(2013) 2 **एस.सी.आर.** 218

लक्ष्मण लाल (मृतक) जरिए विधिक प्रतिनिधि व अन्य

बनाम

राजस्थान राज्य व अन्य

मार्च 01, 2013

(आर.एम. लोढ़ा व जे. चेलमेश्वर, न्यायाधिपति)

राजस्थान भूमि अधिग्रहण (संशोधन एवं मान्यकरण) अधिनियम, 1981

धारा 5(2) कुछ अधिग्रहणों का सत्यापन-संशोधन अधिनियम के प्रारम्भ होने से पहले दिये गये मूल अधिनियम की धारा 4(5) के तहत नोटिस, संशोधन के प्रारम्भ होने के 6 साल से अधिक समय के बाद जारी किये गये मूल अधिनियम की धारा 6 के तहत अधिसूचना अधिनियम-धारित: उप-धाराओं का प्रावधान। संशोधन अधिनियम की धारा 5 के (2) में कोई संदेह नहीं है कि 1981 के संशोधन अधिनियम के प्रारम्भ होने से पूर्व धारा 4(5) के तहत जारी नोटिस के संबंध में धारा 6 के तहत घोषणा करने के लिये दो साल का समय निर्धारित व अनिवार्य है और किसी प्रस्थान की अनुमति नहीं हैं-इसलिये, प्रारम्भिक अधिसूचना, जिसका पालन किया गया, संशोधन अधिनियम के प्रारम्भ होने से पहले धारा 4(5) के

तहत ई-नोटिस समाप्त हो गबनामया है और प्रभाव में नहीं है क्योंकि धारा 6 के तहत घोषणा कानून में निर्धारित समय सीमा से बहुत अधिक की गयी है-लगाये गये आदेशों को अलग रखा जाता है-यह घोषित किया गया है प्रारम्भिक अधिसूचना दिनांक 01.05.1980 में व्यपगत हो गयी और 19.03.1987 को की गयी घोषणा कानूनी रूप से अस्थिर है-राजस्थान भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1953 उपधारा 4(5) व 6

राजस्थान भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1953

उपधारा 5-ए, 17(1) व 17(4)-अत्यावश्यकता के मामले में विशेष शक्तियां - बस स्टेण्ड के लिये भूमि का अधिग्रहण-धारा 4 के तहत अधिसूचना की तारीख से 7 साल बीत जाने के बाद, धारा के तहत अधिसूचना धारा 4 व 6 जारी की गयी और धारा 17(1) के तहत शक्तियाॅं धारा 17(4) के साथ पढ़ी गयी, के प्रावधान से मुक्ति का आह्वान किया धारा-5-ए-अभिनिर्धारितः किसी भी भवन (संस्थागत, औधोगिक, आवासीय, वाणिज्यिक आदि) के निर्माण में कुछ समय लगता है और इसलिये ऐसे उद्देश्य के लिये भूमि अधिग्रहण में हमेशा कुछ महिनों की देरी हो सकती है-आमतौर पर तात्कालिकता की शक्ति का आह्वान राज्य सरकार द्वारा इस तरह का अधिग्रहण कानूनी रूप से टिकाउ नहीं हो सकता है-हस्तगत मामलें में, धारा 5-ए के तहत भूमि स्वामी/हितबद्ध व्यक्ति को दिया गया एक बहुत ही मूल्यवान अधिकार बिना किसी औचित्य के छीन लिया गया है-ऐसा इसलिये हैं क्योंकि बस स्टेण्ड के निर्माण में समय

लगेगा-राज्य सरकार द्वारा धारा 17(1) सपठित धारा 17(4) के तहत शक्ति का प्रयोग और धारा 5-ए के तहत जांच की व्यवस्था को कानूनी रूप से बरकरार नहीं रखा जा सकता-भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1984-उपधारा-17(1), 17(4) व 5-ए

धारा 17(1) के साथ धारा 17(4) पढ़े- शक्ति का प्रयोग शपथपत्र के संबंध में-निर्धारित-राजस्थान राज्य सड़क परिवहन निगम द्वारा प्रस्तुत किया गया प्रति शपथपत्र धारा 17 से संबंधित नहीं है, क्योंकि केवल सरकार को ही अत्यावश्यकता की शक्ति प्रदान करता है और यह राज्य सरकार ही है जो उचित ठहराती है कि अत्यावश्यकता इतनी आसन्न थी कि धारा 5-ए के तहत जांच आवश्यक थी-भारत का संविधान, 1950-अनुच्छेद 300-ए- प्रख्यात डोमेन-शपथपत्र।

बस स्टेण्ड के निर्माण के लिये अपीलकर्ताओं की भूमि के अधिग्रहण से उत्पन्न त्वरित अपील में न्यायालय के समक्ष विचार के लिये प्रश्न थे कि (1) क्या तत्काल शक्ति का आह्वान और 07 साल के बाद धारा 5-ए के तहत जांच की व्यवस्था की गयी है, अधिनियम 1953 की धारा 4 के तहत प्रारम्भिक अधिसूचना जारी करने के वर्ष कानूनी रूप से चलने योग्य हैं? और (2) क्या राजस्थान भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1953 की धारा 4 के तहत 01.05.1980 को जारी प्रारम्भिक अधिसूचना समाप्त हो गयी है, क्योंकि उस अधिनियम की धारा 6 के तहत घोषणा 19.03.1987 को दो

साल की समाप्ति के बाद की गयी थी, राजस्थान भूमि अधिग्रहण (संशोधन एवं मान्यकरण) अधिनियम, 1981 के प्रारम्भ से?

अपील स्वीकार करते हुये, न्यायालय द्वारा

अभिनिर्धारित किया 1.1- राजस्थान भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1953 (अधिनियम, 1953) में निहित अनिवार्य अधिग्रहण के वैधानिक प्रावधान भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1984 (अधिनियम, 1984) से भौतिक रूप से भिन्न नहीं है। तात्कालिकता की शक्ति, जो आपत्तियाँ दर्ज करने का अधिकार छीन लेती है, का उपयोग केवल राज्य सरकार द्वारा वास्तविक तात्कालिकता के ऐसे सार्वजनिक उद्देश्य के लिये किया जा सकता है, जो कुछ हफ्तो या कुछ महिनों की देरी को बर्खास्त नहीं कर सकता है। इस न्यायालय ने माना है कि धारा 5-ए के तहत आपत्तियाँँ दर्ज करने का अधिकार एक महत्वपूर्ण अधिकार है, इसलिये राज्य सरकार को तात्कालिकता और वितरण की अपनी शक्ति का इस्तेमाल करने से पहले अपने दिमाग का प्रयोग करना होगा। धारा 5-ए के तहत जांच में धारा के आदेश का अनुपालन सम्मिलित है। धारा 5-ए से समय की बहुमूल्य हानि हो सकती है, जिससे मामला विफल हो सकता है, जिसके लिये भूमि अधिग्रहण किया जाना है। किसी भी भवन निर्माण (संस्थागत, औधोगिक, आवासीय, वाणिज्यक आदि) में कुछ समय लगता है और इसलिये ऐसे उद्देश्य के लिये भूमि अधिग्रहण में हमेशा कुछ महिनों की देरी हो सकती है। आमतौर पर ऐसे अधिग्रहण के लिये राज्य सरकार द्वारा तात्कालिकता

की शक्ति का प्रयोग कानूनी रूप से स्थायी नहीं हो सकता है। (पैरा 16, 17 व 27)

नंदेश्वर प्रसाद व अन्य बनाम यू.पी.सरकार व अन्य 1964 एससीआर 425-एआईआर 1964 एससी 1217, मुंशी सिंह व अन्य बनाम भारत संघ 1973(1) एससीआर 973-(1973) 2 एससीसी 337, हिन्दूस्तान पैट्रोलियम कारपोरेशन लि0 बनाम दरिश शापुर चेन्नई व अन्य 2005(3) सप्ली0 एससीआर 388-2005(7) एससीसी 627, आनंद सिंह व अन्य बनाम उत्तरप्रदेश राज्य व अन्य 2010(9) एससीआर 133-2010(11) एससीसी 242 पर निर्भर किया।

नारायण गोविन्द गेवटे व अन्य बनाम महाराष्ट्र राज्य व अन्य 1977(1) एससीआर 763-1977(1) एससीसी 133, दीपक पहवा व अन्य बनाम ले0 गर्वनर देहली व अन्य 1985(1) एससीआर 588-1984(4) एससीसी 308, यूपी राज्य बनाम श्रीमती पिस्ता देवी व अन्य 1986(3) एससीआर 743-1986(4) एससीसी 251, यूपी राज्य व अन्य बनाम केशव प्रसाद सिंह 1995(2)सप्ली0 एससीआर 329-1995(5) एससीसी 587, चमेली सिंह व अन्य बनाम यूपी राज्य व अन्य 1995(6) सप्ली0 एससीआर 827-1996(2) एसीसी 549, मेरठ विकास प्राधिकरण व अन्य बनाम सतबीर सिंह व अन्य 1996(6) सप्ली0 एससीआर 529-1996(11) एससीसी 462, ओम प्रकाश व अन्य बनाम यूपी राज्य व अन्य 1998(3) एससीआर 643-1998(6) एससीसी 1, भारत संघ व अन्य बनाम मुकेश

हंस 2004(8) एससीसी 14 भारत संघ व अन्य बनाम कृष्ण लाल अमेजा व अन्य 2004(1) सप्ली0 एससीआर 807-2004(8) एससीसी 453, महादेवप्पपा लछेप्पा किंगी व अन्य बनाम कर्णाटका राज्य व अन्य 2008(12) एससीसी 418, बाबू राम व अन्य बनाम हरियाणा राज्य व अन्य 2009(14) एससीआर 1111-2009(10) एससीसी 115 व टीका राम व अन्य बनाम यूपी राज्य 2009(14) एससीआर 905-2009(10) एससीसी 689, राधे श्याम (मृतक) जरिए विधिक प्रतिनिधि व अन्य बनाम यूपी राज्य व अन्य 2011(8) एससीआर 359-2011(5) एससीसी 553 का उल्लेख किया गया।

1.2 वर्तमान मामले में, धारा 4 के तहत प्रारम्भिक अधिसूचना दिनांक 01.05.1980 को जारी की गयी थी। करीब 07 वर्ष व्यतीत होने के बाद दिनांक 19.03.1987 को राज्य सरकार ने धारा 6 के तहत शासनादेश का अनुपालन किये बिना घोषणा जारी कर दी। धारा 5-ए और उस घोषणा में यह कहा गया कि अधिनियम, 1953 की धारा 17(1) सपठित धारा 17(4) के प्रावधानों को समाप्त कर दिया गया। यदि राज्य सरकार का इरादा धारा 5-ए के तहत जांच करने और पूरा करने का होता, तो यह कुछ महिनों में किया जा सकता था हालांकि, राज्य सरकार द्वारा धारा 5-ए के तहत जांच प्रारम्भ करने के लिये कोई कदम भी नहीं उठाया गया। इस प्रकार धारा 5-ए के तहत भूमि स्वामी/इच्छुक व्यक्ति को प्रदत्त एक अत्यंत मूल्यवान अधिकार बिना किसी औचित्य के छीन लिया गया है। प्रतिवादी

संख्या 4 अर्थात् राजस्थान राज्य सड़क परिवहन नि0 द्वारा प्रस्तुत प्रति शपथपत्र प्रासंगिक नहीं है। धारा 17 केवल राज्य सरकार को ही तात्कालिकता की शक्ति प्रदान करता है और यह राज्य सरकार ही है जिसे यह उचित ठहराना है कि तात्कालिकता इतनी आसन्न थी कि धारा 5-ए के तहत जांच की व्यवस्था आवश्यक थी। अधिनियम, 1953 की धारा 17(1) सपठित धारा 17(4) के तहत राज्य सरकार शक्ति का प्रयोग और व्यवस्था धारा 5-ए के तहत किसी जांच को कानूनी रूप से कायम नहीं रखा जा सकता है और इसे उसी रूप में घोषित किया जाना चाहिये। (पैरा 26 व 28)

2.1 प्रारम्भिक अधिसूचना जारी करने के समय, अधिनियम 1953 में धारा 6 के तहत घोषणा जारी करने के लिये कोई समय निर्धारित नहीं किया था हालांकि, 1981 के संशोधन अधिनियम के द्वारा 27.06.1981 से संशोधन किया गया और एक प्रावधान जोड़ा गया कि धारा 4 उपधारा (5) के तहत नोटिस के दायरे में आने वाली किसी भी भूमि के संबंध में कोई घोषणा नहीं की जायेगी। 1981 के प्रारम्भ के बाद ऐसे नोटिस देने की तारीख से तीन साल की समाप्ति के बाद संशोधन किया जायेगा। जहां तक अधिग्रहण की कार्यवाही का प्रश्न है, जो 1981 के संशोधन अधिनियम के लागू होने से पहले ही प्रारम्भिक अधिसूचना जारी करके शुरू हो चुकी थी, अधिनियम 1981 की धारा 5 की उपधारा 2 में संशोधन अधिनियम यह प्रावधान करता है कि उप-धाराओं के खंड-बी में किसी भी बात के बावजूद

अधिनियम की धारा 6 के तहत किसी भी भूमि के अधिग्रहण के संबंध में कोई घोषणा नहीं, जिसमें धारा-4 की उपधारा (5) के तहत संशोधन अधिनियम के लागू होने से पहले नोटिस दिया गया है। संशोधन अधिनियम 1981 के प्रारम्भ होने से दो वर्ष की समाप्ति के बाद बनाया जायेगा। संशोधन अधिनियम, 1981 की धारा 5 गैर-विषयक खण्ड से शुरू होता है। प्रावधान में कोई संदेह नहीं है कि इसे बनाने के लिये दो साल का समय अभिनिर्धारित किया गया है। संशोधन अधिनियम, 1981 के प्रारम्भ होने से पहले धारा 4 (5) के तहत जारी किये गये नोटिस के संबंध में धारा 6 उक्त अधिनियम के तहत एक घोषणा अनिवार्य है और किसी प्रस्थान की अनुमति नहीं है। (पैरा 29)

इन्द्रपुरी गृह निर्माण सहकारी समिति लि0 बनाम राजस्थान राज्य व अन्य 2002 (3) डब्ल्यू एल एन 122, पेसारा पुष्पमाला रेड्डी बनाम जी. वीरा स्वामी व अन्य 2011 (3) एस.सी.आर. 496- 2011(4) एस सी सी 306 अनुपयुक्त ठहराया गया।

चैन सिंह व अन्य बनाम राजस्थान राज्य व अन्य एआईआर 1991 राज0 17-प्रतिष्ठित।

2.2 तत्काल मामलें में, अधिनियम 1953 की धारा 4 (5) के नोटिस राज्य सरकार द्वारा 1980 में जारी किया गया था और धारा 6 के तहत घोषणा 19.03.1987 को की गयी थी, को ध्यान में रखते हुये संशोधन

अधिनियम, 1981 की धारा 5 (2) के तहत इस न्यायालय का मानना है कि प्रारम्भिक अधिसूचना दिनांक 01.05.1980, जिसके बाद संशोधन अधिनियम, 1981 के प्रारम्भ होने से पहले धारा 4 (5) के तहत नोटिस दिया गया था, समाप्त हो गयी है और घोषणा के बाद से बची हुयी नहीं है। धारा 6 के तहत कानून में निर्धारित समयावधि से कहीं अधिक का प्रावधान किया गया है। विवादित आदेश निरस्त किये जाते हैं। यह घोषित किया जाता है कि प्रारम्भिक अधिसूचना दिनांक 01.0.5.1980 समाप्त हो गयी है और 19.03.1987 को की गयी घोषणा कानूनी रूप से अस्थिर है। यदि अपीलकर्ताओंसे प्रश्नगत भूमि का कब्जा ले लिया गया है, तो उसे बिना किसी देरी के उन्हें वापस कर दिया जायेगा। (पैरा 23, 32 व 33)

केस कानून संदर्भ

1964 एससीआर 425	पर भरोसा	पैरा 17
1973 (1) एस.सी.आर. 973	पर भरोसा	पैरा 18
2005 (3) सप्लीo एससीआर 388	पर भरोसा	पैरा 19
2010 (9) एससीआर 133	पर भरोसा	पैरा 20
1977 (1) एससीआर 763	रेफरड् टू	पैरा 21
1985 (1) एससीआर 588	“ “	पैरा 21
1986 (3) एससीआर 743	“ ”	पैरा 21

1995 (2) सप्ली0 एससीआर 329	" "	पैरा 21
1995 (6) सप्ली0 एससीआर 827	" "	पैरा 21
1996 (6) सप्ली0 एससीआर 529	" "	पैरा 21
1998 (3) एससीआर 643	" "	पैरा 21
2004 (8) एससीसी 14	" "	पैरा 21
2004 (1) सप्ली0 एससीआर 801	" "	पैरा 21
2008 (12) एससीसी 418	" "	पैरा 21
2009 (14) एससीआर 905	" "	पैरा 21
2009 (14) एससीआर 1111	" "	पैरा 21
2011 (8) एससीआर 359	" "	पैरा 21
2002 (3) डब्ल्यूएलएन 122	अनुपयुक्त	पैरा 30
एआईआर 1991 राज0 17	विशिष्ठ	पैरा 30
2011 (3) एससीआर 496	अनुपयुक्त	पैरा 31

सिविल अपीलीय क्षेत्राधिकार: सिविल अपील संख्या 6392/2003

राजस्थान के जोधपुर स्थित उच्च न्यायालय के निर्णय एवं आदेश दिनांक 11.01.2002 से डी.बी. सिविल स्पेशल अपील नंबर 894/1999

मनु मृदुल, प्रियंबदा शर्मा (सूर्यकांत के लिये) अपीलार्थी के लिये।

डॉ. मनीष सिंघवी, अति0 महाधिवक्ता अमित लुभाया (मिलिन्द कुमार के लिये), पुनीत जैन (सुशील कुमार जैन के लिये) प्रत्यर्थीगण के लिये।

न्यायालय का निर्णय इनके द्वारा सुनाया गया-

आर.एम. लोढ़ा, न्यायाधिपति 1. खसरा नंबर 1013 डूंगरपुर, राज0 में शामिल 4 बीघा और 2 बिस्वा भूमि का अनिवार्य अधिग्रहण, (राज0) विशेष अनुमति द्वारा इस अपील का विषय है, अपीलकर्ता उपरोक्त भूमि के अधिग्रहण को उच्च न्यायालय में चुनौती देने में असफल रहे, वह एकल न्यायाधीश के साथ-साथ डिवीजन बेंच के समक्ष भी विफल रहें।

2. विचार के लिये दो प्रश्न उठते हैं, वह हैं-

(i) क्या राजस्थान भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1953 (संक्षिप्त में ''अधिनियम, 1983'') की धारा 4 के तहत दिनांक 01.05.1980 को जारी की गयी प्रारम्भिक अधिसूचना समाप्त हो गयी हैं, जो उस अधिनियम की धारा 6 के तहत घोषणा राजस्थान भूमि अधिग्रहण (संशोधन एवं मान्यकरण) अधिनियम, 1981 (संक्षिप्त में ''संशोधन अधिनियम, 1981'')

के प्रारम्भ होने के दो साल की समाप्ति के बाद 19.03.1987 को की गयी थी।

(ii) क्या अधिनियम, 1953 की धारा 4 के तहत प्रारम्भिक अधिसूचना जारी होने के 7 साल बाद धारा 5-ए के तहत तात्कालिकता की शक्ति का आह्वान और जांच की व्यवस्था कानूनी रूप से टिकाउ हैं?

3. उपरोक्त दोनों प्रश्न इन तथ्यों से उत्पन्न होते हैं कि: कि दिनांक 01.05.1980 को राज्य सरकार ने धारा 4 के तहत एक प्रारम्भिक अधिसूचना जारी की थी कि सार्वजनिक उद्देश्य अर्थात् बस स्टेण्ड के निर्माण के लिये विषयांकित भूमि की आवश्यकता थी या होने की संभावना है। राज्य सरकार ने भूमि अधिग्रहण अधिकारी (एसडीओ) डूंगरपुर को यह सुनिश्चित करने के लिये प्रवेश करने, सर्वेक्षण करने एवं अन्य सभी कार्य करने के लिये अधिकृत किया कि क्या भूमि ऐसे सार्वजनिक उद्देश्य के लिये उपयुक्त है और ऐसी भूमि में रूचि रखने वाले व्यक्तियों के विवरण की जांच और पता लगायेगी।

4. दिनांक 19.03.1987 को अधिनियम, 1953 की धारा 6 के तहत एक अधिसूचना जारी की गयी थी। उस अधिसूचना द्वारा राज्य सरकार ने अधिनियम, 1953 की धारा 17(4) सपठित धारा 17(1) के तहत प्रदत्त अपनी शक्तियों का भी प्रयोग किया और धारा 5-ए के प्रावधानों को समाप्त कर दिया।

5. दिनांक 01.05.1980 से 19.03.1987 के बीच एक महत्वपूर्ण घटना घटी। राज्यपाल द्वारा प्रख्यापित अध्यादेश के बाद राज्य विधानमण्डल ने सन् 1981 के संशोधन अधिनियम द्वारा अधिनियम, 1953 में संशोधन किया। दिनांक 27.06.1981 से प्रभावी, संशोधन अधिनियम, 1981 द्वारा अधिनियम, 1953 की धारा 6 में संशोधन किया गया और धारा 6 में निम्नलिखित परन्तुक शामिल किया गया-

> ''बशर्ते कि राज्यपाल भूमि के प्रारम्भ के बाद धारा 4 उपधारा 5 के तहत नोटिस द्वारा कवर की गयी किसी विशेष भूमि के संबंध में कोई घोषणा नहीं की जाये, राज0 भूमि अधिग्रहण (संशोधन एवं मान्यकरण) अधिनियम, 1981 ऐसी सूचना देने की तारीख से तीन साल की समाप्ति के बाद बनाया जायेगा।''

6. संशोधन अधिनियम, 1981 की धारा 5 कुछ अधिग्रहणों के सत्यापन का प्रावधान करती है। इसकी उप-धाराएं 1(बी) और (2), जो वर्तमान विवाद के लिये संगत है, इस प्रकार पढ़ें-

> "धारा 5 कुछ अधिग्रनाह का सत्यापन-
>
> (1) (ए)......
>
> (बी) इस अधिनियम के प्रारम्भ होने से पहले मूल अधिनियम की धारा 4 की उपधारा (5) के तहत दिये गये

किसी भी नोटिस के अनुसरण में कोई भी अधिग्रहण ऐसे प्रारम्भ के बाद किया जा सकता है और ऐसा कोई अधिग्रहण नहीं किया गया है और कोई कार्यवाही या कार्य नहीं किया गया है (जिसमें शामिल है) इस तरह के अधिग्रहण के संबंध में किया गया कोई भी आदेश, किया गया समझौता या दिया गया नोटिस, चाहे ऐसे प्रारम्भ से पहले या बाद में, केवल खंड (ए) या उनमें से किसी में विनिर्दिष्ट आधार पर अमान्य माना जायेगा।

(2) उपधारा (1) के खंड (बी) में निहित किसी भी बात के बावजूद, किसी भी भूमि के संबंध में मूल अधिनियम की धारा 6 के तहत कोई घोषणा नहीं की गयी है, जिसके अधिग्रहण के लिये धारा 4 की उपधारा (5) के तहत नोटिस दिया गया है। इस अधिनियम के प्रारम्भ होने से पहले मूल अधिनियम दिया गया है, उक्त अधिनियम के प्रारम्भ होने के दो वर्ष की समाप्ति के बाद बनाया जायेगा।"

7. उपरोक्त अधिग्रहण को उच्च न्यायालय के समक्ष तीन याचिकाओं में चुनौती दी गयी थी। इनमें से एक रिट याचिका लक्ष्मण लाल और मनोहर लाल द्वारा दायर की गयी थी। यह दोनों याचिकाऐं समाप्त हो चुकी है और अब उनका प्रतिनिधित्व उनके कानूनी प्रतिनिधियों के द्वारा किया गया है, जो यहां अपीलकर्ता है। अधिग्रहण को विभिन्न आधारों पर

चुनौती दी गयी परन्तु, एकल न्यायाधीश ने किसी भी आधार को स्वीकार नहीं किया और तीनों रिट याचिकाऐं एक सामान्य आदेश दिनांक 11.05.1999 के द्वारा खारिज कर दी गयी।

8. एकल न्यायाधीश के आदेश को रिट याचिकाकर्ताओं द्वारा इन्ट्रा कोर्ट अपील में चुनौती दी गयी। डिवीजन बेंच के समक्ष अपील के समर्थन में, निम्नलिखित तीन बिन्दु उठाये गये-

I) कार्यवाही जारी नहीं रखी जा सकी, क्योंकि अधिनियम की धारा 6 के तहत अधिसूचना करीब 07 वर्ष के बाद जारी की गयी थी। यह राज0 भूमि अधिग्रहण (संशोधन एवं मान्यकरण) अधिनियम, 1981 की धारा 5 की उपधारा 2 के प्रावधानों के मद्देनजर था। उक्त प्रावधान संशोधन अधिनियम के प्रारम्भ होने की तिथि से दो वर्ष की सीमा प्रदान करते हैं। धारा-6 के तहत घोषणा जारी करना। चूंकि, घोषणा सीमा की इस अवधि से काफी आगे जारी की गयी थी, इसलिये इसे रद्द किया जा सकता था। आगे यह तर्क दिया गया कि धारा 17(4) अधिसूचना का उपयोग कार्यवाही को मान्य करने के लिये नहीं किया जा सकता है।

II) धारा 17(4) के तहत नोटिस शून्य था, क्योंकि उत्तरदाता भूमि अधिग्रहण अधिनियम की धारा 17 की उपधारा (3) के तहत परिकल्पित 80 प्रतिशत मुआवजे का भुगतान करने में विफल रहें।

III) उत्तरदाताओं की कार्यवाही अत्यधिक मध्यस्थ है। 1980 में अधिनियम की धारा 4 के तहत एक अधिसूचना जारी करते हुये अपीलकर्ताओं को मुआवजे के भुगतान के प्रयोजनों के लिये बाध्य किया जा रहा था। हालांकि, अधिग्रहण वर्ष 1987 में किया जा रहा था।

9. प्रथम बिन्दु से निपटते हुये, डिवीजन बेंच ने अवधारित किया कि,

> उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि भूमि के संबंध में धारा 6 के तहत घोषणा धारा 4(1) के तहत अधिसूचना के प्रकाश के बाद किसी भी समय की जा सकती है। इस विशिष्ठ वैधानिक प्रावधान को ध्यान में रखते हुये, जो कि लागू है, यह नहीं कहा सकता है कि धारा 6 के तहत एक घोषणापत्र 07 साल या उससे अधिक समय के बाद जारी नहीं किया जा सकता था। अपीलकर्ता के लिये विद्वान वकील द्वारा यह उचित रूप से स्वीकार किया गया है कि धारा 17 अपने आप में एक संहिता है, जिसमें उक्त प्रावधान के तहत अधिग्रहण की पूरी प्रक्रिया शामिल है। धारा 17 अत्यावश्यक मामलों में लागू होने का प्रावधान है। इस बड़े प्रश्न के संबंध में अधिनियम की धारा 4 के तहत अधिसूचना वर्ष 1980 में ही जारी कर दी गयी थी। सरकार ने अधिग्रहण की तात्कालिकता महसूस की और इसलिये धारा 17(4)

अधिसूचना सपठित धारा 6 उक्त अधिनियम दिनांक 19.03.1987 जारी की गयी थी। मामले के तथ्यों को दृष्टिगत रखते हुये हम प्रक्रिया में कोई अवैधता नहीं पाते हैं।

10. डिवीजन बेंच के समक्ष आग्रह किये गये दूसरे आधार पर विचार करना आवश्यक नहीं है, क्योंकि इसे हमारे सामने नहीं रखा गया है। तीसरे आधार के संबंध में, डिवीजन बेंच ने निम्नांनुसार कहा-

> ''अंत में, विद्वान वकील ने उत्तरदाताओं की ओर से मनमानी का सुझाव देत हुये तर्क उठाया। जैसाकि पहले ही उल्लेख किया गया है कि धारा 17 सरकारी को किसी भी समय अपने प्रावधानों को लागू करने की अनुमति देती है, इसलिये जहां तक कार्यवाही का संबंध है, कोई वैधानिक रोक नहीं है। यदि उत्तरदाताओं की कार्यवाही के परिणामस्वरूप भूस्वामियों को सामान्य रूप से कुछ कठिनाई होती है, तो ब्याज के भुगतान से संबंधित प्रावधान कठिनाई का ख्याल रखता है। भूमि के अनिवार्य अधिग्रहण की शक्ति प्रख्यात डोमेन की शक्ति की प्रकृति में है, जिसका राज्य हकदार है, व्यक्तिगत हित के विरूद्ध व्यापक सार्वजनिक हित को ध्यान में रखते हुये कार्य करें।''

11. हम पहले दूसरे प्रश्न से निपटेंगे। दो बुनियादी तथ्य विवाद में नहीं है अर्थात् धारा 4 के तहत प्रारम्भिक अधिसूचना, जो सार्वजनिक उद्देश्य के लिये विषयांकित भूमि का अधिग्रहण करने का इरादा दिखाती है अर्थात् बस स्टेण्ड का निर्माण राज्य सरकार द्वारा 01.05.1980 को किया गया था और दूसरा अधिनियम, 1953 की धारा 6 के तहत घोषणा दिनांक 19.03.1987 को की गयी थी और उसी अधिसूचना के माध्यम से राज्य सरकार ने धारा 17(4) सपठित धारा 17(1) के तहत अपनी तत्काल शक्ति का प्रयोग किया और धारा 5-ए के तहत जांच से छूट दे दी। इस प्रकार सबसे पहले तात्कालिकता की शक्ति का प्रयोग किया गया राज्य सरकार द्वारा धारा-4 के तहत प्रारम्भिक अधिसूचना जारी होने के सात साल बाद के समय।

12. अधिनियम, 1953 की धारा 4 भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1984 (संक्षेप में "अधिनियम, 1984") की धारा 4 के समान है। इसमें प्रावधान है कि जब भी राज्य सरकारी किसी सार्वजनिक उद्देश्य के लिये किसी इलाके में आवश्यक या आवश्यक होने की संभावना वाली भूमि का अधिग्रहण करना आवश्यक या समीचीन समझती है, तो वह उपधारा (4) के प्रावधानों के अनुसार प्रकाशित आदेश द्वारा ऐसा करेगी। धारा 45 अपने अधिनस्थ और आमतौर पर या विशेष रूप से इस संबंध में अधिकृत किसी भी अधिकारी को उसमें बताये गये उद्देश्य के लिये अपने नौकरों और कामगारों के साथ ऐसे इलाके में किसी भी भूमि पर प्रवेश करने की

आवश्यकता होती है। धारा 4 की उपधारा (5) कलेक्टर को प्रस्तावित अधिग्रहण के इच्छुक व्यक्तियों को नोटिस जारी करने और अधिग्रहण के लिये प्रस्तावित भूमि पर या उसके आसपास सुविधाजनिक स्थानों पर इस आशय की सार्वजनिक सूचना जारी करने का अधिकार देती है।

13. धारा 5-ए किसी भी भूमि में रूचि रखने वाले व्यक्ति को, इस संबंध में धारा 4(5) के तहत नोटिस जारी किया गया है, उस भूमि के अधिग्रहण पर आपत्ति करने में सक्षम बनाती है।

14. धारा 6 भी अधिनियम, 1984 की धारा 6 के समान है। अन्य बातों के साथ-साथ यह प्रावधान करता है कि जब राज्य सरकार धारा 5-ए के तहत दी गयी रिपोर्ट, यदि कोई हो, पर विचार करने के बाद सन्तुष्ट हो जाती है कि किसी सार्वजनिक उद्देश्य के लिये किसी विशेष भूमि की आवश्यकता है, तो उस आशय की घोषणा की जायेगी। ऐसी घोषणा इस बात का निर्णायक सबूत है कि सार्वजनिक उद्देश्य के लिये भूमि की आवश्यकता है और ऐसी घोषणा करने के बाद राज्य सरकार उपधारा (4) में दिये गये तरीके से भूमि का अधिग्रहण कर सकती है। जैसाकि उपर देखा गया धारा 6 को सन् 1981 के संशोधन अधिनियम द्वारा संशोधित किया गया और अन्य बातों के साथ धारा 6 के तहत अधिसूचना जारी करने के लिये धारा 4(5) के तहत नोटिस जारी करने की तारीख से तीन साल की सीमा तय की गयी। संशोधन अधिनियम 1981 से पहले धारा

4(5) के तहत जारी नोटिस के संबंध में, संशोधन अधिनियम, 1981 के लागू होने से दो वर्ष की सीमा तय की गयी थी।

15. अधिनियम, 1953 की धारा 17 अत्यावश्यकता और आपातकाल के मामलों में राज्य सरकार को विशेष शक्तियाॅं देती है। जहां तक यह प्रासंगिक है, धारा 17 इस प्रकार हैं कि-

> "धारा-17. अत्यावश्यकता के मामलें में विशेष शक्तियां- अत्यावश्यकता के मामलों में, जब भी राज्य सरकार कलेक्टर को ऐसा निर्देश देती है, हालांकि ऐसा कोई पुरस्कार नहीं दिया गया है, अनुभाग में उल्लेखित नोटिस के प्रकाशन से 15 दिनों की समाप्ति पर धारा 9 उपधारा (1) सार्वजनिक प्रकाशनों के लिये या किसी कम्पनी के लिये आवश्यक किसी भी बेकार या कृषि योग्य भूमि पर कब्जा कर लेगी। इसके बाद ऐसी भूमि सभी बाधाओं से मुक्त होकर राज्य सरकार में निहित हो जायेगी।
>
> ....
>
> 2. ....
>
> 3. ....

4. किसी भी भूमि के मामले में जिस पर राज्य सरकार की राय में उपधारा (1) या उपधारा (2) राज्य सरकार लागू कर सकती है निर्देश दें कि धारा 5-ए के प्रावधान लागू नहीं होंगे और, यदि वह ऐसा निर्देश देता है तो धारा की उपधारा (1) के तहत आदेश के प्रकाशन के बाद किसी भी समय भूमि के संबंध में धारा 6 के तहत घोषणा की जा सकती है।

5. ....

6. ....

7. ...."

16. अधिनियम, 1953 में निहित अनिवार्य अधिग्रहण के वैधानिक प्रावधान अधिनियम, 1984 से भौतिक रूप से भिन्न नहीं है। इस न्यायालय ने कई मामलों में प्रख्यात डोमेन के सिद्धान्त की व्याख्या की है। श्रेष्ठ डोमेन अधिकार या शक्ति है एक सम्प्रभू राज्य द्वारा क्षेत्रीय संप्रभूता के साथ निजी सम्पत्ति को सार्वजनिक उपयोग या उद्देश्यों के लिये विनियोजित करना। यह संप्रभूता का गुण है और संप्रभू सरकार के लिये आवश्यक है। प्रतिष्ठित डोमेन की शक्ति, सरकारी में निहित होने के कारण, सार्वजनिक हित, सामान्य कल्याण और सार्वजनिक उद्देश्य के लिये प्रयोग की जाती है। संप्रभू को अपने मालिक की सहमति के बिना निजी सम्पत्ति सहित राज्य

की भूमि के किसी भी हिस्से पर अपना प्रभूत्व फिर से स्थापित करने का अधिकार है बशर्तेकि ऐसा दावा सार्वजनिक आवश्यकता और सार्वजनिक भलाई के कारण हो।

17. संविधान के अनुच्छेद 300-ए में कहा गया है कि कानून के अधिकार के अलावा किसी भी व्यक्ति को उसकी सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जायेगा। हालांकि, सम्पत्ति का अधिकार अब मौलिक अधिकार नहीं है परन्तु, संवैधानिक संरक्षण अभी भी जारी है, क्योंकि कानून के अधिकार के बिना किसी व्यक्ति को उसकी सम्पत्ति से वंचित नहीं किया जा सकता है। तद्नुसार, यदि राज्य अनिवार्य अधिग्रहण के लिये वैधानिक प्रावधानों के तहत कार्य करके मालिकों की सहमति के बिना निजी सम्पत्ति को हथियाने का इरादा रखता है, तो कानून द्वारा अधिकृत प्रक्रिया का अनिवार्य और अनिवार्य रूप से पालना करना होगा। तातकालिकता की शक्ति, जो आपत्तियां दर्ज करने का अधिकार छीन लेती है, का उपयोग केवल राज्य सरकार द्वारा वास्तविक तात्कालिकता के ऐसे सार्वजनिक उद्देश्य के लिये किया जा सकता है जो कुछ हफ्तो या कुछ महिनों की देरी को बर्दाश्त नहीं कर सकता है। इस न्यायालय ने 1964 में ही कहा था कि जब किसी व्यक्ति को सम्पत्ति के अधिग्रहण का खतरा हो तो धारा 5-ए के तहत आपत्तियां दर्ज करने का अधिकार एक महत्वपूर्ण अधिकार है, इस तरह के अधिकार को किसी भी तरह से छीना नहीं जा सकता है। (नंदेश्वर प्रसाद व अन्य बनाम यूपी राज्य व अन्य [(1)])

18. मूंशी सिंह व अन्य बनाम भारत संघ [(2)] में इस न्यायालय ने धारा 5-ए के तहत्व को निम्नलिखित शब्दों में समझाया-

> "7. धारा 5-ए एक बहुत ही न्यायसंगत और सम्पूर्णजी सिद्धान्त का प्रतीक है कि जिस व्यक्ति की सम्पत्ति अर्जित की जा रही है या अर्जित करने का इरादा है, उसके पास उचित अधिकार होना चाहिये और संबंधित अधिकारियों को यह समझाने का उचित अवसर कि उस व्यक्ति की सम्पत्ति का अधिग्रहण नहीं किया जाना चाहिये। हम नंदेश्वर प्रसाद बनाम यूपी राज्य (एआईआर 1964 एससी 1217) मामलें में इस अदालत की टिप्पणी का उल्लेख कर सकते हैं कि धारा 5-ए के तहत आपत्तियां दर्ज करने का अधिकार एक महत्वपूर्ण अधिकार है, जब किसी व्यक्ति की सम्पत्ति के अधिग्रहण की धमकी दी जा रही हो और उस अधिकार को किसी भी तरह से छीना नहीं जा सकता है। धारा 5-ए की उपधारा (2) कलेक्टर के लिये आपत्तिकर्ता को सुनवायी का अवसर देना अनिवार्य बनाती है। सभी आपत्तियां सुनने और आगे की जांच करने के बाद आपत्तियों पर अपनी सिफारिश सहित उचित सरकार को एक रिपोर्ट देनी होगी। आपत्ति पर उपयुक्त सरकार का निर्णय अंतिम होता है। धारा 6 के तहत घोषणा उपयुक्त सरकार के संतुष्ट होने या धारा 5-ए(2) के

तहत कोलाइड द्वारा दी गयी रिपोर्ट, यदि कोई हो, पर विचार करने के बाद की जानी है, इसलिये विधायिका ने प्रस्तावित अधिग्रहण के खिलाफ आपत्तियों में रूचि रखने वाले व्यक्तियों के लिये और उनकी आपत्तियों के निपटान के लिये पूर्ण प्रावधान बनाये हैं। यह केवल आग्रह के मामलों में है कि उपयुक्त सरकार को धारा 5-ए के प्रावधानों से छूट देने के लिये विशेष शक्तियां प्रदान की गयी है।" (अधिग्रहण अधिनियम की धारा-17(4) देखें।)

19. हिन्दुस्तान पैट्रोलियम कारपोरेशन लि0 बनाम दरियस् शापुर चेन्नई व अन्य [3] में, इस न्यायालय द्वारा यह दोहराया गया था कि धारा 5-ए उस व्यक्ति के पक्ष में एक मूल्यवान अधिकार प्रदान करती है, जिसकी भूमि अधिग्रहण की जानी है।

20. हमें नहीं लगता कि अधिकारियों की संख्या बढाना आवश्यक है। तुलनात्मक रूप से हालिया फैसले में, आनंद व अन्य बनाम यूपी राज्य व अन्य [4] मामलें में हममें से एक (आर.एम. लोढ़ा, न्यायाधिपति) के माध्यम से बोलते हुये, यह धारा 5-ए के महत्व को निम्नलिखित शब्दों में व्यक्त करता है-

"41 .... यह कि अधिनियम की धारा 5-ए किसी व्यक्ति को एक मूल्यवान अधिकार प्रदान करती है, इसमें कोई

संदेह नहीं है। वास्तव में, इस न्यायालय ने बार-बार दोहराया है कि धारा 5-ए उस व्यक्ति के पक्ष में एक महत्वपूर्ण अधिकार प्रदान करती है जिसकी भूमि का अधिग्रहण किया जाना है।

42. जब सरकार सार्वजनिक प्रयोजन के लिए किसी विशेष संपत्ति के अनिवार्य अधिग्रहण के लिए आगे बढ़ती है, तो मालिक या संपत्ति में रुचि रखने वाले व्यक्ति के पास एकमात्र अधिकार अधिनियम की धारा 5-ए के तहत निर्धारित समय के भीतर अपनी आपत्तियां प्रस्तुत करना है और कथित सार्वजनिक उद्देश्य के लिए भूमि की अनुपयुक्तता जैसे कारणों को सामने रखकर राज्य अधिकारियों को उस विशेष भूमि का अधिग्रहण छोड़ने के लिए राजी करना; सार्वजनिक उद्देश्य आदि को प्राप्त करने के लिए वैकल्पिक भूमि की इस तरह की ज़ब्ती की उपलब्धता से उसे कितनी गंभीर कठिनाई हो सकती है। इसके अलावा, प्रस्तावित अधिग्रहण पर आपत्तियां दर्ज करने के लिए मालिक या इच्छुक व्यक्ति को प्रदत्त अधिकार न केवल एक महत्वपूर्ण और मूल्यवान अधिकार है, बल्कि यह अनिवार्य अधिग्रहण का प्रावधान भी करता है और यह प्राकृतिक न्याय के मूल सिद्धांतों के अनुरूप है।"

21. इस न्यायालय ने समय-समय पर 1894 अधिनियम की धारा 17(1) और (4) के तहत राज्य सरकार की शक्ति के दायरे, सीमा और दायरे पर विचार किया है। नारायण गोविन्द गवाते आर अन्य बनाम महाराष्ट्र राज्य और अन्य [5], दीपक पाहवा और अन्य बनाम एल्ट. गवर्नर ऑफ़ दिल्ली और अन्य [6], यू.पी राज्य बनाम श्रीमती पिस्ता देव और अन्य [7], यू.पी राज्य और अन्य बनाम केशव प्रसाद सिंह [8], चमेली सिंह और अन्य बनाम यू.पी.राज्य और अन्य [9], मेरिट डेवलपमेंट अथॉरिटी और अन्य बनाम सतबीर सिंह और अन्य [10], ओम प्रकाश व अन्य बनाम उत्तरप्रदेश राज्य व अन्य [11], भारत संघ व अन्य बनाम मुकेश हंस [12], भारत संघ व अन्य बनाम कृष्ण लाल अमेजा व अन्य [13], महादेवप्पा लाचप्पा किनागी व अन्य बनाम कर्नाटक राज्य व अन्य [14], बाबू राम व अन्य बनाम हरियाणा राज्य व अन्य [15] और टीकाराम व अन्य बनाम यूपी राज्य [16], को आनंद सिंह में संदर्भित किया गया है और रिपोर्ट के पैराग्राफ 43 से 48 में कानूनी स्थिति (पृष्ठ 265-266) इस प्रकार निकाला गया हैः-

> "43. ऐसे मामले में जहां भूमि पर कब्जे की तत्काल आवश्यकता है या अप्रत्याशित आपात स्थिति में धारा 5-ए के तहत जांच को खत्म करने की असाधारण और असाधारण शक्ति, अधिनियम की धारा 17 में प्रदान की गई है। ऐसी शक्ति एक नियमित शक्ति नहीं है और तत्काल

कब्जे की आवश्यकता वाली परिस्थितियों को छोडकर इसे हल्के ढंग से लागू नहीं किया जाना चाहिए। धारा 5-ए के तहत जांच से छूट देने की असाधारण शक्ति के प्रयोग के लिए दिशा-निर्देश धारा 17 में ही अंतर्निहित है। जितनी असाधारण शक्ति होगी, सरकार को उसके प्रयोग में उतना ही अधिक सतर्क रहना होगा। इसलिए, स्पष्ट रूप से सरकार को धारा 5-ए के तहत जांच से छूट देने से पहले इस पहलू पर अपना दिमाग लगाना होगा कि, क्या तात्कालिकता ऐसी प्रकृति की है जो धारा 5-ए के तहत सारांश जांच को खत्म करने को उचित ठहराती है।

44. अधिसूचना में वैधानिक वाक्यांश की पुनरावृत्ति कि, राज्य सरकार संतुष्ट है कि अधिसूचना में निर्दिष्ट भूमि की तत्काल आवश्यकता है और धारा 5-ए में निहित प्रावधान लागू नहीं होगे, हालांकि शुरूआत में इसके पक्ष में एक अनुमान लगाया जा सकता है। सरकार ने अभ्यास के लिए पूर्वापेक्षित शर्तें रखी। ऐसी शक्ति संतुष्ट हो गई है लेकिन ऐसी धारणा उन परिस्थितियों से विस्थापित हो सकती है जिनका उस उद्धेश्य से कोई उचित संबंध नहीं है जिसके लिए शक्ति का प्रयोग किया गया है। धारा 17 के तहत शक्ति के उपयोग को चुनौती दिए जाने पर सरकार को

न्यायालय के समक्ष उचित सामग्री पेश करनी होगी कि धारा 5-ए के तहत जांच से छूट देने की राय सरकार द्वारा रखी गई सामग्री पर उचित दिमाग लगाने के बाद बनाई गई हैं इससे पहले नहीं।

45. यह सच है कि धारा 17 के तहत सरकार को प्रदत्त शक्ति प्रशासनिक है और उसकी राय उचित महत्व की हकदार है परन्तु, ऐसे मामले में जहां उद्देश्य के लिए अपं्रासंगिक विचारों के आधार पर तात्कालिकता के बारे में राय बनाई जाती है, तो न्यायिक समीक्षा की जाती है। ऐसा प्रशासनिक निर्णय आवश्यक हो सकता है।

46. किन परिस्थितियों में आपातकाल की शक्ति लागू की जा सकती है, यह धारा 17(2) में निर्दिष्ट है परन्तु, अधिनियम की धारा 17(1) के तहत तत्कालता लागू करने की आवश्यकता वाली परिस्थितियों को प्रावधान में ही नहीं बताया गया है। आमतौर पर किसी क्षेत्र के विकास (आवासीय उद्देश्यों के लिए) या शहर के नियोजित विकास में दशकों नहीं, तो कई साल लग जाते हैं और इसलिए कोई कारण नहीं है कि धारा 5-ए के तहत विचार की गई सारांश जांच और आपत्तियां ना की जाएं। भूमि पर स्वामियों/इच्छुक व्यक्तियों पर विचार नहीं किया जा सकता

है। कई मामलों में, सामान्य धारणा पर धारा 5-ए के तहत जांच पूरी होने में संभावित देरी को जांच से मुक्त करने में असाधारण शक्ति के आह्वान के कारण के रूप में स्थापित किया जाता है, यह जानते हुए भी कि भूमि में रूचि रखने वाले व्यक्ति का एक महत्वपूर्ण और मूल्यवान अधिकार है। दूर ले जाया जा रहा है और कुछ प्रयासों से जांच हमेशा शीघ्रता से पूरी की जा सकती है।

47. धारा 5-ए के तहत योग्य और पूछताछ को खत्म करने के लिए धारा 17 में वास्तविक तात्कालिकता के मामलें में विशेष प्रावधान किया गया है। सरकार को इस पहलू पर अपना दिमाग लगाना होगा कि, तात्कालिकता ऐसी प्रकृति की है कि, धारा 5-ए के तहत जांच की व्यवस्था करना आवश्यक हैं। हम पहले ही इस न्यायालय के कुछ निर्णयों पर ध्यान दे चुके हैं। इस न्यायालय के दो निर्णयों में दृष्टिकोण का विरोधाभास है। नारायण गोविंद गवते (1977)एससीसी 133 और पिस्ता देवी (1986)4 एससीसी 251 में निर्णय उन दिनों की तथ्य स्थिति तक ही सीमित होना चाहिए जब इसे प्रस्तुत किया गया था और दो-न्यायाधीश की पीठ ऐसा नहीं कर सकती

थी। नारायण गोविंद गवते (1977)एससीसी 133 में विपरीत एक प्रस्ताव रखा है। हम सहमत है।

48. जहां तक इस मुद्दे का संबंध है कि, क्या पूर्व अधिसूचना और अधिसूचना के बाद की देरी से अत्यावश्यक शक्ति का आह्वान शून्य हो जाएगा, फिर भी मामला कानून सुसंगत नहीं है। उन मामलों में प्रचलित अलग-अलग तथ्यात्मक स्थिति के कारण इस पहलू पर इस न्यायालय का दृष्टिकोण भिन्न है। हमारी राय में इस तरह की देरी का अत्यावश्यक शक्ति के आह्वान के सवाल पर महत्वपूर्ण प्रभाव पडेगा, विशेष रूप से ऐसी स्थिति में जहां उचित सरकार द्वारा न्यायालय के समक्ष ऐसी कोई सामग्री नहीं रखी गई है। जो यह बताती हो कि अत्यावश्यकता ऐसी प्रकृति की थी कि धारा 5 के तहत जांच को समाप्त करना आवश्यक हो गया।"

22. आनंद सिंह को बाद के मामलों में संदर्भित किया गया है, ऐसे निर्णयों में से एक है राधेश्याम (मृतक) जरिए विधिक प्रतिनिध व अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य व अन्य (17), जिसमें इस न्यायालय ने पैराग्राफ 77(अ) से (पग) में रिपोर्ट में इस प्रकार कहा गया है-

“77(अ) धारा 17(1) सपठित धारा 17 (4) को धारा 5-ए के आदेश का अनुपालन किए बिना निजी संपत्ति हासिल करने की असाधारण शक्ति प्रदान करती है। इन प्रावधानों को केवल तभी लागू किया जा सकता है जब अधिग्रहण का उद्देश्य नहीं हो सकता, यहां तक कि कुछ हफतों की या महिनों की देरी सह ली हो। इसलिए धारा 5-ए के आवेदन को बाहर करने से पहले, संबंधित प्राधिकारी को इस बात से पूरी तरह संतुष्ठ कोना चाहिए कि धारा 5-ए के तहत जांच करने में कुछ सप्ताह या महीनों का समय लगने की पूरी संभावना है। उस सार्वजनिक उद्देय को विफल करें जिसके लिए भूमि अधिग्रहण का प्रस्ताव है।

(अप) तात्कालिकता के मुद्दे पर सरकार की संतुष्टि व्यक्तिपरक है लेकिन धारा 17(1) के तहत शक्ति के प्रयोग से पहले की शर्त है और इसे इस आधार पर चुनौती दी जा सकती है कि जिस उद्देश्य के लिए निजी संपत्ति मांगी गई है हासिल किया जाना बिल्कुल भी सार्वजनिक उद्देश्य नहीं है या कि सत्ता का प्रयोग दुर्भावना के कारण दूषित हो गया है या संबंधित अधिकारियों ने प्रासंगिक कारकों और रिकाॅर्डों पर अपना दिमाग नहीं लगाया है।

(अपप) धारा 17(1) के तहत सरकार द्वारा शक्ति का प्रयोग जरूरी नहीं कि अधिनियम की धारा 5-ए को बाहर कर दें, जिसके संदर्भ में भूमि में रूचि रखने वाला कोई भी व्यक्ति आपत्ति दर्ज कर सकता है और इसके समर्थन में सुनवाई का हकदार है। उसकी आपत्ति, धारा 17 की उप-धारा (4) में 'हो सकता है' शब्द का उपयोग यह स्पष्ट करता है कि यह सरकार को केवल यह निर्देश देने में सक्षम बनाता है कि धारा 5-ए के प्रावधान धारा 17 की उप-धारा (1) व (2) के तहत आने वाले मामलों पर लागू नहीं होंगे। दूसरे शब्दों में, धारा 17(4) का प्रयोग धारा 17(1) के तहत शक्ति के प्रयोग का आवश्यक सहवर्ती नहीं हैं।

(अपपप) आवासीय, वाणिज्यिक, औद्योगिक या संस्थागत उद्देश्यों के लिए भूमि के अधिग्रहण को धारा 4 के अर्थ के तहत सार्वजनिक उद्देश्यों के लिए अधिग्रहण के रूप में माना जा सकता है परन्तु, यह अपने आप में धारा 17 (1) और/या 17 (4) के तहत सरकार द्वारा शक्ति के प्रयोग को उचित नह्ी ठहराता है। अदालत इस तथ्य पर न्यायिक संज्ञान ले सकती है कि आवासीय, वाणिज्यिक, औद्योगिक या संस्थागत क्षेत्रों के विकास से संबंधित योजनाओं की

योजना, कार्यान्वयन और कार्यानवयन में आमतौर पर कुछ साल लगते है। अतः इसके लिए निजी संपत्ति अर्जित नहीं की जा सकती। धारा 17(1) में निहित तात्कालिक प्रावधान को लागू करके उद्देश्य किसी भी मामले में, धारा 5-ए (1) और (2) में सन्निहित आॅडी अल्टरम पार्टम के नियम का बहिष्कार ऐसे मामलों में बिल्कुल भी उचित नहंी है।

(पग) यदि निजी व्यक्तियों के लाभ के लिए भूमि का अधिग्रहण किया जाता है, तो अदालत को धारा 17(1) और/या 17(4) को संदेह के साथ देखना चाहिए और ऐसे अधिग्रहण की वैधता पर निर्णय लेने से पहले संबंधित रिकॉर्ड की सावधानीपूर्वक जांच करनी चाहिए।“

23. उपरोक्त कानूनी स्थिति के प्रकाश में, जो अधिनियम, 1953 की धारा 17(1) और धारा (4) पर समान रूप से लागू होती है। हम वर्तमान मामले की तथ्यात्मक स्थिति की ओर रूख कर सकते है। अधिनियम, 1953 के तहत धारा 4(5) नोटिस राज्य सरकार द्वारा 1980 में जारी किया गया था। करीब 07 वर्षो तक, धारा 4(5) नोटिस के अनुसार अधिग्रहण की कार्यवाही को तार्किक निष्कर्ष तक ले जाने के लिए कोई कदम नहीं उठाया गया। यहां तक कि धारा 5-ए के तहत जांच भी शुरू नहीं की गई, पूरी होना तो दूर की बात है। दिनांक 19.03.87 को अचानक धारा 5-ए में विचार की गई प्रक्रिया का पालन किए बिना, धारा 6 के तहत घोषणा ही

कर दी गई और उस अधिसूचना में राज्य सरकार ने कहा कि उसने धारा 17(1) के तहत अवपर तात्कालिकता की शक्ति का इस्तेमाल किया है और इसे समाप्त कर दिया है। धारा 17(4) के तहत अपनी शक्ति का प्रयोग करते हुए धारा 5-ए के तहत पूछताछ। क्या यह कहा जा सकता है कि इतने वर्षों में धारा 5-ए के तहत कोई जांच पूरी नहंी हो सकी? हमारा मानना है कि इसे कुछ वर्षो की बात तो छोडिए, कुछ ही महीनों में आसानी से और आसानी से किया जा सकता था। विषयगत भूमि के संबंध में बडी संख्या में मालिक या रूचि रखने वाले व्यक्ति नहीं थे। धारा 5-ए जो किसी मालिक/ इच्छुक व्यक्ति को बहुत सीमित अधिकार देती है, कोई खाली औपचारिकता नहीं है। धारा 5-ए के तहत पर्याप्त अधिकार अधिग्रहण की कार्यवाही पर आपत्ति जताने के इच्छुक मालिक/व्यक्ति को दिया गया एकमात्र अधिकार है। इस तरह के अधिकार को राज्य सरकार द्वारा वास्तविक तात्कालिकता के बिना छीना नहीं जाना चाहिए। सरकार के मजबूत हाथ का उपयोग न तो किया जाना चाहिए और न ही इसका उपयोग किसी नागरिक के खिलाफ उसकी संपत्ति कां हडपने में किया जाना चाहिए। किसी भी प्रत्यक्ष आधार पर धारा 5-ए के तहत शामिल आपत्तियों दर्ज करने का अधिकार दिए बिना सहमति। धारा 17(4) के तहत जांच की व्यवस्था उद्देश्यपूर्ण विचारों पर आधारित होनी चाहिए, न कि नियमित तरीके से। जब तक परिस्थितियों तत्काल कब्जे की गारंटी नहीं देती, धारा 5-ए के तहत बी को पूछताछ से मुक्त करने का कोई औचित्य नहीं हो

सकता है। जैसा कि इस न्यायालय ने आनंद सिंह में कहा है, धारा 5-ए के तहत जांच को समाप्त करना केवल योग्य और वास्तविक शक्ति होने के नाते, सरकार को तत्काल शक्ति का प्रयोग करने में सतर्क रहना चाहिए।

24. आनंद सिंह मामले में, इस मुद्दे से निपटते हुए कि क्या पूर्व-अधिसूचना और अधिसूचना के बाद की देरी अत्यावश्यक शक्ति के आह्वान को शून्य कर देगी, इस न्यायालय ने कहा कि इस तरह की देरी का अत्यावश्यक शक्ति के आह्वान के सवाल पर महत्वपूर्ण प्रभाव पडेगा, इससे भी अधिक, ऐसी स्थिति में जां उचित सरकार द्वारा न्यायालय के ऐसी कोई सामग्री नहीं रखी गई है जो यह उचित ठहराए कि तात्कालिकता ऐसी प्रकृति की थी धारा 5-ए के तहत जांच को समाप्त करना आवश्यक हो गया।

25. प्रतिवादी संख्या 1 व 3 की ओर से दायर प्रति शपथपत्र में इस न्यायालय के समक्ष धारा 17 (1) के तहत अत्यावश्यकता की शक्ति के आह्वान और धारा 17(4) के तहत जांच की व्यवस्था के संबंध में यह इस प्रकार कहा गया हैः

> “............ राजस्थान भूमि अधिग्रहण अधिनियम की धारा 17 जो कि एक कोड है, जिसमें अत्यावश्यकता के मामले में उक्त शामिल है। वर्तमान याचिका में अधिग्रहण की अत्यावश्यकता को दर्शाया गया है। सार्वजनिक हित के

उद्देश्य से एक बस स्टैंड बनाया जाना था, इसलिए तात्कालिकता की प्रकृति काफी स्पष्ट है।

सरकार ने भूमि की अनिवार्य आवश्यकता के तहत अधिनियम की धारा 6 सपठित धारा 17(4) के तहत दिनांक 19.03.1987 को अधिसूचना जारी की......''

26. प्रतिवादी संख्या 4 द्वारा प्रस्तुत प्रति शपथपत्र अर्थात् राजस्थान राज्य सड़क परिवहन निगम प्रासंगिक नहीं है, क्योंकि धारा 17 केवल राज्य सरकार को ही तात्कालिकता की शक्ति प्रदान करती है और यह राज्य सरकार है, जिसे यह उचित ठहराना है कि तात्कालिकता इनती आसन्न थी कि धारा 5-ए के तहत जांच व्यवस्था में छूट प्रदान करना आवश्यक था।

27. राज्य सरकार द्वारा किसी भी सामग्री का समर्थन ना करने के स्पष्टीकरण से संकेत मिलता है कि राज्य सरकार को लगता है कि धारा 17(1) और (4) के तहत उसे दी गयी शक्ति बनब्राईडल्ड् और अनियंत्रित है। ऐसा प्रतीत होता है कि राज्य सरकार को यह गलतफहमी है कि अधिनियम, 1953 की धारा 4 के तहत नोटिस जारी करने की ऐसी शक्ति के प्रयोग के लिये धारा 17(1) व (4) में निर्धारित किसी समय सीमा के अभाव में, यह अत्यावश्यकता की शक्ति का उपयोग जब चाहे करती है। राज्य सरकार धारा 17 की पूरी समझ रखती है, यह भ्रांतिपूर्ण है। इस न्यायालय ने अधिनियम, 1894 की धारा 17(1) सपठित धारा 17(4) के

संबंध में बार-बार कहा है कि इसमें निहित प्रावधान राज्य को धारा 5 के आदेश का अनुपालन करते हुये निजी सम्पत्ति को विनियोजित करने का असाधारण अधिकार प्रदान करते हैं और वहां इन प्रावधानों को केवल तभी लागू किया जा सकता है, जब उद्देश्य अधिग्रहण कुछ सप्ताह महिनों की देरी को भी सहन नहीं कर सकता है। यह सिद्धान्त अधिनियम, 1953 की धारा 17(1) और (4) के तहत भी समान रूप से लागू होता है। इसलिये राज्य सरकार को धारा 5-ए के तहत जांच की तात्कालिकता और व्यवस्था की अपनी शक्ति को लागू करने से पहले अपना दिमाग/मस्तिष्क लगाना होगा कि धारा 5-ए के आदेश के अनुपालन के समय की कीमत हानि होती है जो उद्देश्य को विफल कर सकती है। कौनसी भूमि अधिग्रहित की जानी है। किसी भी निर्माण भवन (संस्थागत, औधोगिक, आवासीय, वाणिज्यक) में कुछ समय लगता है और इसलिये उद्देश्य के लिये भूमि अधिग्रहण में हमेशा कुछ महिनों की देरी हो सकती है। अधिग्रहण के लिये राज्य सरकार तत्काल इस शक्ति का आह्वान कानूनी रूप से टिकाउ नहीं हो सकता है।

28. इस मामले में, जैसा कि उपर बताया गया है, प्रारम्भिक अधिसूचना धारा 4 के तहत 01.05.1980 को जारी की गयी थी। करीब 7 वर्ष व्यतीत होने के बाद 19.03.1987 को एक सुबह राज्य सरकार ने धारा 5-ए के आदेश का पालन किये बिना धारा 6 के तहत घोषणा जारी की और उस घोषणा में कहा गया कि उसने धारा 17 के तहत प्रदत्त अपनी शक्तियों का प्रयोग किया है। अधिनियम, 1953 की धारा 17(1) धारा 17(4)

के साथ पढ़ी जावे और धारा 5-ए के प्रावधानों को हटा दिया जाये। यदि राज्य सरकार धारा 5-ए के तहत जांच कराने और पूरी करने की मंशा रखती, तो यह कुछ महिनों में किया जा सकता था। हालांकि, राज्य सरकार द्वारा धरा 5-ए के तहत जांच शुरू करने के लिये कोई कदम भी नहीं उठाया। हमने पाया है कि धारा 5-ए के तहत भूमि मालिक/हितबद्ध व्यक्ति को प्रदत्त एक अत्यंत मूल्यवान अधिकार बिना किसी औचित्य के छीन लिया गया है। ऐसा इसलिये क्योंकि बस स्टेण्ड का निर्माण में थोड़ा समय लगा होगा। अधिनियम, 1953 की धारा 17(1) सपठित धारा 17(4) के तहत राज्य सरकार द्वारा शक्ति का प्रयोग और धारा 5-ए के तहत जांच की व्यवस्था को कानूनी रूप से बरकरार नहीं रखा जा सकता है और इसे इसत तरह घोषित किया जाना चाहिये।

29. अब प्रथम प्रश्न पर आते हैं तो देखेंगे कि धारा 5 के अन्तर्गत प्रारम्भिक अधिसूचना दिनांक 01.05.1980 को जारी की गयी थी। प्रारम्भिक अधिसूचना जारी करने के समय अधिनियम, 1953 की धारा 6 के तहत घोषणा जारी करने के लिये कोई समय सीमा निर्धारित नहीं की थी। हालांकि, 27.06.1981 से 1981 के संशोधन अधिनियम द्वारा धारा 6 में संशोधन किया गया था और एक प्रावधान शामिल किया गया था कि 1981 के संशोधन अधिनियम के प्रारम्भ होने के बाद दी गयी धारा 4 उपधारा (5) के तहत नोटिस के अन्तर्गत आने वाली किसी भी भूमि के संबंध में कोई भी घोषणा ऐसी नोटिस देने की तारीख से तीन साल की समाप्ति के

बाद नहीं की जायेगी। यह प्रावधान स्पष्ट रूप से 1981 के संशोधन अधिनियम के लागू होने के बाद शुरू की गयी अधिग्रहण कार्यवाही पर लागू होता है और वर्तमान तथ्यात्मक स्थिति पर इसका कोई अनुप्रयोग नहीं है। जहां तक अधिग्रहण की कार्यवाही का संबंध है, जो 1981 के संशोधन अधिनियम के लागू होने से पहले ही प्रारम्भिक अधिसूचना जारी करके शुरू हो चुकी थी, 1981 के संशोधन अधिनियम की धारा 5(1)(बी) अन्य बातों के साथ, ऐसे प्रारम्भिक अधिग्रहण का प्रावधान करती है कि अधिसूचना संशोधन अधिनियम, 1981 के प्रारम्भ होने के बाद पूरी की जा सकती हैं और इस तरह के अधिग्रहण के संबंध में कोई भी अधिग्रहण और कोई भी कार्यवाही नहीं की जायेगी या कोई आदेश, किया गया समझौता या दिया गया नोटिस शामिल नहीं होगा, चाहे ऐसे प्रारम्भ से पहले या बाद में, को केवल खंड (ए) या उनमें से किसी एक में निर्दिष्ट आधार पर अमान्य माना जाता हैं। हालांकि, संशोधन अधिनियम, 1981 की धारा 5 की उपधारा (2) यह प्रावधान करती हैं कि उपधारा के खंड (बी) में कुछ भी शामिल होने के बावजूद अधिनियम, 1953 की धारा 6 के तहत किसी भी भूमि के संबंध में कोई घोषणा नहीं की जायेगी। जिसका अधिग्रहण धारा 4 उपधारा 5 के तहत नोटिस संशोधन अधिनियम, 1981 के प्रारम्भ से पहले दिया गया है। संशोधन अधिनियम, 1981 की उक्त धारा की उपधारा (2) के प्रारम्भ से दो साल की समाप्ति के बाद किया जायेगा। संशोधन अधिनियम, 1981 की धारा 5 उपधारा (2) गैर प्रमुख खण्ड से

शुरू होती है। संशोधन अधिनियम, 1981 की धारा 5(2) इस प्रकार अनिवार्य करती है कि धारा 4 (5) के तहत जारी नोटिस के संबंध में धारा 6 के तहत कोई घोषणा नहीं की जायेगी। संशोधन अधिनियम, 1981 उक्त अधिनियम के प्रारम्भ होने से दो वर्ष की समाप्ति के बाद बनाया जायेगा। प्रावधान कोई संदेह नहीं छोड़ता है कि संशोधन अधिनियम, 1981 के प्रारम्भ होने से पहले धारा 4 (5) के तहत जारी नोटिस के संबंध में धारा के तहत घोषणा करने के लिये निर्धारित वर्षो का समय अनिवार्य है, प्रस्थान की अनुमति नहीं है। यह स्पष्ट है कि धारा 5 (2) में प्रयुक्त शब्द ‘‘घोषणा’’ और ‘‘ बनाया जायेगा’’ से विधायिका की मंशा में कोई स्पष्टता नहीं है और यह स्पष्ट है कि शुरूआत से पहले धारा 4 (5)के तहत जारी किय गये नोटिस के संबंध में संशोधन अधिनियम, 1981 के अनुसार 1981 की शुरूआत से दो साल की समाप्ति पर या उससे पहले घोषणा करना राज्य सरकार के लिये संशोधन अधिनियम में प्रावधान अनिवार्य प्रकृति का है और बाध्यकारी है, क्योंकि यह अधिनियम, 1953 की धारा 6 के तहत घोषणा के लिये अधिकतम समय सीमा निर्धारित करता है। संशोधन अधिनियम, 1981 के प्रारम्भ होने से पहले जारी धारा 4(5) के तहत नोटिस के संबंध में अधिनियम बनाया जा सकता है।

30. उत्तरदाताओं की ओर से राजस्थान उच्च न्यायालय के दो निर्णय प्रथम इन्द्रपुरी गृह निर्माण सहकारी समिति लिमिटेड बनाम राजस्थान राज्य व अन्य [18] एवं दूसरा चैन सिंह व अन्य बनाम राजस्थान

राज्य व अन्य [19] उद्धृत किया गया था। जहां तक इन्द्रपुरी गृह निर्माण सहकारी समिति का प्रश्न हैं, हमें डर हैं, इसका कोई आवेदन नहीं हैं। चैन सिंह के संबंध में राजस्थान उच्च न्यायालय की डिवीजन बेंच राज0 भूमि अधिग्रहण के प्रावधानों से चिंतित थी, संशोधन अधिनियम 1987, अधिनियम 1894 में संशोधन कर रहा हैं। चैन सिंह मामले में [19] राज0 उच्च न्यायालय के समक्ष विचाराधीन प्रावधान भौतिक रूप से भिन्न थे और इसलिए, उस निर्णय से उत्तरदाताओं को कोई मदद नहीं मिली।

31. प्रतिवादियों के विद्वान वकील ने पैसरा पुष्पमाला रेड्डी बनाम जी. वीरा स्वामी और अन्य में इस न्यायालय के एक निर्णय का भी हवाला दिया। पैसरा पुष्पमाला रेड्डी [20] में यह न्यायालय इस सवाल से चिंतित था कि, क्या आंध्रप्रदेश भूमि हथियाने (निषेध) अधिनियम, 1982 के तहत किसी मामले का संज्ञान लेने से पहले विशेष न्यायाधिकरण या विशेष अदालत के लिये मंडल राजस्व अधिकारी की रिपोर्ट मांगना अनिवार्य था। (संक्षेप में, ‘‘भूमि हथियाने अधिनियम’’) और यदि विशेष न्यायाधिकरण या विशेष अदालत के लिये अधिनियम के तहत किसी मामले के संज्ञान के तथ्य को सूचित करते हुए राजपत्र में एक अधिसूचना प्रकाशित करना अनिवार्य था। इस न्यायालय ने भूमि हथियाने अधिनियम के प्रावधानों पर विचार किया। हमारे विचार में, पैसरा पुष्पमाला रेड्डी वर्तमान मामले के लिए दूर-दूर तक प्रासंगिक नहीं हैं और इसका कोई आवेदन ही नहीं है।

32. संशोधन अधिनियम, 1981 की धारा 5(2) के स्पष्ट व स्थापित आदेश को ध्यान में रखते हुए किसी भी भूमि के संबंध में अधिनियम, 1953 की धारा 6 के तहत कोई घोषणा नहीं की गई हैं, जिसके अधिग्रहण के लिये धारा 4(5) के तहत नोटिस दिया गया है। 1981 संशोधन अधिनियम की शुरुआत 1981 संशोधन अधिनियम की शुरुआत से दो साल की समाप्ति के बाद की जाएगी, इसे आयोजित किया जाना है और हम प्रारंभिक अधिसूचना दिनांक 01.05.1980 को मानते हैं, जिसके बाद धारा 4(5) के तहत नोटिस दिया गया था।) 1981 संशोधन अधिनियम के प्रारंभ होने से पहले, समाप्त हो गया है और धारा 6 के तहत घोषणा कानून में निर्धारित समय सीमा से बहुत अधिक होने के कारण जीवित नहीं है।

33. तदनुसार, सिविल अपील की अनुमति है। विवादित आदेश निरस्त किये जाते हैं। यह घोषित किया जाता है कि प्रारंभिक अधिसूचना दिनांक 01.05.1980 समाप्त हो गई है और 19.03.1987 को की गई घोषणा कानूनी रूप से अस्थिर है। यदि अपीलकर्ताओं से विषयगत भूमि का कब्जा ले लिया गया है, तो उसे बिना किसी देरी के उन्हें वापस कर दिया जाएगा। लागत के संबंध में कोई आदेश नहीं।

आर.पी.

अपील स्वीकार की गई।

1. एआईआर 1964 एससी 1217

2. (1973) 2 एससीसी 337

3. (2005) 7 एससीसी 627

4. (2010) 11 एससीसी 242

5. (1977) 1 एससीसी 133

6. (1984) 4 एससीसी 308

7. (1986) 4 एससीसी 251

8. (1995) 5 एससीसी 587

9. (1996) 2 एससीसी 549

10. (1996) 11 एससीसी 462

11. (1998) 6 एससीसी 1

12. (2004) 8 एससीसी 14

13. (2004) 8 एससीसी 453

14. (2008) 12 एससीसी 418

15. (2009) 10 एससीसी 115

16. (2009) 10 एससीसी 689

17. (2011) 5 एससीसी 553

18. (2002) (3) डब्ल्यूएलएन 122

19. ए आई आर 1991 राजस्थान 17

20. (2011) 4 एस सी सी 306

यह अनुवाद आर्टिफ़िश्यल इंटेलिजेंस टूल "सुवास" की सहायता से न्यायिक अधिकारी श्री हरिमोहन मीना (आर.जे.एस.) द्वारा किया गया है ।

<u>अस्वीकरण</u>- इस 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 व्यवहारिक और आधिकारिक उद्देश्यों के लिए, निर्णय का अंग्रेजी संस्करण ही प्रमाणिक होगा और निष्पादन और कार्यान्वयन के उद्देश्य से भी अंग्रेजी संस्करण ही मान्य होगा।

*****