद्देश्यों के लिए लागू रहती है, और यदि यह लागू रहती है, तो धारा 6 के तहत क्रमिक घोषणाएँ के लिए अनुमति होनी चाहिए अन्यथा धारा 4 के तहत अधिसूचना को जारी रखना व्यर्थ होगा। इस तर्क का सार यह है कि धारा 4 के तहत अधिसूचना से छुटकारा पाने का एकमात्र तरीका धारा 48 के तहत अधिग्रहण की कार्यवाही को वापस लेना है; यदि कार्यवाही वापस नहीं ली जाती है, तो अधिसूचना बनी रहती है और फिर क्रमिक घोषणाएँ हो सकती हैं। मुझे यह तर्क स्पष्ट रूप से ग़लत लगता है। अब धारा 4 के तहत एक अधिसूचना समाप्त हो जाएगी यदि इसके तहत इसके अंतर्गत आने वाले पूरे क्षेत्र के संबंध में एक घोषणा की जाती है। इसी तरह, मुझे ऐसा लगता है कि यदि सही व्याख्या यह है कि धारा 6 के तहत केवल एक घोषणा की जा सकती है, तो वह धारा 4 के तहत अधिसूचना को भी समाप्त कर देगी; वह अधिसूचना अब इसमें शामिल विभिन्न क्षेत्रों के संबंध में धारा 6 के तहत क्रमिक घोषणाओं को उचित ठहराने के लिए लागू नहीं रहेगी।

अधिनियम में इस दृष्टिकोण का समर्थन करने के लिए कुछ भी नहीं है कि यह केवल धारा 48 के तहत वापसी है जो धारा 4 के तहत अधिसूचना को पूरी तरह से रास्ते से हटा देती है। धारा 48 का प्रभाव अधिग्रहण की कार्यवाही को वापस लेना है, जिसमें धारा 4 के तहत अधिसूचना भी शामिल है जिसके साथ यह शुरू हुई थी। हमारा संबंध वापसी से नहीं बल्कि धारा 4 के तहत अधिसूचना की शक्ति समाप्त हो जाने से है। यह एक अलग मामला है और इसका वापसी से कोई लेना-देना नहीं है।

अंत में, हमें धारा 49 के उपधारा (2) और (3) का उल्लेख किया गया। इन उप-धाराएं में कहा गया है कि मालिक की शेष भूमि से अर्जित भूमि को अलग करने के आधार पर मुआवजे का दावा किया जाता है, जिसके लिए धारा 23 के तहत प्रावधान किए गए हैं। यदि सरकार को लगता है कि दावा अनुचित है तो वह मुआवजा देने से पहले पूरी भूमि के अधिग्रहण का आदेश दे सकती है और ऐसे मामले में धारा 6 के तहत कोई नई घोषणा आवश्यक नहीं होगी। यह तर्क दिया गया है कि ये प्रावधान इस दृष्टिकोण का समर्थन करते हैं कि धारा 6 के तहत क्रमिक घोषणाओं पर विचार किया गया था। मुझे नहीं लगता कि वे ऐसा करते हैं. किसी भी मामले में, अगर उन्होंने ऐसा किया भी, तो ऐसा इसलिए होगा क्योंकि विशेष मामले में क़ानून विशेष रूप से धारा 6 के तहत क्रमिक घोषणाओं के लिए प्रदान किया गया है। वर्तमान वह विशेष मामला नहीं है। इसके अलावा, जैसा कि मैंने धारा 17 पर आधारित तर्क के संबंध में कहा है,

तथ्य यह है कि धारा 6 के तहत क्रमिक घोषणाओं को सक्षम करने के लिए एक विशेष प्रावधान आवश्यक था, इस दृष्टिकोण इसका समर्थन करेगा कि विशेष प्रावधान के बिना अधिनियम की धारा 6 के अंतर्गत क्रमिक घोषणाएं जारी करने की शक्ति नहीं दी गई है।

इन कारणों से मैं अपील को खर्चे सहित खारिज कर दूंगा।

वांचू जे.- मध्यप्रदेश उच्च न्यायालय द्वारा दिए गए प्रमाण पत्र पर इस अपील में उठाया गया एकमात्र प्रश्न यह है कि क्या उपयुक्त सरकार भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 की संख्या 1, (इसके बाद अधिनियम के रूप में संदर्भित) के धारा 6 के तहत लगातार अधिसूचनाएं जारी करने के लिए स्वतंत्र है। अधिनियम की धारा 4(1) के तहत एक अधिसूचना के भीतर शामिल भूमि के संबंध में ऐसे में सवाल उठता है।

16 मई, 1949 को अधिनियम की धारा 4(1) के तहत एक अधिसूचना जारी की गई थी, जिसके द्वारा यह घोषित किया गया था कि छावनी गांव सहित ग्यारह गांवों में सार्वजनिक उद्देश्य, यानी लोहा और इस्पात संयंत्र का निर्माण भूमि आवश्यकता होने की संभावना है। ऐसा प्रतीत होता है कि उसके बाद धारा 4(1) के तहत अधिसूचना में अधिसूचित गांवों के संबंध में धारा 6 के तहत ऐसी कई अधिसूचनाएं जारी की गईं और यह विवाद नहीं है कि धारा 6 के तहत ऐसी कई अधिसूचनाएं छावनी गांव और उस गांव में कुछ भूमि के संबंध में जारी की गई थी, इस

तरह का अंतिम अधिग्रहण वर्ष 1956 में हुआ था। इसके बाद 12 अगस्त, 1960 को, उपयुक्त सरकार द्वारा अधिनियम की धारा 6 के तहत एक और अधिसूचना जारी की गई, जिसमें ग्राम छावनी की 486.17 एकड़ जमीन का अधिग्रहण करने का प्रस्ताव और जिस क्षेत्र का अधिग्रहण किया जाना प्रस्तावित था, उसे निरीक्षण के लिए दुर्ग कलेक्टर के कार्यालय में रखे गए मानचित्र पर सीमांकित किया गया था। अधिसूचना में यह भी कहा गया है कि अधिनियम की धारा 5-ए के प्रावधान उस पर लागू नहीं होंगे। वहां अधिसूचित भूमि में रुचि रखने वाले उत्तरदाताओं ने धारा 6 के तहत अधिसूचना की वैधता को चुनौती देते हुए उच्च न्यायालय में एक रिट याचिका दायर की। उनकी ओर से उठाया गया मुख्य तर्क यह था कि अधिनियम की धारा 6 के तहत जारी अधिसूचना शून्य है क्योंकि इससे पहले धारा 4(1) के तहत कोई नई अधिसूचना जारी नहीं की गई थी और 1949 में जारी धारा 4 (1) के तहत अधिसूचना अपने आप समाप्त हो गई थी जब इस गांव के संबंध में धारा 6 के तहत अधिसूचना पहले जारी की गई थी और धारा 6 के तहत एक और अधिसूचना जारी नहीं किया जा सकता है। वस्तुतः उनकी याचिका में उत्तरदाताओं का तर्क यह था कि धारा 4 (1) के तहत एक अधिसूचना के बाद धारा 6 के तहत केवल एक अधिसूचना हो सकती है और धारा 4(1) के तहत एक अधिसूचना में शामिल भूमि के संबंध में धारा 6 के तहत कोई क्रमिक अधिसूचना नहीं हो सकती है।

अपीलकर्ता की ओर से याचिका का विरोध किया गया था, और यह तर्क दिया गया था कि उपयुक्त सरकार धारा 4(1) एक अधिसूचना में शामिल भूमि के संबंध में अधिनियम की धारा 6 के तहत जितनी भी उचित समझे उतनी अधिसूचनाएं जारी करने के लिए स्वतंत्र है और यह सही नहीं है कि धारा 4(1) के तहत अधिसूचना में शामिल भूमि के एक हिस्से के संबंध में धारा 6 के तहत एक अधिसूचना जारी होते ही धारा 4(1) के तहत अधिसूचना समाप्त हो गई थी और यह उपयुक्त सरकार धारा 6 के तहत क्रमिक अधिसूचनाएं जारी करने के लिए स्वतंत्र थी, जब तक कि ये अधिसूचनाएं धारा 4(1) के तहत अधिसूचना के भीतर शामिल भूमि के संबंध में थीं।

उच्च न्यायालय ने उत्तरदाताओं के तर्क को स्वीकार कर लिया है और माना कि धारा 4(1) के तहत एक अधिसूचना का पालन धारा 6 के तहत केवल एक अधिसूचना द्वारा किया जा सकता है और यह उपयुक्त सरकार कुछ हिस्सों के लिए क्रमिक अधिसूचना जारी करने के लिए स्वतंत्र नहीं है। धारा 4 के तहत एक अधिसूचना में शामिल भूमि और जैसे ही धारा 6 के तहत एक अधिसूचना जारी की जाती है, चाहे वह धारा 4 (1) के तहत अधिसूचना में शामिल भूमि के हिस्से के संबंध में हो या संपूर्ण के संबंध में, धारा 4(1) के तहत जारी अधिसूचना समाप्त हो गई है और धारा 6 के तहत अधिसूचना में शामिल भूमि के कुछ हिस्सों के संबंध में अधिनियम की धारा 6 के तहत किसी भी आगे की अधिसूचना का समर्थन

नहीं कर सकता है। परिणामस्वरूप याचिका स्वीकार की अनुमति दी गई और 12 अगस्त, 1960 की अधिसूचना रद्द कर दी गई। इसके बाद अपीलकर्ता ने एक प्रमाण पत्र के लिए उच्च न्यायालय में आवेदन किया जो प्रदान कर दिया गया; और इस तरह ये मामला हमारे सामने आया है।

प्रश्न यह है कि क्या धारा 4(1) के तहत अधिसूचना में शामिल भूमि के संबंध में धारा 6 के तहत केवल एक अधिसूचना जारी की जा सकती है और उसके बाद धारा 4(1) के तहत अधिसूचना समाप्त हो जाती है और ऐसी भूमि के संबंध में धारा 6 के तहत किसी भी अन्य अधिसूचना का समर्थन नहीं किया जा सकता है। यह इस पर निर्भर करता है कि अधिनियम की धारा 4, 5-ए और 6 का निर्माण और इन प्रावधानों के बीच संबंध पर। इससे पहले कि हम इन प्रावधानों पर विचार करें, हम संक्षेप में अधिनियम की योजना और उस पृष्ठभूमि का उल्लेख कर सकते हैं जिसमें इन प्रावधानों की व्याख्या की जानी है।

अधिनियम प्रतिष्ठित डोमेन की शक्ति के प्रयोग का प्रावधान करता है और उपयुक्त सरकार को सार्वजनिक उद्देश्य या किसी कंपनी के उद्देश्यों के लिए भूमि अधिग्रहण करने के लिए अधिकृत करता है। कार्यवाही धारा 4(1) के तहत एक अधिसूचना के साथ शुरू होती है। ऐसी अधिसूचना के बाद धारा 4 (2) के तहत सरकार के किसी भी अधिकारी, उसके नौकरों और कामगारों के लिए ऐसे इलाके की भूमि में प्रवेश करने और उसका

सर्वेक्षण करना, उप-मृदा में खुदाई करना या बोरिंग करने अन्य सभी आवश्यक कार्य करने की अनुमति है। यह सुनिश्चित करना कि क्या भूमि उस उद्देश्य के लिए अनुकूलित है जिसके लिए इसकी आवश्यकता थी, ली जाने वाली प्रस्तावित भूमि की सीमाओं और उस पर किए जाने वाले प्रस्तावित कार्य की इच्छित रेखा निर्धारित करना, निशान और बाड़ लगाकर सीमाओं आदि को चिह्नित और जहां अन्यथा किसी भी खड़ी फसल, बाड़ या जंगल के किसी भी हिस्से को काटने और साफ़ करने के लिए सर्वेक्षण पूरा नहीं किया जा सकता है। जबकि सर्वेक्षण धारा 4(2) के तहत किया जा रहा है, इस धारा 4(1) के तहत अधिसूचित भूमि में रुचि रखने वाले किसी भी व्यक्ति के लिए भूमि या इलाके में किसी भी भूमि के अधिग्रहण की अधिसूचना जारी होने के तीस दिनों के भीतर कलेक्टर के समक्ष धारा 5-ए के तहत आपत्ति करने के लिए स्वतंत्र है। कलेक्टर आपत्तियों को सुनने के लिए अधिकृत है और ऐसी सभी आपत्तियों को सुनने के बाद और आगे की जांच करने के बाद, जैसा कि वह आवश्यक समझता है, उपयुक्त सरकार निर्णय के लिए मामले को उसके द्वारा की गई कार्यवाही के रिकॉर्ड और रिपोर्ट के साथ प्रस्तुत करना आवश्यक है जिसमें आपत्तियों पर उनकी सिफारिशें शामिल है उसके बाद उपयुक्त सरकार आपत्तियों पर निर्णय लेती है और ऐसा निर्णय अंतिम होता है। यदि उपयुक्त सरकार रिपोर्ट पर विचार करने के बाद संतुष्ट हो जाती है कि किसी सार्वजनिक उद्देश्य या किसी कंपनी के लिए किसी विशेष भूमि की आवश्यकता है तो उसे इस आशय

की घोषणा करनी होगी। धारा 6 के तहत ऐसी घोषणा किए जाने के बाद, उपयुक्त सरकार धारा 7 के तहत कलेक्टर को भूमि के अधिग्रहण के लिए आदेश लेने का निर्देश देती है। धारा 8 से 15 कलेक्टर के समक्ष कार्यवाही का प्रावधान करती है। धारा 16 कलेक्टर को धारा 11 के तहत मुआवजा देने के बाद कब्ज़ा लेने के लिए अधिकृत करती है और उसके बाद भूमि सभी बाधाओं से मुक्त होकर सरकार में निहित हो जाती है। धारा 17 अत्यावश्यक मामलों में विशेष शक्तियाँ प्रदान करती है। यदि कोई व्यक्ति कलेक्टर के मुआवजा से संतुष्ट नहीं है तो धारा 18 से 28 न्यायालय में कार्यवाही करने के प्रावधान का उल्लेख करते हैं। धारा 31 से 34 मुआवजे के भुगतान का प्रावधान करती है। धारा 38 से 44 कंपनियों के लिए भूमि अधिग्रहण के लिए विशेष प्रावधान करती है। धारा 48 सरकार को ऐसी किसी भी भूमि के अधिग्रहण से पीछे हटने की शक्ति देती है जिस पर कब्जा नहीं लिया गया है। धारा 49 घर, भवन या कारख़ाना अधिग्रहण आैर अन्य भूमि से जब्त की गई भूमि के संबंध में विशेष शक्तियों का प्रावधान करती है।

भूमि अधिग्रहण के संबंध में प्रावधानों की इस संक्षिप्त समीक्षा से यह पता चलेगा कि धारा 4 और 6 पालन की जाने वाली सभी कार्यवाहियों का आधार हैं जो धारा 4 और 6 के तहत आवश्यक अधिसूचनाओं के बिना कोई अधिग्रहण नहीं हो सकता। धारा 4 के तहत अधिसूचना का महत्व यह है कि ऐसी अधिसूचना जारी होने पर जिस इलाके में अधिसूचना लागू होती

है, वहां की जमीन एक तरह से जब्त हो जाती है। यह जब्तीकरण दो प्रकार से होता है। सबसे पहले, अधिग्रहीत की जाने वाली भूमि का बाजार मूल्य धारा 4(1) के तहत अधिसूचना की तारीख पर निर्धारित किया जाना है: [सबसे पहले धारा 23(1) देखें]। दूसरे, धारा 4(1) के तहत अधिसूचना के प्रकाशन की तारीख के बाद कलेक्टर की मंजूरी के बिना शुरू की गई या की गई अधिग्रहित भूमि के निपटान पर किसी भी परिव्यय या सुधार को मुआवजे के निर्धारण में बिल्कुल भी ध्यान में नहीं रखा जा सकता है। (धारा. 24, सातवां देखें)।

इसी पृष्ठभूमि में हमें अपने सामने उठे प्रश्न पर विचार करना होगा। जब हम धारा 4, 5-ए और 6 के निर्माण पर विचार करते हैं तो दो बातें स्पष्ट होती हैं। पहला यह है कि अधिनियम व्यक्तियों की सहमति के बिना उनकी भूमि के अधिग्रहण का प्रावधान करता है, हालांकि इस तरह के अधिग्रहण के लिए मुआवजे का भुगतान किया जाता है; हालाँकि तथ्य यह है कि भूमि का अधिग्रहण उसके मालिक की सहमति के बिना किया जाता है और यह एक ऐसी परिस्थिति है जिसे हमारे सामने उठाए गए प्रश्न पर विचार करते समय ध्यान में रखा जाना चाहिए। ऐसे मामले में क़ानून के प्रावधानों को सख्ती से समझा जाना चाहिए यह किसी व्यक्ति को उसकी सहमति के बिना उसकी भूमि से वंचित कर देता है। दूसरे, इन प्रावधानों की व्याख्या करते समय न्यायालय को एक ओर सार्वजनिक हित को ध्यान में रखना चाहिए जो इस तरह के अधिग्रहण को मजबूर करता है और

दूसरी ओर उस व्यक्ति के हित को भी ध्यान में रखना चाहिए जिसे उसकी सहमति के बिना उसकी भूमि से वंचित किया जा रहा है। इसमें कोई विवाद नहीं है कि उपयुक्त सरकार धारा 4(1) के तहत जितनी उचित समझे उतनी अधिसूचनाएं जारी करने के लिए स्वतंत्र है, यहां तक कि उसी इलाके के संबंध में इसके बाद धारा 6 के तहत एक उचित अधिसूचना जारी की जा सकती है ताकि उपयुक्त सरकार को भूमि अधिग्रहण मिल सके। किसी भी इलाके में उस इलाके के संबंध में धारा 4(1) के तहत एक अधिसूचना जारी होने से समाप्त नहीं होती है। दूसरी ओर, चूँकि मुआवज़ा धारा 4(1) के तहत अधिसूचना की तारीख के संदर्भ में निर्धारित किया जाना है, जिस व्यक्ति की भूमि का अधिग्रहण किया जाना है, यदि धारा 4(1) के तहत अधिसूचना के बीच बहुत अधिक देरी होती है, तो उसे नुकसान हो सकता है। इसी बीच कीमतें बढ़ने की स्थिति धारा 6 के तहत अधिसूचना में देरी अधिक होने की संभावना है यदि अधिसूचना धारा 4 के तहत शामिल भूमि के संबंध में लगातार अधिसूचनाएं जारी की जा सकती है जिससे उस व्यक्ति को अधिक परिणामी नुकसान होगा जिसकी भूमि अधिग्रहित की जा रही है हालाँकि यह आग्रह किया जाता है कि कीमतें गिर सकती हैं और उस स्थिति में जिस व्यक्ति की भूमि अधिग्रहित की जा रही है उसे लाभ होगा। लेकिन चूंकि धारा 6 के तहत एक अधिसूचना जारी होने के बाद ऐसी एक अधिसूचना समाप्त हो जाती है उसी इलाके के संबंध में धारा 4 के तहत एक और अधिसूचना जारी करना उपयुक्त सरकार के लिए स्वतंत्र है, वह

ऐसा करने के लिए आगे बढ़ सकती है जहां उसे लगता है कि कीमतें गिर गई हैं और उस इलाके में अधिक भूमि की आवश्यकता है और इस प्रकार अधिग्रहण के मामले में कीमतों में गिरावट का लाभ उठाया जा सकता है। तो यह स्पष्ट है कि यदि अपीलकर्ता की ओर से आग्रह की गई व्याख्या को स्वीकार कर लिया जाता है तो भूमि के मालिक के प्रति पूर्वाग्रह होने की संभावना है, जबकि यदि इसे अस्वीकार कर दिया जाता है तो सरकार के लिए कोई पूर्वाग्रह नहीं होगा क्योंकि वह हमेशा नई अधिसूचना जारी कर सकती है यदि कीमतें गिरावट की स्थिति में पिछले एक के समाप्त होने के बाद धारा 4(1) के तहत।

जैसा कि हमने पहले ही कहा है, अधिग्रहण की प्रक्रिया हमेशा धारा 4(1) के तहत एक अधिसूचना के साथ शुरू होती है। यह प्रावधान उपयुक्त सरकार को यह सूचित करने के लिए अधिकृत करता है कि किसी सार्वजनिक उद्देश्य के लिए किसी भी इलाके में भूमि की आवश्यकता है या होने की संभावना है। यह देखा जाएगा कि इस अधिसूचना में आवश्यक भूमि का विवरण नहीं दिया गया है, बल्कि केवल उस इलाके का उल्लेख किया गया है जहां भूमि स्थित है। जैसा कि इस न्यायालय ने बाबू बरक्या ठाकुर बनाम बॉम्बे राज्य, (1961) 1 एससीआर 128 में विचार किया गया, अधिनियम की धारा 4 के तहत एक अधिसूचना प्रारंभिक जांच की परिकल्पना करती है और यह केवल धारा 6 के तहत ही सरकार एक ठोस घोषणा करती है। धारा 4 (1) के तहत अधिसूचना का उद्देश्य स्पष्ट रूप से

सरकार को भूमि के सर्वेक्षण के मामले में धारा 4 (2) के तहत कार्रवाई करने में सक्षम बनाना है ताकि यह तय किया जा सके कि धारा 4 (1) के तहत अधिसूचना में निर्दिष्ट इलाके में कौन सी विशेष भूमि है। यह अधिग्रहण करने का निर्णय लेगा। धारा 4(1) के तहत अधिसूचना का एक अन्य उद्देश्य उस इलाके में जमीन के मालिक व्यक्तियों को धारा 5-ए के तहत आपत्तियां दर्ज कराने का अवसर देना है। इन आपत्तियों पर कलेक्टर द्वारा विचार किया जाता है और सभी आपत्तियों पर विचार करने के बाद वह उपयुक्त सरकार को आपत्तियों पर अपनी सिफारिश वाली एक रिर्पोट बनाता है जिसका आपत्तियों पर निर्णय अंतिम होता है। धारा 5-ए स्पष्ट रूप से धारा 4(1) के तहत अधिसूचना पर की गई सभी आपत्तियों पर विचार करने और उसके बाद उन आपत्तियों के संबंध में कलेक्टर द्वारा सरकार को एक रिपोर्ट पर विचार करती है। सरकार अंततः उन आपत्तियों पर निर्णय लेती है और उसके बाद धारा 6 के तहत एक घोषणा करने के लिए आगे बढ़ती है। धारा 5-ए में यह सुझाव देने के लिए कुछ भी नहीं है कि कलेक्टर आपत्तियों से निपटाने के लिए टुकड़ों में कई रिपोर्ट बना सकता है। दूसरी ओर धारा 5-ए में विशेष रूप से यह प्रावधान है कि कलेक्टर अपने समक्ष की गई सभी आपत्तियों को सुनेगा और फिर सरकार को एक रिपोर्ट यानी केवल एक रिपोर्ट देगा। हमें यह स्पष्ट प्रतीत होता है कि जब सरकार को कलेक्टर से ऐसी कोई रिपोर्ट प्राप्त होती है, तो उसे सभी आपत्तियों पर एक ही चरण में निर्णय देना चाहिए और एक बार यह

निर्णय लेना होगा कि धारा 4 (1) के तहत अधिसूचित इलाके में से वह किस विशेष भूमि का अधिग्रहण करना चाहती है। धारा 5-ए के तहत की गई रिपोर्ट पर विचार करने के बाद धारा 6 के तहत इसे संतुष्ट होना होगा कि किसी सार्वजनिक उद्देश्य के लिए या किसी कंपनी के लिए एक विशेष भूमि की आवश्यकता है और फिर यह धारा 6 के तहत इस आशय की घोषणा करता है। धारा 4, 5-ए और 6 को मिला कर पढ़ने से हमें यह स्पष्ट प्रतीत होता है कि धारा 4(1) के तहत अधिसूचना केवल उस इलाके को निर्दिष्ट करती है जिसमें भूमि का अधिग्रहण किया जाना है और फिर धारा 4(2) के तहत सर्वेक्षण किया जाता है और यह इस बात पर विचार किया जाता है कि क्या भूमि या उसका कोई हिस्सा उस उद्देश्य के अनुरूप है जिसके लिए इसकी आवश्यकता है और ली जाने वाली प्रस्तावित भूमि के नक्शे तैयार किए जाते हैं। फिर धारा 5-ए के तहत आपत्तियों का निपटारा होने के बाद सरकार को यह तय करना होगा कि धारा 4(1) के तहत अधिसूचना में निर्दिष्ट इलाके में से कौन सी विशेष भूमि का अधिग्रहण किया जाएगा। इसके बाद यह धारा 6 के तहत एक घोषणा करता है जिसमें उस विशेष भूमि को निर्दिष्ट किया जाता है, जिसकी आवश्यकता है।

हमारी राय में धारा 4, 5-ए और 6 अभिन्न रूप से जुड़े हुए हैं। धारा 4 उस इलाके को निर्दिष्ट करती है जिसमें भूमि का अधिग्रहण किया गया है और यह तय करने के लिए सर्वेक्षण का प्रावधान है कि इलाके से बाहर

किस विशेष भूमि की आवश्यकता होगी। धारा 5-ए में अधिग्रहण पर आपत्तियों की सुनवाई का प्रावधान करती है और इन आपत्तियों पर निर्णय लेने के बाद सरकार को अपना मन बनाना होगा और घोषित करना होगा कि वह इलाके से कौन सी विशेष भूमि का अधिग्रहण करेगी। जब उसने अपना मन बना लिया है तो वह धारा 4(1) में अधिसूचित इलाके से बाहर उस विशेष भूमि की घोषणा करता है, जिसे वह अधिग्रहित करेगी। धारा 4, 5-ए और 6 के बीच इस घनिष्ठ संबंध से यह स्पष्ट है कि जैसे ही सरकार यह तय कर लेती है कि उसे इलाके से बाहर कौन सी विशेष भूमि की आवश्यकता है, उसे इस आशय की धारा 6 के तहत एक घोषणा जारी करनी होगी। धारा 4(1) के तहत अधिसूचना का उद्देश्य इस स्तर पर समाप्त हो गया है और यह कहा जा सकता है कि यह धारा 6 के तहत अधिसूचना के बाद समाप्त हो गया है। यदि सरकार को धारा 6 के तहत अधिसूचित भूमि के अलावा उस इलाके में अधिक भूमि की आवश्यकता है तो इसमें कुछ भी नहीं है उसे धारा 4(1) के तहत एक और अधिसूचना जारी करने से, यदि आवश्यक हो तो एक और सर्वेक्षण करे, आपत्तियों को सुने और फिर धारा 6 के तहत एक और घोषणा करे। धारा 4(1) के तहत अधिसूचना इस प्रकार जनता को सूचित करती है किसी विशेष इलाके में भूमि की आवश्यकता है या होगी और उसके बाद उस इलाके में जमीन के मालिक सदस्यों को धारा 5-ए के तहत आपत्तियां देनी होंगी होंगी; सरकार तब अपना मन बनाती है कि उस इलाके में किस विशेष भूमि की

आवश्यकता है और धारा 6 के तहत एक घोषणा करती है। हमें यह स्पष्ट प्रतीत होता है कि एक बार धारा 6 के तहत एक घोषणा हो जाने के बाद, धारा 4(1) के तहत जारी अधिसूचना समाप्त हो जानी चाहिए, क्योंकि इसने अपना उद्देश्य पूरा कर लिया है। धारा 4, 5-ए और 6 में ऐसा कुछ भी नहीं है जो यह कह कि धारा 4(1) एक प्रकार का भंडार है जिसमें से सरकार समय-समय पर भूमि निकाल सकती है और इसके संबंध में क्रमिक रूप से घोषणा कर सकती है। यदि धारा 4, 5-ए और 6 के पीछे यही मंशा होती तो हमें उसमें इस्तेमाल की गई भाषा में इसका कुछ संकेत मिल जाते लेकिन जैसा कि हम इन तीन खंडों को एक साथ पढ़ते हैं, हम केवल यह पा सकते हैं कि योजना यह है कि धारा 4 इलाके को निर्दिष्ट करता है, फिर भूमि के मानचित्रों का सर्वेक्षण और चित्रण हो सकता है और इस बात पर विचार किया जा सकता है कि क्या भूमि उस उद्देश्य के लिए अनुकूलित है जिसके लिए यह है अधिग्रहण किया जाना इसके बाद आपत्तियां दर्ज की जायेगी और सरकार यह निर्णय लेती है कि उसे उस इलाके में से कौन सी विशेष भूमि की आवश्यकता है। इसके बाद धारा 6 के तहत एक घोषणा की जाती है जिसमें आवश्यक विशेष भूमि को निर्दिष्ट किया जाता है और हमारी राय में यह प्रक्रिया पूरी हो जाती है और धारा 4(1) के तहत अधिसूचना का इसके बाद आगे उपयोग नहीं किया जा सकता है। धारा 4 के चरण में भूमि का विशेष उल्लेख नहीं किया गया है बल्कि केवल स्थानीयता का उल्लेख किया गया है; धारा 6 के चरण में

इलाके की भूमि का विशेष निर्धारण किया जाता है और उसके बाद हमें ऐसा लगता है कि धारा 4(1) के तहत अधिसूचना ने अपना उद्देश्य पूरा कर लिया है। धारा 4(1) प्राप्त करने के इरादे की अधिसूचना से लेकर धारा 6 के तहत घोषणा तक की घटनाओ का क्रम स्पष्ट रूप से एक उचित निष्कर्ष पर ले जाती है कि जब एक बार धारा 4(1) के तहत अधिसूचना में निर्दिष्ट इलाके के क्षेत्र से बाहर के क्षेत्र को विशिष्ट करते हुए धारा 6 के तहत एक घोषणा जारी की जाती है, शेष गैर-विशिष्ट क्षेत्र स्वचालित रूप से जारी हो जाता है। वास्तव में इन तीन खंडों की योजना यह है कि पहले धारा 4(1) के तहत एक अधिसूचना होनी चाहिए और उसके बाद धारा 6 के तहत एक अधिसूचना होनी चाहिए जब सरकार यह तय कर ले कि उसे इलाके से बाहर कौन सी जमीन चाहिए।

हालांकि यह आग्रह किया जाता है कि जहां किसी छोटी परियोजना के लिए भूमि की आवश्यकता है और क्षेत्र बड़ा नहीं है, सरकार एक बार यह निर्णय ले सकती है कि उसे कितनी भूमि की आवश्यकता है, लेकिन जहां वर्तमान मामले में भूमि की आवश्यकता है बड़ी परियोजना के लिए भूमि के बड़े क्षेत्र की आवश्यकता होने पर सरकार एक बार में निर्णय लेने में सक्षम नहीं हो सकती है। यदि ऐसा है तो भी सरकार को धारा 4 के तहत एक और अधिसूचना जारी करने उसके बाद धारा 6 के तहत एक अधिसूचना जारी करने पर रोक नहीं है जैसा कि हमने पहले कहा है, किसी विशेष इलाके में भूमि अधिग्रहण करने की सरकार की शक्ति धारा 4(1) के

तहत एक अधिसूचना जारी करना और उसके बाद धारा 6 के तहत एक अधिसूचना जारी करने से समाप्त नहीं होती है इसलिए जो व्याख्या हमारे सामने आई है, वह सरकार को उसी इलाके से अधिक भूमि को अधिग्रहण करने से वंचित नहीं करती है यदि बाद में एेसा लगता है कि धारा 6 के अंतर्गत घोषित भूमि से अधिक भूमि की आवश्यकता है। वह धारा 4(1) के तहत एक नई अधिसूचना और धारा 6 के तहत एक नई घोषणा द्वारा ऐसा करके आगे बढ़ सकता है। हमारी राय में ऐसी प्रक्रिया सभी संबंधितों पक्षों के लिए उचित होगी; यह सरकार के लिए उचित होगा जहां कीमतें गिरी हैं और यह उन लोगों के लिए उचित होगा जिनकी जमीन अधिग्रहित की जा रही है जहां कीमतें बढ़ी हैं। इसलिए जब हम इन तीन खंडों को पढ़ते हैं तो हमारी राय है कि वे अभिन्न और अंतरंग रूप से जुड़े हुए हैं और विधायिका की मंशा यह थी कि धारा 4(1) के तहत एक अधिसूचना के बाद धारा 4(2) के तहत सर्वेक्षण और धारा 5-ए के तहत आपत्तियां होनी चाहिए और उसके बाद धारा 6 के तहत एक घोषणा की जानी चाहिए। धारा 4, 5-ए और 6 में कुछ भी नहीं है जो अपीलकर्ता की ओर से आग्रह किए गए विचार का समर्थन करते हों और किसी भी मामले में हमें ऐसा लगता है कि जो निर्माण हमारे लिए उपयुक्त है और जिसे उच्च न्यायालय ने स्वीकार कर लिया है, वह इस बात को ध्यान में रखते हुए एक निष्पक्ष निर्माण है। जिस पृष्ठभूमि का हमने उल्लेख किया है। यहां तक कि अगर दो विचार संभव थे, जो हमें लगता है कि ऐसा नहीं है, तो हम उस विचार

के प्रति इच्छुक होंगे हमारे लिए उचित है क्योंकि वह विचार किसी भी समय भूमि अधिग्रहण करने की सरकार की शक्ति को प्रतिबंधित नहीं करता है जिसे वह करना उचित समझता है और साथ ही उन व्यक्तियों के प्रति निष्पक्षता से कार्य करता है जिनकी भूमि अनिवार्य रूप से अधिग्रहीत की जानी है।

अब अधिनियम के कुछ अन्य प्रावधानों पर विचार करना बाकी है, जिसका उल्लेख अपीलकर्ता की ओर से यह बताने के लिए किया गया है कि अधिसूचना धारा 4(1) में निर्दिष्ट इलाके में भूमि के संबंध में धारा 6 के तहत क्रमिक अधिसूचनाएं विचार किया जाता है। पहला प्रावधान धारा 17(4) में निहित है। धारा 17(1) अत्यावश्यक मामलों में सरकार को यह निर्देश देने की शक्ति देती है कि कलेक्टर को मुआवजा देने से पहले भूमि पर कब्ज़ा कर लेना चाहिए और ऐसा कब्ज़ा धारा 9(1) के तहत नोटिस के प्रकाशन से पंद्रह दिनों की समाप्ति पर लिया जा सकता है। इसके अलावा इस तरह का कब्ज़ा केवल बंजर या कृषि योग्य भूमि पर ही लिया जा सकता है और इस तरह का कब्ज़ा लेने पर ऐसी भूमि सभी बाधाओं से पूरी तरह से मुक्त होकर सरकार में निहित हो जाती है। धारा 17 (1) के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए, धारा 17(4) में प्रावधान है कि उपयुक्त सरकार यह निर्देश दे सकती है कि धारा 5-ए के प्रावधान अत्यावश्यक मामलों में लागू नहीं होंगे और यदि वह ऐसा निर्देश देती है धारा 4(1) अधिसूचना के प्रकाशन के बाद किसी भी समय भूमि के संबंध में धारा 6 के तहत की

जाएगी। यह आग्रह किया जाता है कि इससे पता चलता है कि जहां धारा 4(1) के तहत अधिसूचित भूमि में धारा 17(1) में उल्लिखित प्रकार की भूमि शामिल है और ऐसी भूमि भी शामिल है जो उस प्रकार की नहीं है सरकार के लिए धारा 6 के तहत घोषणा करने के लिए स्वतंत्र होगी। धारा 17(1) में उल्लिखित भूमि के संबंध में धारा 4(1) के तहत अधिसूचना के तुरंत बाद जबकि भूमि के संबंध में अधिसूचना धारा 17(1) में उल्लिखित प्रकार की नहीं है, धारा 5-ए के तहत जांच समाप्त होने और आपत्तियों का निपटारा होने के बाद बाद में पालन किया जा सकता है इसलिए यह आग्रह किया जाता है कि धारा 4(1) के तहत एक अधिसूचना के बाद धारा 6 के तहत एक से अधिक घोषणाओं पर विचार किया जाए। इस तर्क के दो उत्तर हैं। सबसे पहले, जहां अधिग्रहीत की जाने वाली भूमि धारा 17(1) में उल्लिखित प्रकार की है और धारा 17(1) में शामिल नहीं है, वहां सरकार को धारा 4(1) के तहत दो अधिसूचनाएं जारी करने से कोई नहीं रोक सकता है। एक भूमि जो धारा 17(1) के अंतर्गत आती है और दूसरी उस भूमि से संबंधित जो धारा 17(1) के अंतर्गत नहीं आ सकती। इसके बाद सरकार उस भूमि के संबंध में, धारा 4(1) के तहत अधिसूचना के बाद धारा 6 के तहत एक अधिसूचना जारी कर सकती है, जिस पर धारा 17(1) लागू होता है जबकि जिस भूमि पर धारा 17(1) लागू नहीं होता है उसके संबंध में धारा 6 के तहत एक आैर अधिसूचना जारी की जा सकती है। धारा 5-ए के तहत जांच के बाद पालन किया जा सकता है। तो धारा

17(4) का मतलब यह नहीं है कि धारा 6 के तहत दो अधिसूचनाएं हो सकती हैं जहां उस धारा के प्रावधानों का उपयोग किया जाना है क्योंकि सरकार शुरू से ही धारा 4 के तहत दो अधिसूचनाएं जारी कर सकती है और उनके बाद धारा 6 के तहत दो घोषणाएं कर सकती हैं लेकिन यह मानते हुए भी कि धारा 6 के तहत दो घोषणाएं करना संभव है (हालांकि जो हमने ऊपर कहा है उसके मद्देनजर यह आवश्यक नहीं है और हम इस बारे में कोई अंतिम राय व्यक्त नहीं करते हैं) जहां अधिग्रहण की जाने वली भूमि धारा 17(1) में उल्लिखित दोनों प्रकार की है और उसमें शामिल नहीं किए गए प्रकार का भी है, धारा 4(1) के तहत एक अधिसूचना के बाद उन परिस्थितियों में सरकार यह सब कर सकती है कि दोनों भूमियों को शामिल करते हुए धारा 6 के तहत एक अधिसूचना जारी की जाए, जिसमें धारा 17 (1) के भीतर आने वाली भूमि शामिल हो और धारा 6 के तहत एक दूसरी अधिसूचना जारी की जा सकती है। धारा 5-ए के तहत जांच समाप्त होने के कुछ समय बाद धारा 17(1) के अंतर्गत भूमि नहीं के संबंध में हालाँकि, यह धारा 17(1) और (4) में निहित विशेष प्रावधानों का अनुसरण करता है, एक अर्थ में केवल धारा 4, 5-ए और 6 पर आधारित अपीलकर्ता के तर्क को नकारात्मक करता है। यह जोड़ा जा सकता है कि वर्तमान मामले में यह स्थिति नहीं है। इसलिए, भले ही धारा 17 (4) के आवेदन से उत्पन्न विशेष परिस्थितियों में धारा 6 के तहत दो अधिसूचनाएं जारी करना संभव हो, आैर भूमि से संबंधित एक आैर

अधिसूचना जारी करना है जो धारा 17(1) लागू नहीं हो सकती जो भी संभव है वह उस भूमि से संबंधित एक अधिसूचना जारी करना है जिस पर धारा 17(1) लागू होता है। इसके अलावा यदि इन दोनों प्रकार की भूमि को धारा 4(1) के तहत अधिसूचना में शामिल किया गया है, तो धारा 6 के तहत दो अधिसूचनाएं जारी करना धारा 17 (1) और धारा 17 (4) में निहित विशेष प्रावधानों का अनुसरण करती है। धारा 4, 5-ए और 6 के प्रावधानों का अनुसरण नहीं करती है। वर्तमान इस प्रकार का मामला नहीं है, क्योंकि इस मामले में धारा 4 (1) के तहत मई 1949 में जारी अधिसूचना में धारा 17 (4) से संबंधित कोई निर्देश नहीं था। यह सच है कि 12 अगस्त 1960 की धारा 6 के तहत घोषणा में धारा 17 (4) के तहत एक निर्देश शामिल है, लेकिन इसका प्रभाव केवल सरकार धारा 9(1) के तहत नोटिस को जारी होने के 15 दिनों के भीतर भूमि पर कब्जा करने की अनुमति देना है। यह इस धारणा पर है कि धारा 17(4) के तहत एक निर्देश धारा 6 के तहत अधिसूचना के साथ जारी किया जा सकता है, जिस पर हम कोई राय व्यक्त नहीं करते हैं। इसलिए, हमारी राय है कि धारा 17 (4) के प्रावधान इस निष्कर्ष पर नहीं पहुंचते हैं कि धारा 6 में धारा 4 (1) के तहत एक अधिसूचना के बाद लगातार अधिसूचनाओं पर विचार करती है। जैसा कि हम धारा 4, 5-ए और 6 की व्याख्या करते हैं। यहां तक कि अत्यावश्यक के मामले में भी धारा 4(1) के तहत एक अधिसूचना के बाद धारा 6 के तहत अधिकतम केवल दो अधिसूचनाएं हो सकती हैं, एक उस

भूमि से संबंधित जो धारा 17 (1) के अंतर्गत आती है और दूसरी उस भूमि से संबंधित है। जो धारा 17(1) द्वारा अंतर्गत नहीं आती है, बशर्ते दोनों प्रकार की भूमि धारा 4(1) के तहत एक अधिसूचना द्वारा अधिसूचित की गई हो। जैसा कि हमने कहा है कि यह भी आवश्यक नहीं है, क्योंकि हमारी राय है कि ऐसे मामले में सरकार धारा 4(1) के तहत दो अधिसूचनाएं जारी कर सकती है, एक उस भूमि से संबंधित जिस पर धारा 17 (1) लागू होती है और दूसरी उस भूमि से संबंधित जिस पर धारा 17(1) लागू नहीं होती है और उसके बाद, धारा 6 के तहत दो अधिसूचनाएं होंगी हों जिनमें से प्रत्येक धारा 4(1) के तहत अपने पूर्ववर्ती का अनुसरण करेगी।

फिर धारा 48 पर विश्वास किया है जो अधिग्रहण को रद्द करने का प्रावधान करती है। तर्क यह है कि अधिनियम में धारा 48 ही एकमात्र प्रावधान है जो अधिग्रहण से वापसी से संबंधित है और यही एकमात्र तरीका है जिससे सरकार अधिग्रहण से पीछे हट सकती है और जब तक धारा 48 (1) के तहत कार्रवाई नहीं की जाती है, धारा 4(1) के तहत जारी अधिसूचना बनी रहेगी (संभवतः हमेशा के लिए)। यह आग्रह किया जाता है कि धारा 568 अधिसूचना को समाप्त करने का एकमात्र तरीका धारा 48 (1) के तहत वापसी है। हम इस तर्क से प्रभावित नहीं हैं. सबसे पहले, सामान्य खंड अधिनियम (1897 की संख्या 10) की धारा 21 के तहत, अधिसूचना जारी करने की शक्ति में इसे रद्द करने की शक्ति शामिल है।

इसलिए, धारा 4 या धारा 6 के तहत किसी अधिसूचना को रद्द करने में सरकार स्वतंत्र है, और धारा 48 (1) के तहत रद्द करने का एकमात्र तरीका नहीं है जिससे धारा 4 या धारा 6 के तहत जारी अधिसूचना को रद्द की जा सकती है। धारा 48(1) सरकार को धारा 4 और 6 के तहत अधिसूचनाओं को रद्द किए बिना अधिग्रहण से पीछे हटने की विशेष शक्ति प्रदान करती है। बशर्ते उसने धारा 6 के तहत अधिसूचना के अंतर्गत आने वाली भूमि पर कब्जा नहीं किया हो। ऐसी परिस्थितियों में सरकार को धारा 48 (2) के तहत मुआवजा देना होगा। यह मुआवजा धारा 9 के तहत नोटिस या उसके बाद की किसी कार्यवाही के परिणामस्वरूप मालिक को हुई क्षति के लिए है और इसमें उक्त भूमि से संबंधित अधिनियम के तहत कार्यवाही के अभियोजन में उसके द्वारा की गई उचित खर्चे से शामिल है। उपधारा (2) में उल्लिखित नोटिस स्पष्ट रूप से इच्छुक व्यक्तियों को धारा 9 (1) के तहत नोटिस संदर्भित करता है। ऐसा लगता है कि धारा 48 उस चरण को संदर्भित करती है जब कलेक्टर को धारा 7 के तहत अधिग्रहण के लिए आदेश लेने के लिए कहा गया है और धारा 9 (1) के तहत नोटिस जारी किया गया है। यह धारा 6 के तहत घोषणा जारी करने से पहले के चरण का उल्लेख नहीं करता है। धारा 5 कहती है कि धारा 4(2) के तहत कार्रवाई करने वाला अधिकारी धारा 4(2) के तहत अपने कार्य से हुई सभी आवश्यक क्षति के लिए भुगतान करेगा  इसलिए, यदि धारा 4 (1) के तहत अधिसूचना के बाद हुई क्षति यदि कोई हो, धारा 5 में प्रदान की गई

है। धारा 48 (2) धारा 9 (1) के तहत नोटिस जारी होने के और कलेक्टर द्वारा कार्यवाही करने के बाद मुआवजा का प्रावधान करती है। धारा 7 के तहत निर्देश के आधार पर भूमि के अधिग्रहण के लिए कार्यवाही की है। इस प्रकार धारा 48 (1) सरकार को धारा 9 (1) के तहत नोटिस जारी होने के बाद और कब्जा लेने से पहले धारा 4 और 6 के तहत अधिसूचनाओं को रद्द किए बिना अधिग्रहण से हटने की शक्ति देती है। इस शक्ति का प्रयोग कलेक्टर द्वारा धारा 11 के तहत मुआवजा देने के बाद भी किया जा सकता है, लेकिन धारा 15 के तहत कब्जा लेने से पहले भी किया जा सकता है। धारा 48 (2) ऐसे मामले में मुआवजे का प्रावधान करती है। इसलिए, यह तर्क कि धारा 48 (1) ही एकमात्र तरीका है जिससे सरकार अधिग्रहण से पीछे रद्द कर सकती है, इसलिए कोई बल नहीं है क्योंकि सरकार सामान्य खण्ड अधिनियम की धारा 21 के तहत अपनी शक्ति के आधार पर धारा 4 और 6 के तहत अधिसूचनाओं को हमेशा रदद कर सकती है इस शक्ति का प्रयोग सरकार द्वारा कलेक्टर को धारा 7 के तहत कार्रवाई करने का निर्देश देने से पहले किया जा सकता है। धारा 48 (1) उन मामलों के लिए एक विशेष प्रावधान है। जहां अधिग्रहण की कार्यवाही धारा 9 (1) के तहत नोटिस जारी करने के चरण से आगे बढ़ गई है और यह धारा 48 (3) के साथ पठित धारा 48 (2) के तहत मुआवजे के भुगतान का प्रावधान है। इसलिए, हम इस तर्क को स्वीकार नहीं कर सकते कि धारा 48 (1) के तहत आदेश के बिना धारा 4 के तहत अधिसूचना बकाया रहनी चाहिए।

इसे सामान्य खण्ड अधिनियम की धारा 21 के तहत सरकार द्वारा किसी भी समय रद्द किया जा सकता है और धारा 48 (1) से पता चलता है कि एक बार सरकार ने कब्ज़ा कर लिया तो वह अधिग्रहण से पीछे नहीं हट सकती। इससे पहले वह धारा 4 और 6 के तहत अधिसूचनाओं रद्द कर सकता है या धारा 48(1) के तहत अधिग्रहण से हट सकता है। यदि धारा 9(1) के तहत कोई नोटिस जारी नहीं किया गया है, तो सरकार को केवल धारा 5 में दिए गए नुकसान के लिए भुगतान करना होगा; दूसरी ओर, यदि धारा 9 (1) के तहत कोई नोटिस जारी किया गया है, तो क्षति का भुगतान भी धारा 48 (2) और (3) के प्रावधानों के अनुसार किया जाना चाहिए। इसलिए, धारा 48 (1), अपीलकर्ता की सहायता नहीं करती है कि धारा 6 के तहत क्रमिक घोषणाएं धारा 4 (1) के तहत अधिसूचना में निर्दिष्ट इलाके की भूमि के संबंध में की जा सकती हैं।

फिर धारा 49 (2) और (3) का उल्लेख किया जाता है। ये उपधाराएं कुछ परिस्थितियों में लागू होने वाले एक विशेष प्रावधान का निर्धारण करती हैं। मुआवज़ा तय करने में विचार किए जाने वाले कारकों में कलेक्टर द्वारा भूमि पर कब्ज़ा लेने के समय हितबद्ध व्यक्ति को उसकी अन्य भूमि से ऐसी भूमि को अलग करने के कारण हुई क्षति भी शामिल है। धारा 49 (2) में प्रावधान है कि यदि कोई व्यक्ति इस प्रकार की क्षति के लिए अनुचित और अत्यधिक मुआवजे का दावा कर रहा है, तो सरकार पूरी भूमि के अधिग्रहण का आदेश दे सकती है, भले ही धारा 6 के तहत

भूमि का केवल एक हिस्सा ही घोषित किया गया हो। उप-धारा (3) में प्रावधान है कि ऐसे मामले में धारा 6 से धारा 10 के तहत कोई कार्रवाई आवश्यक नहीं होगी और कलेक्टर को केवल धारा 11 के तहत एक मुआवजा देना होगा। तर्क यह है कि धारा 49 (3) में धारा 4 का उल्लेख नहीं है और इसलिए, यह इस प्रकार है कि धारा 4(1) के तहत अधिसूचना में निर्दिष्ट इलाके में भूमि के संबंध में धारा 6 के तहत क्रमिक अधिसूचनाएं जारी की जा सकती हैं। हम यह नहीं समझ पाए हैं कि यह इस तथ्य से कैसे निकलता है कि धारा 49 (3) में धारा 4(1) का उल्लेख नहीं है। जैसा कि हमने पहले ही कहा है कि धारा 49 (2) और (3) एक बहुत ही विशेष मामले का प्रावधान करती है और धारा 49 (2) के तहत सरकार का आदेश ऐसा विशेष मामले में धारा 4(1) के उद्देश्य को पूरा करने के लिए लिया जा सकता है। वहां आखिरकार धारा 49(3) यह प्रावधान करता है कि कलेक्टर धारा 11 के तहत मुआवजा निर्धारित करने के लिए सीधे आगे बढ़ सकता है, इसका कारण यह है कि धारा 11 के तहत मुआवजा निर्धारित करने के लिए आवश्यक अन्य सभी कदम पहले पक्षकारों की उपस्थिति में उठाये जा चुके हैं।

अंत में यह आग्रह किया जाता है कि दो चरणों में जब्तीकरण करने पर विचार किया गया है और इससे पता चलता है कि धारा 4 (1) के तहत एक अधिसूचना के बाद धारा 6 के तहत क्रमिक अधिसूचनाएं जारी की जा सकती हैं। धारा 16 मुआवजे दिए जाने के बाद कब्ज़ा लेने और जब्त करने

का प्रावधान करती है। धारा 17 में अत्यावश्यकता के मामले में मुआवजे दिए जाने से पहले कब्ज़ा लेने और परिणामी स्वामित्व प्रदान करने का प्रावधान है। हम यह देखने में असफल हैं कि जब्तीकरण के ये प्रावधान धारा 4, 5-ए और 6 की व्याख्या में कैसे कोई अंतर ला सकते हैं। धारा 16 एक सामान्य मामले से संबंधित है जहां मुआवजे दिए जाने के बाद कब्ज़ा लिया जाता है जबकि धारा 17 (1) एक विशेष मामले से संबंधित है जहां धारा 9(1) के तहत नोटिस के पंद्रह दिन बाद कब्ज़ा लिया जाता है। जब्तीकरण हमेशा कब्ज़ा लेने के बाद होता है और इस पर निर्भर करते हुए धारा 16 के तहत या धारा 17 (1) के तहत जब्त किया जा सकता है, हमने धारा 17(1) और धारा 17(4) के संबंध में जो कहा है, वह जब्तीकरण मामले में भी लागू होगा और यदि मामला अत्यावश्यक है तो सरकार हमेशा धारा 4 के तहत दो अधिसूचनाएं जारी कर सकती है, जिनमें से एक तत्काल आवश्यकता और धारा 17 (1) के अंतर्गत आने वाली भूमि से संबंधित है और दूसरी धारा 17 (1) के अंतर्गत नहीं आने वाली भूमि से संबंधित है। धारा 16 और धारा 17 में इन प्रावधानों पर आधारित तर्क का धारा 4, 5-ए और 6 की व्याख्या पर कोई प्रभाव नहीं पड़ सकता है जो कारणों हमने धारा 17(1) और 17(4) से निपटते समय दिए हैं। इसलिए, हमारी राय है कि उच्च न्यायालय यह मानने में सही था कि धारा 4 (1) के तहत एक अधिसूचना में निर्दिष्ट इलाके में भूमि के संबंध में धारा 6 के तहत कोई क्रमिक अधिसूचना जारी नहीं हो सकती है। चूंकि इस मामले में

यह विवाद में नहीं है कि इस गांव के संबंध में 16 मई 1949 को धारा 4(1) के तहत अधिसूचना के आधार पर धारा 6 के तहत कई अधिसूचनाएं हुई हैं, उच्च न्यायालय धारा 4(1) उसी अधिसूचना के आधार पर 12 अगस्त 1960 को जारी धारा 6 के तहत अधिसूचना को रद्द करने में सही था।

याचिका में यह आधार भी उठाया गया था कि धारा 6 के अंतर्गत अधिसूचना अस्पष्ट थी। हालाँकि, मामले में उठाए गए मुख्य बिंदु पर हमारे निर्णय के मद्देनजर हम मामले में इस पहलू पर कोई राय व्यक्त नहीं करते हैं।

इसलिए, अपील विफल गई है और इसे खर्चे सहित खारिज की जाती है।

अपील खारिज की जाती है।

(1. [1961] 1 S.C.R. 128)

यह अनुवाद आर्टिफिशियल इंटेलिजेंस टूल 'सुवास' की सहायता से अनुवादक न्यायिक अधिकारी श्री जयराम जाट (आर.जे.एस.) द्वारा किया गया है।

अस्वीकरणः यह निर्णय पक्षकार को उसकी भाषा में समझाने के सीमित उपयोग के लिए स्थानीय भाषा में अनुवादित किया गया है और किसी अन्य उद्देश्य के लिए इसका उपयोग नहीं किया जा सकता है। सभी व्यावहारिक और आधिकारिक उद्देश्यों के लिए, निर्णय का अंग्रेजी संस्करण ही प्रामाणिक होगा और निष्पादन और कार्यान्वयन के उद्देश्य से भी अंग्रेजी संस्करण ही मान्य होगा।