

तमिलनाडु राज्य एवं अन्य

बनाम

एल. कृष्णन एवं अन्य

17 जनवरी, 1996

[के. रामास्वामी, बी.एल. हंसारिया एवं एस.बी. मजमुदार, न्यायमूर्ति]

भूमि अर्जन अधिनियम, 1894

धाराएँ 4(1), 6, 11, 12 तथा 48(1)

लोक प्रयोजन हेतु भूमि अर्जन — नगर के नियोजित विकास तथा आवासीय प्रयोजनों के लिए, आवास की कमी को दूर करने के उद्देश्य से भूमि का अर्जन — अर्जित भूमि के एक भाग को बाह्य-नगर बस-अड्डे तथा थोक फल-बाजार के प्रयोजन से मुक्त किया गया — चूँकि यह प्रयोजन भी लोक प्रयोजन ही है, इसलिए उक्त मुक्तिकरण का धारा 4(1) के अधीन जारी अधिसूचना पर कोई प्रभाव नहीं पड़ेगा — धारा 4(1) तथा धारा 6 के अधीन जारी अधिसूचनाओं में कोई दोष नहीं — तथापि, दावेदार परिवार के सदस्यों के आवासीय भवन निर्माण हेतु 1 एकड़ 50 सेंट भूमि अर्जन से बाहर रखी जाए तथा धारा 48(1) के अधीन मुक्तिकरण अधिसूचना तीन माह के भीतर जारी की जाए।

राज्य तमिलनाडु एवं अन्य बनाम ए. मोहम्मद यूसुफ एवं अन्य, (1991) 4 एस.सी.सी. 224; राज्य तमिलनाडु एवं अन्य बनाम एल. कृष्णन एवं अन्य, जे.टी. (1995) 8 एस.सी. 1; तथा राज्य तमिलनाडु एवं अन्य बनाम वी. महालक्ष्मी अम्माल एवं अन्य, सिविल अपील सं. 11555/1995, पर भरोसा किया गया।

दीवानी अपील की अधिकारिता : दीवानी अपील संख्या 1867 सन् 1992

मद्रास उच्च न्यायालय द्वारा रिट याचिका संख्या 6169 सन् 1983 में दिनांक 22 अप्रैल 1991 को पारित निर्णय एवं आदेश के विरुद्ध।

ए. मरिअरपुथम, आरपुथम अरुणा एंड कंपनी एवं अपीलकर्ताओं की ओर से।

ए.टी.एम. सम्पथ, प्रथम प्रतिवादी की ओर से।

शंकर घोष, एम.एन. कृष्णमणि, प्रवीर चौधरी तथा सुदर्श मेनन, प्रतिवादी संख्या 3 एवं 4 की ओर से।

वी. कृष्णमूर्ति, प्रतिवादी संख्या 6 की ओर से।

न्यायालय का आदेश

विशेष अनुमति द्वारा प्रस्तुत यह अपील मद्रास उच्च न्यायालय की खंडपीठ द्वारा रिट याचिका संख्या 6169 सन् 1983 में दिनांक 22 अप्रैल 1991 को दिए गए निर्णय से उत्पन्न हुई है। भूमि अर्जन अधिनियम (अधिनियम संख्या 1 सन् 1894) की धारा 4(1) के अधीन अधिसूचना 29 अगस्त 1975 को प्रकाशित की गई थी, जिसके द्वारा मद्रास नगर में के.के. नगर के नियोजित विकास हेतु विशाल क्षेत्रफल की भूमि का अर्जन प्रस्तावित किया गया। अधिनियम की धारा 6 के अधीन घोषणा 28 सितम्बर 1978 को प्रकाशित हुई। धारा 11 के अधीन पुरस्कार फरवरी 1983 में पारित किया गया। इसके पश्चात् 28 जुलाई 1983 को रिट याचिका दायर कर धारा 4(1) की अधिसूचना को इस आधार पर चुनौती दी गई कि अधिसूचना अस्पष्ट एवं अवैध है, क्योंकि सरकार ने मकानों के निर्माण के लिए कोई विशिष्ट योजना तैयार नहीं की थी। यह तर्क उच्च न्यायालय को स्वीकार्य हुआ और उसने प्रारम्भ में अधिसूचना को निरस्त कर दिया। उस आदेश की इस न्यायालय द्वारा राज्य तमिलनाडु एवं अन्य बनाम ए. मोहम्मद यूसुफ एवं

अन्य, (1991) 4 एस.सी.सी. 224 में पुष्टि की गई। उक्त निर्णय का अनुसरण करते हुए, वर्तमान रिट याचिका तथा अन्य रिट याचिकाओं को भी खंडपीठ द्वारा स्वीकार कर लिया गया। किन्तु बाद में इस न्यायालय ने राज्य तमिलनाडु एवं अन्य बनाम एल. कृष्णन एवं अन्य, जे.टी. (1995) 8 एस.सी. 1 में यह घोषित किया कि तमिलनाडु आवास बोर्ड अधिनियम के अधीन परिकल्पित योजना का धारा 4(1) की अधिसूचना प्रकाशित होने से पूर्व पूर्ण रूप से तैयार होना आवश्यक नहीं है। अतः केवल इस आधार पर अधिसूचना को अस्पष्ट नहीं कहा जा सकता। वर्तमान अपील में भी वही तर्क उठाया गया है, किन्तु यह विशेष रूप से कहा गया कि इस मामले के तथ्य भिन्न हैं और इसलिए इसे पृथक रूप से विचारित किया जाना चाहिए। इसी कारण इस अपील को अन्य मामलों से अलग कर दिया गया था। अतः हम इस अपील की स्वतंत्र रूप से सुनवाई कर रहे हैं।

श्री ए. मरिअरपुथम, अपीलकर्ताओं के विद्वान अधिवक्ता ने तर्क दिया कि उत्तरदाताओं ने अपना दावा इस आधार पर प्रस्तुत किया था कि नगर नियोजन निदेशक से विन्यास-योजना की स्वीकृति सन् 1970 में ही प्राप्त हो गई थी और सरकार द्वारा समय-समय पर अधिसूचनाएँ जारी करके ऐसी भूमि को अर्जन से बाहर रखा गया था। इसी आधार पर उत्तरदाताओं ने भी अपनी भूमि को अर्जन से बाहर रखने की माँग की थी। किन्तु सरकार ने विस्तृत विचार-विमर्श के उपरान्त शासनादेश संख्या 583, दिनांक 11 मार्च 1983 द्वारा पूर्ववर्ती अधिसूचनाओं को वापस ले लिया। उस आदेश के पारित होने के बाद अनेक रिट याचिकाएँ दायर की गईं। इस प्रकार जिस आधार पर रिट याचिका दायर की गई थी, वही समाप्त हो चुका था। इसलिए उच्च न्यायालय द्वारा उत्तरदाताओं को राहत प्रदान करना उचित नहीं था। उत्तरदाताओं की ओर से उपस्थित वरिष्ठ अधिवक्ता डॉ. शंकर घोष ने प्रतिवाद करते हुए कहा कि चूँकि उसी अधिसूचना के अंतर्गत आने वाली अन्य कुछ भूमियों के संबंध में अधिसूचनाएँ निरस्त की जा चुकी हैं, इसलिए उत्तरदाता भी

उन्हीं के समान स्थिति में हैं और उन्हें भी वही लाभ प्राप्त होना चाहिए। यद्यपि हमने इस अपील को स्थगित कर यह जानकारी प्राप्त करने का अवसर दिया था कि उसी अधिसूचना के अंतर्गत आने वाली किन भूमियों को अर्जन से बाहर रखा गया था और किन आधारों पर ऐसा किया गया था, तथापि श्री मरिअरपुथम ने कहा कि उन्होंने पूरी कोशिश की, परन्तु सरकार से सही जानकारी प्राप्त नहीं कर सके। इसलिए वे ऐसा कोई तथ्यात्मक विवरण न्यायालय के समक्ष प्रस्तुत करने में असमर्थ हैं जिससे यह स्पष्ट हो सके कि किन भूमियों को न्यायालय के आदेशों से अथवा अन्य कारणों से अर्जन से बाहर रखा गया था और किस उद्देश्य से ऐसा किया गया था। इस चूक के कारणों को समझना कठिन नहीं है।

हालाँकि उन्होंने यह अवश्य इंगित किया कि न्यायालय के पूर्ववर्ती आदेश उन भूमियों से संबंधित थे जिन्हें बाह्य-नगर बस-अड्डे तथा थोक फल-बाज़ार की स्थापना हेतु प्रयुक्त किया जाना था। चूँकि ये प्रयोजन भी लोक प्रयोजन की श्रेणी में आते हैं, इसलिए उन भूमियों के संबंध में अधिसूचनाओं की वापसी का नियोजित विकास योजना पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। अतः यह नहीं कहा जा सकता कि अधिसूचना में कोई ऐसी त्रुटि थी जिसके कारण उसे निरस्त किया जाना चाहिए था। हमें इस तर्क में पर्याप्त बल दिखाई देता है। डॉ. घोष ने आगे प्रस्तुत किया कि यद्यपि उत्तरदाता दो परिवार हैं, तथापि उनके सदस्यों की संख्या उन्नीस है और उन्हें स्वयं के निवास हेतु मकानों के निर्माण की आवश्यकता है। चूँकि योजना का उद्देश्य एक नियोजित आवासीय नगर का विकास करना है और अर्जित भूमि भी उसी प्रयोजन के लिए है, इसलिए उत्तरदाताओं द्वारा अपने आवासीय मकानों के निर्माण हेतु आवश्यक भूमि को भी अर्जन से बाहर रखने पर विचार किया जाना चाहिए। वर्तमान अपील में विवादित भूमि का क्षेत्रफल लगभग 20 एकड़ से कुछ अधिक है।

प्रश्न यह है कि क्या उच्च न्यायालय का दृष्टिकोण विधि के अनुसार सही है? धारा 4(1) के अधीन प्रकाशित अधिसूचना की कथित अस्पष्टता का प्रश्न अब नया नहीं रह गया है। एल. कृष्णन प्रकरण में प्रतिपादित सिद्धांत इस विषय को पूर्णतः आच्छादित करता है। तमिलनाडु राज्य बनाम वी. महालक्ष्मी अम्माल एवं अन्य, दीवानी अपील संख्या 11555 सन् 1995 में इस न्यायालय ने शासनादेश संख्या 583 दिनांक 11 मार्च 1983 के प्रभाव पर विचार किया था, जिसके द्वारा छूट प्रदान करने संबंधी पूर्ववर्ती दिशानिर्देश वापस ले लिए गए थे। उस निर्णय में यह कहा गया कि यद्यपि सरकार ने पूर्व में कुछ अधिसूचनाएँ जारी कर उन दिशानिर्देशों के आधार पर कुछ भूमियों को अर्जन से बाहर रखने का लाभ दिया था, किन्तु बड़े पैमाने पर उन दिशानिर्देशों का दुरुपयोग कर योजना के अंतर्गत आने वाली भूमियों को अर्जन से बाहर रखने की माँग की जाने लगी, जिससे योजनाएँ विफल होने लगीं। फलतः सरकार द्वारा पूर्व में जारी दिशानिर्देशों को वापस लेना पूर्णतः उचित था। उच्च न्यायालय का यह दृष्टिकोण कि वे वैधानिक अधिसूचनाएँ थीं और उनमें उल्लिखित दिशानिर्देशों के आधार पर अर्जन से छूट प्राप्त करने का अधिकार प्रदान करती थीं, सही नहीं है। वे केवल प्रशासनिक निर्देश थे, जिन्हें सरकार ने आवास बोर्ड के विचारार्थ जारी किया था। जब इन दिशानिर्देशों का दुरुपयोग और गलत प्रयोग होने लगा, तब सरकार, जिसे उन्हें जारी करने की शक्ति प्राप्त थी, उसी पूर्ण शक्ति के आधार पर उन्हें वापस लेने की भी अधिकारी थी। यह भी स्पष्ट है कि रिट याचिका न केवल संबंधित शासनादेश के वापस लिए जाने के बाद दायर की गई थी, बल्कि पुरस्कार पारित होने के बाद भी दायर की गई थी। एक बार भूमि का कब्जा ले लिए जाने पर, प्रतिकर के निर्धारण से संबंधित कार्यवाहियों को छोड़कर भूमि अर्जन की समस्त कार्यवाही अंतिम हो जाती है। पुरस्कार पारित होने के पश्चात् राज्य सरकार भूमि का कब्जा लेने की अधिकारी हो जाती है और अधिनियम की धारा 12 के अधीन सूचना जारी होने के बाद धारा 16 के अनुसार भूमि सभी प्रकार के भारों और बंधनों से

मुक्त होकर राज्य में निहित हो जाती है। अतः हमें अधिनियम की धारा 4(1) और धारा 6 के अधीन जारी अधिसूचनाओं तथा भूमि अर्जन अधिकारी द्वारा पारित पुरस्कार में कोई विधिक दोष या त्रुटि दिखाई नहीं देती।

यह स्पष्ट है कि योजना के अंतर्गत परिकल्पित लोक प्रयोजन नगर का आवासीय प्रयोजनों के लिए नियोजित विकास करना तथा आवास की कमी को दूर करना है। यद्यपि भूमि का एक भाग बाह्य-नगर बस-अड्डे तथा थोक फल-बाज़ार की स्थापना के लिए अर्जन से मुक्त कर दिया गया था, तथापि वे प्रयोजन भी समान रूप से लोक प्रयोजन की श्रेणी में आते हैं। इसलिए उन प्रयोजनों के लिए अर्जन वापस लेने से धारा 4(1) के अधीन जारी अधिसूचना पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। किन्तु उत्तरदाता भूमि के स्वामी हैं और चूँकि योजना का उद्देश्य आवासीय प्रयोजनों हेतु नियोजित विकास है, इसलिए उन्हें भी अपने व्यक्तिगत निवास के लिए मकान निर्माण हेतु भूमि की आवश्यकता है।

इन परिस्थितियों में, जबकि हम नगर के नियोजित विकास के लिए राज्य द्वारा भूमि अर्जित किए जाने की कार्यवाही को वैध ठहराते हैं, हमारा मत है कि उत्तरदाताओं, जिनकी संख्या उन्नीस है, के वास्तविक व्यक्तिगत आवासीय प्रयोजन के लिए उचित भूमि अर्जन से बाहर रखी जानी चाहिए। परिवारों की बड़ी संख्या को ध्यान में रखते हुए हम यह उचित समझते हैं कि उत्तरदाताओं के परिवारों के सदस्यों द्वारा स्वयं के निवास हेतु मकान बनाने के लिए 1 एकड़ 50 सेंट भूमि पर्याप्त और युक्तिसंगत होगी। हमारे निर्देश पर श्री एम.एन. कृष्णमणि ने स्थानीय अधिवक्ता की सहायता से सर्वेक्षण संख्या 167/1B में स्थित भूमि के उत्तर-पूर्वी कोने की पहचान की, जो पूनमल्ली राजमार्ग से सटी हुई है। सर्वेक्षण संख्या 167/1B के अंतर्गत कुल भूमि 7 एकड़ 81 सेंट है। इसमें से उत्तर-पूर्व दिशा में स्थित एक सतत् भू-खंड के रूप में 1 एकड़ 50

सेंट भूमि को अर्जन से मुक्त किए जाने का निर्देश दिया जाता है, ताकि उत्तरदाता अपने व्यक्तिगत निवास हेतु एक समेकित भू-खंड पर आवासीय भवनों का निर्माण कर सकें।

अतः उच्च न्यायालय का आदेश निरस्त किया जाता है और उपर्युक्त सीमा तक के अपवाद को छोड़कर अधिसूचना को वैध एवं प्रभावी माना जाता है। अर्जन से मुक्त की गई भूमि के संबंध में धारा 48(1) के अधीन मुक्तिकरण अधिसूचना इस आदेश की प्रति प्राप्त होने की तिथि से तीन माह के भीतर जारी की जाए। यह भी स्पष्ट किया जाता है कि भूमि को अर्जन से बाहर रखने संबंधी यह आदेश नज़ीर (पूर्वदृष्टांत) के रूप में नहीं माना जाएगा। केवल इस विशेष मामले में, इस विशिष्ट तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि दो परिवारों में बड़ी संख्या में व्यक्तियों को व्यक्तिगत आवास की आवश्यकता है, हमने उपर्युक्त निर्देश दिए हैं, और वह भी इस आश्वासन के आधार पर कि उत्तरदाता उक्त भूमि का उपयोग केवल अपने व्यक्तिगत निवास हेतु ही करेंगे।

तदनुसार, अपील का निस्तारण उपर्युक्त शर्तों के अनुसार किया जाता है। व्यय के संबंध में कोई आदेश नहीं।

जी.एन.

अपील का निस्तारण किया गया।

खंडन (डिस्क्लेमर)- स्थानीय भाषा में निर्णय के अनुवाद का आशय, पक्षकारों को इसे अपनी भाषा में समझने के उपयोग तक ही सीमित है और अन्य प्रयोजनार्थ इसका उपयोग नहीं किया जा सकता । समस्त व्यवहारिक, कार्यालयी, न्यायिक एवं सरकारी प्रयोजनार्थ, निर्णय का अंग्रेजी संस्करण ही प्रमाणिक होगा साथ ही निष्पादन तथा कार्यान्वयन के प्रयोजनार्थ अनुमान्य होगा।