

अध्याय-III

भूमि का अर्जन

अध्याय-III

भूमि का अर्जन

प्रस्तावना

भूमि अर्जन की प्रक्रिया

3.1 नोएडा तीन प्रक्रियाओं के माध्यम से भूमि का अर्जन करता है अर्थात् अर्जन, पुनर्ग्रहण और प्रत्यक्ष क्रय:

अर्जन

3.1.1 भूमि का अर्जन भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 (अधिनियम, 1894) एवं उत्तर प्रदेश भूमि अर्जन (करार द्वारा प्रतिकर की अवधारणा और अधिनिर्णय की घोषणा) नियमावली, 1997 (करार नियमावली), के प्रावधानों के अन्तर्गत किया जाता है।

भारत सरकार ने अधिनियम, 1894 को प्रतिस्थापित कर भूमि अर्जन, पुनर्वासन और पुनर्व्यस्थापन में उचित प्रतिकर और पारदर्शिता अधिकार अधिनियम, 2013 (अधिनियम 2013) को लागू किया जो कि 1 जनवरी 2014 से प्रभावी हुआ।

नोएडा में 80 प्रतिशत से अधिक भूमि का अर्जन अधिनियम, 1894 के अन्तर्गत किया गया है। अधिनियम, 1894 के अन्तर्गत अर्जन प्रक्रिया, भूमि अर्जन का प्रमुख माध्यम है जो कि चार्ट 3.1 में दर्शायी गयी है:

चार्ट 3.1: अधिनियम, 1894 के अन्तर्गत भूमि अर्जन की प्रक्रिया



उपरोक्त भूमि अर्जन की प्रक्रिया में, (जैसा कि चार्ट 3.1 में विस्तारित है) नोएडा द्वारा भूमि के अर्जन का प्रस्ताव निर्धारित प्रोफार्मा, धारा-4 के अन्तर्गत प्रारंभिक अधिसूचना के प्रकाशन के लिए एवं अधिनियम, 1894 की धारा-6 के अन्तर्गत लोक प्रयोजन घोषणा कि अर्जन लोक प्रयोजन के लिए आवश्यक है, में अपर जिला मजिस्ट्रेट (भूमि अर्जन) {एडीएम (भू.अ.)} को भेजा जाता है। एडीएम (भू.अ.), प्राधिकरण द्वारा प्रस्तुत सूचना की शुद्धता की जाँच करता है एवं, स्वयं की संतुष्टि के पश्चात, अधिनियम, 1894 की धारा 4 एवं 6 के अन्तर्गत अधिसूचना प्रकाशित करने के लिए सरकार को प्रस्ताव भेजता है। भूमि अर्जन के मुआवजे का भुगतान अधिनियम, 1894 के अन्तर्गत निर्धारित दरों पर भूस्वामियों को एडीएम (भू.अ.) द्वारा किया जाता है। अधिनियम, 1894 की धारा 11 (2) के अन्तर्गत आपसी सहमति से किये गये अर्जन के लिए, नोएडा द्वारा अनुमोदित प्रतिकर दरों को लागू किया जाता है, जो एक विशेष वर्ष के लिए सभी गाँवों, भूमि के प्रकारों एवं स्थानों के लिए एक समान होता है।

पुनर्ग्रहण

3.1.2 ग्राम समाज की भूमि सरकारी भूमि होती है जिसे ग्राम समाज के अधिकार हेतु छोड़ दिया जाता है। नोएडा, जिला कलेक्टर को ग्राम समाज की भूमि को पुनर्ग्रहण करने के लिए प्रस्ताव भेजता है, जिसके आधार पर मण्डलायुक्त भूमि के मूल्य को दर्शाते हुए नोएडा के पक्ष में भूमि को पुनर्ग्रहण करने के लिए अधिसूचना जारी करता है। इसके पश्चात अधिसूचना में उल्लिखित धनराशि के भुगतान पर नोएडा के पक्ष में भूमि पुनर्ग्रहित की जाती है।

प्रत्यक्ष क्रय

3.1.3 भूमि का अर्जन भूस्वामियों से सीधे नोएडा के बोर्ड द्वारा अनुमोदित प्रतिकर की दरों पर भी किया जाता है एवं भूस्वामियों को सीधा भुगतान किया जाता है। विक्रय प्रलेख भूस्वामियों एवं नोएडा के मध्य किया जाता है।

नोएडा में भूमि अर्जन की स्थिति

3.2 नोएडा ने अपने स्थापना वर्ष 1976 से मार्च 2018 की अवधि में 12,326.777 हेक्टेयर भूमि का अर्जन नोएडा में किया है। स्थापना के बाद से मार्च 2018 और 2005-06 से 2017-18 की अवधि के दौरान सभी प्रक्रियाओं के माध्यम से अर्जित भूमि की स्थिति तालिका 3.1 में संक्षेपित है:

तालिका 3.1: भूमि अर्जन की स्थिति

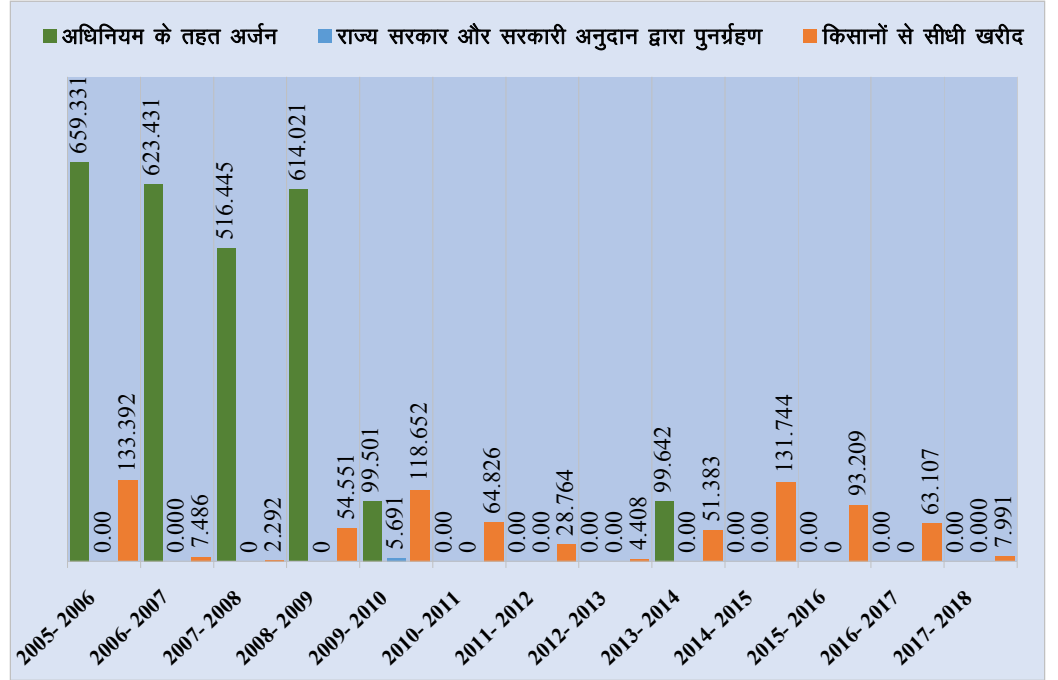
भूमि अर्जन प्रक्रिया	मार्च 2018 तक कुल अर्जित भूमि	01.04.2005 से 31.12.2013 की अवधि में अर्जन		01.01.2014 से 31.03.2018 की अवधि में अर्जन	
	क्षेत्रफल (हेक्टेयर में)	संख्या	क्षेत्रफल (हेक्टेयर में)	संख्या	क्षेत्रफल (हेक्टेयर में)
भूमि अर्जन अधिनियमों के अन्तर्गत अर्जन	10,085.7968	24	2,612.3714	0	0
राज्य सरकार और सरकारी अनुदान द्वारा पुनर्ग्रहण	1,106.8514	7	5.69	0	0
कृषकों से प्रत्यक्ष क्रय	1,134.1288	604	444.7206	530	317.0830
कुल	12,326.777	635	3,062.782	530	317.083

स्रोत: नोएडा द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना

वर्ष 2005-06 से 2017-18 की अवधि के दौरान वर्ष-वार भूमि के अर्जन की स्थिति चार्ट 3.2 में प्रदर्शित है:

चार्ट 3.2: वर्ष-वार भूमि का अर्जन

(क्षेत्रफल हेक्टेयर में)



स्रोत: नोएडा द्वारा दी गई सूचना

उपरोक्त चार्ट से यह स्पष्ट है कि 77 प्रतिशत अर्जन 2008-09 तक हुआ एवं उसके बाद अधिकांश भूमि (73 प्रतिशत) कृषकों से प्रत्यक्ष क्रय के माध्यम से अर्जित की गयी। स्पष्ट है कि, वित्तीय वर्ष 2009-10 से किसानों से प्रत्यक्ष क्रय के माध्यम को विशेष बल दिया गया। वास्तव में, वर्ष 2009-10 से प्रारम्भ नौ वर्षों में से आठ वर्षों तक अर्जन या तो केवल प्रत्यक्ष क्रय के माध्यम से किया गया या प्रत्यक्ष क्रय ने अधिनियम, 1894 एवं अधिनियम 2013 में निर्धारित प्रक्रिया से क्रय को अतिक्रमित किया।

लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

3.3 2005-06 से 2017-18 की अवधि के दौरान 3,379.865 हेक्टेयर अर्जित भूमि में से, लेखापरीक्षा ने 2,164 हेक्टेयर भूमि के अर्जन के प्रकरणों का विश्लेषण किया जिसमें अधिनियम, 1894 के अन्तर्गत 2,086.58 हेक्टेयर के लिए अर्जन के 15 प्रकरण, 5.69 हेक्टेयर के लिए पुनर्ग्रहण के कुल सात प्रकरण और 71.73 हेक्टेयर के लिए प्रत्यक्ष क्रय के 115 प्रकरणों (61 प्रकरण अधिनियम 2013 के बनने के पहले एवं 54 प्रकरण अधिनियम 2013 बनने के बाद के) शामिल थे। लेखापरीक्षा के दौरान प्रेक्षित मुद्दे/विसंगतियां अग्रतर प्रस्तरों में वर्णित हैं।

लेखापरीक्षा परिणाम

3.4 नमूना प्रकरणों की जाँच के परिणामस्वरूप लेखापरीक्षा निष्कर्षों की आगामी प्रस्तरों में चर्चा की गयी है। इन लेखापरीक्षा निष्कर्षों को निम्नानुसार क्रमबद्ध किया गया है:

- अधिनियम, 1894 के अन्तर्गत अर्जन में अनियमितताएं (प्रस्तर 3.5 से 3.5.6 में वर्णित हैं)।
- अधिनियम 2013 के अन्तर्गत अर्जन में अनियमितताएं (प्रस्तर 3.6 से 3.6.1 में वर्णित हैं)।
- सम्यक सर्तकता के निर्वहन में विफलता (प्रस्तर 3.7 से 3.7.2 में वर्णित हैं)।
- अर्जनों का अप्रभावी अनुगमन (प्रस्तर 3.8 से 3.8.2 में वर्णित हैं)।

अधिनियम, 1894 के अन्तर्गत अर्जन में अनियमितताएं

3.5 पूर्ववर्ती अधिनियम, 1894 की धारा 17 में अर्जन के लिए निम्नलिखित शक्तियां प्रदान की गयीं हैं:

- अधिनियम की धारा 17 (1) में प्रावधान है कि अर्जेंसी के प्रकरणों में, जब कभी उपयुक्त सरकार ऐसा निर्देश देती है कि कलेक्टर, जबकि ऐसा कोई अधिनिर्णय नहीं दिया गया है, तो धारा 9 की उप-धारा (1) के अधीन वर्णित सूचना के प्रकाशन से पंद्रह दिन की समाप्ति पर, सार्वजनिक उद्देश्यों के लिए या किसी कम्पनी के लिए आवश्यक किसी भी बेकार या कृषि योग्य भूमि पर कब्जा ले सकता है। ऐसी भूमि इसके बाद सभी प्रकार के भार से मुक्त, सरकार में पूरी तरह से निहित हो जायेगी।
- अधिनियम की धारा 17 (2) में प्रावधान है कि जब भी, किसी नौगम्य (नैवीगबल) नदी के चैनल में अचानक कोई परिवर्तन के कारण या अन्य अप्रत्याशित आपातकालीन स्थिति के कारण, किसी भी रेलवे प्रशासन के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि वह अपने ट्रैफिक के रख रखाव के लिए किसी भी भूमि का तत्काल परिग्रहण प्राप्त कर सके या उस स्थान पर नदी-तट या घाट स्टेशन बनाने के लिए, या ऐसे किसी भी स्टेशन के साथ सुविधाजनक कनेक्शन प्रदान करने या पहुंच प्रदान करने के लिए, या उपयुक्त सरकार सिंचाई, जलापूर्ति, जल निकासी, सड़क संचार या बिजली से सम्बंधित व्यवस्था या ढांचे के रखरखाव के लिए किसी भूमि का कब्जा तुरन्त प्राप्त करना आवश्यक समझती है तो कलेक्टर, तुरन्त उप खण्ड (1) में बताए गए नोटिस के प्रकाशन के बाद और उपयुक्त सरकार की पूर्व अनुमोदन से उस भूमि का कब्जा प्राप्त कर लेगा एवं भूमि का कब्जा सभी प्रकार के भार से मुक्त सरकार में निहित होगा लेकिन इस उप-धारा के अन्तर्गत कलेक्टर किसी भूमि या उसके किसी भाग का कब्जा तब तक प्राप्त नहीं करेगा जब तक उस भूमि के निवासी को कम से कम अड़तालीस घण्टे या इससे अधिक समय जो कि उस निवासी को अपनी चल परिसम्पत्ति को हटाने के लिए उचित हो की अवधि का नोटिस न दे दे।
- अधिनियम की धारा 17 (4) प्रावधान करती है कि यदि किसी भी भूमि के प्रकरणों में, उपयुक्त सरकार की राय में, उप-धारा (1) या उप-धारा (2) के प्रावधान लागू होते हैं, उपयुक्त सरकार निर्देश कर सकती है कि धारा 5 ए के प्रावधान लागू नहीं होंगे, और यदि ऐसा करती है, तो धारा 4, उप-धारा (1) के तहत अधिसूचना के प्रकाशन के बाद किसी भी समय भूमि के सम्बंध में धारा 6 के तहत एक घोषणा कर सकती है।

इस प्रकार, धारा 17, सरकार की मंजूरी के बाद कलेक्टर को, भूमि का अर्जन करने एवं भूमि की तत्काल आवश्यकता के प्रकरणों में कब्जा लेने के लिए अधिनिर्णय घोषित करने का अधिकार प्रदान करती है। इसके अतिरिक्त, उप-धारा 4 ने कलेक्टर को धारा 5 ए के अन्तर्गत आवश्यक जन सुनवाई न करने में सक्षम बनाया।

अधिनियम, 1894 के अन्तर्गत किए गए भूमि अर्जन के सम्बंध में प्रेक्षित विसंगतियों पर चर्चा नीचे की गयी है:

मानक औचित्य से अर्जेंसी क्लॉज के अन्तर्गत निरपवाद रूप से अर्जन

3.5.1 लेखापरीक्षा में देखा गया कि लेखापरीक्षा अवधि के दौरान, नोएडा ने भूमि अर्जन के सभी 15 नमूना जाँच में चुने गए प्रकरणों, जिसमें 13 गाँव¹ और 2,086.58 हेक्टेयर भूमि शामिल थी, अधिनियम, 1894 की धारा 17 (4) को लागू करके भूमि के अर्जन के लिए एडीएम (भू.अ.) को प्रस्ताव भेजे। 14 प्रकरणों² में लेखापरीक्षा ने देखा

¹ बदोली बांगर, बदोली खादर, बसी ब्रहुद्दीन नगर, बेगमपुर, गुलावली, कोंडाली बांगर, लेखनावली, नगला नगली, सालारपुर खादर, शंहरा, शाहपुर गोवर्धनपुर खादर, सोरखा जहीदाबाद और सुथियाना।

² सोरखा जहीदाबाद गाँव के एक प्रकरण में अभिलेख में औचित्य नहीं पाया गया।

कि अर्जेंसी क्लॉज का उपयोग एक मानक औचित्य (परिशिष्ट-3.1) के साथ किया गया।

अधिनियम, 1894 में प्रदान किए गए आधारों के अतिरिक्त अर्जेंसी क्लॉज का लागू किया जाना।

अर्जेंसी क्लॉज लागू करने के लिए उपरोक्त मानक औचित्य के अध्ययन से यह स्पष्ट है कि नोएडा द्वारा दिया गया आधार, धारा 17 में निर्धारित शर्तों के अधीन नहीं आता है जोकि मुख्य रूप से नदियों के चैनल में परिवर्तन या अन्य आपातकाल जैसी घटनाओं के लिए रेलवे यातायात के रखरखाव या सिंचाई, जल आपूर्ति, जल निकासी, सड़क संचार या विद्युत की किसी संरचना या प्रणाली के रखरखाव में लागू होने के लिए थी।

इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि अर्जेंसी क्लॉज को लागू करने का आधार अधिनियम द्वारा निर्दिष्ट उद्देश्यों के अनुसार नहीं था।

अर्जेंसी क्लॉज का उपयोग और औद्योगिक विकास प्राधिकरणों के प्रमुख उद्देश्य को माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय में चुनौती दी गयी। दिनांक 21 अक्टूबर 2011 को दिए गए अपने निर्णय³ में माननीय न्यायालय ने माना कि प्राधिकरण द्वारा औद्योगिक भूखण्डों के आवंटन की जगह पर समूह आवास/बिल्डर भूखण्डों के आवंटन को प्राथमिकता दी जा रही थी। परिणामस्वरूप, मोमनाथल गाँव में जहाँ भी भूमि का अर्जन प्रगति में था रद्द कर दिया गया। जहाँ भूमि अर्जन की प्रक्रिया पूरी हो चुकी थी, वहाँ भूस्वामियों को अतिरिक्त प्रतिकर का लाभ भी दिया गया।

अर्जेंसी क्लॉज के अन्तर्गत अर्जन के प्रकरणों के प्रसंस्करण में विलंब

अंतिम प्रस्ताव के भेजने में अत्यधिक विलम्ब के परिणामस्वरूप ₹ 563.84 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

3.5.2 13 गाँवों की 2,086.58 हेक्टेयर भूमि के अर्जन की 15 नमूना जाँच में लेखापरीक्षित प्रकरणों की जाँच में पाया गया कि अर्जेंसी क्लॉज के उपयोग के उपरान्त भी 15 नमूना जाँच प्रकरण में से 11 प्रकरणों में अर्जन प्रक्रिया में 18 से 94 माह का समय लगा जैसा कि **परिशिष्ट 3.2** में दर्शाया गया है। यह प्रमाणित करता है कि अर्जेंसी क्लॉज के उपयोग ने अर्जन प्रक्रिया को शीघ्र समाप्त करने में कोई सहायता नहीं की।

लेखापरीक्षा ने अग्रेतर देखा कि एक तरफ नोएडा ने भूमि के अर्जन में अर्जेंसी का दावा किया था, लेकिन दूसरी ओर नोएडा के प्रारम्भिक प्रस्तावों में से 11 प्रकरणों (9 गाँव, क्षेत्रफल 1,637.619 हेक्टेयर) में कमियों को दूर करने के एडीएम (भू.अ.) द्वारा वापस करने के बाद अंतिम प्रस्ताव भेजने में प्रशासनिक विलंब हुआ (**परिशिष्ट-3.2**)। लेखापरीक्षा ने देखा कि जानकारी का अभाव, भूमि के त्रुटिपूर्ण क्षेत्र, खसरा/खतौनी के लापता विवरण, परिसम्पत्ति की सूची का अभाव एवं परिसम्पत्ति की सूची का सीधे क्रय किये गये भूमि क्षेत्रफल के प्रस्ताव से बहिष्करण, आबादी⁴ का विवरण लापता होना, इत्यादि जानकारी भूमि अर्जन के प्रस्ताव में उपलब्ध न कराने के कारण विलम्ब हुआ। विलम्ब की वर्षवार स्थिति **तालिका 3.2** में दर्शायी गयी है।

तालिका 3.2: अंतिम प्रस्ताव भेजने में नोएडा द्वारा लिए गए समय की अवधि

अर्जन का वर्ष	प्रकरणों की संख्या	अंतिम प्रस्तावों को भेजने में नोएडा द्वारा लिए गए समय की अवधि
2005-06	1	34 माह
2006-07	1	46 माह
2007-08	1	11 माह
2008-09	3	18 माह से 27 माह
2009-10	2	26 माह से 27 माह
2010-11	2	26 माह से 36 माह
2013-14	1	22 माह

स्रोत: नोएडा द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना

³ 2011 का वाद सं0 37443, गजराज सिंह व अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य व अन्य।

⁴ निवास करने वाली आबादी।

तालिका से यह देखा जा सकता है कि अर्जन प्रक्रिया के दौरान नोएडा⁵ के कारण विलम्ब 11 माह से 46 माह तक का था जो यह दर्शाता है कि अर्जेंसी क्लॉज के आह्वान की आवश्यकता नहीं थी। विलम्ब के कारणों के विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि फाइल में अनउपलब्ध महत्वपूर्ण सूचना सरकार द्वारा मांगी गयी थी, किन्तु नोएडा द्वारा विलम्ब के साथ प्रस्तुत की गई थी। विलम्ब के केस वार कारण परिशिष्ट-3.2 में दिए गये हैं। उक्त त्रुटिपूर्ण/गायब सूचनाओं के कारण हुई विलम्ब को प्राधिकरण द्वारा अर्जन प्रस्ताव को प्रस्तुत करने में सही सर्वेक्षण और सम्यक सर्तकता से टाला जा सकता था। उपर्युक्त से, यह स्पष्ट है कि प्रस्तुत करते समय अर्जेंसी क्लॉज को लागू करने के बावजूद वहाँ नोएडा की ओर से पर्याप्त प्रक्रियात्मक विलम्ब हुआ था और इस प्रकार अर्जेंसी क्लॉज का उपयोग, भूस्वामियों की आपत्तियों की जन सुनवाई की व्यवस्था को अतिक्रमित करने के लिए हुआ।

इसके अलावा, नोएडा द्वारा भूमि के समयबद्ध अर्जन से सम्बंधित कोई समयरेखा और अर्जेंसी (मानक संचालन प्रक्रिया (एसओपी)) यह सुझाव देने के लिए जारी नहीं किया गया था कि प्रस्तावित अर्जन अत्यावश्यक थे।

एडीएम (भू.अ.) द्वारा प्रारंभिक प्रस्ताव की वापसी की तिथि से संशोधित अंतिम प्रस्ताव भेजने की तिथि तक हुए विलम्ब के वित्तीय प्रभाव का लेखापरीक्षा में विश्लेषण किया गया जिसे तालिका 3.3 में प्रकाश में लाया गया है।

तालिका 3.3: विलम्ब का वित्तीय प्रभाव

क्रम संख्या	गाँवों का नाम	एडीएम (भू.अ.) द्वारा वापिस गए प्रस्ताव की तिथि	वर्ष के लिए दर (₹ प्रति वर्गमीटर में)	संशोधित/अंतिम प्रस्ताव भेजने की तिथि	वर्ष के लिए दर (₹ प्रति वर्गमीटर में)	दर का अंतर (₹ प्रति वर्गमीटर में)	कुल अर्जित क्षेत्रफल (हेक्टेयर में)	अतिरिक्त व्यय (₹ करोड़ में)
1	2	3	4	5	6	7 (6-4)	8	9 (7*8)
1	बसी ब्रहुद्दीन नगर	04.05.2002	431.91	25.02.2005	469.42	37.51	145.60	5.46
2	सोरखा जाहिदाबाद	17.04.2001	411.64	25.02.2005	469.42	57.78	439.32	25.38
3	बेगमपुर	05.09.2005	486.65	27.07.2007	1000	513.35	7.559	3.88
4	बेगमपुर	05.09.2005	486.65	27.07.2007	1000	513.35	100.66	51.67
5	शाहपुर गोवर्धनपुर खादर	20.12.2006	503.89	25.10.2007	1000	496.11	128.43	63.71
6	बदौली बांगर	21.01.2006	486.65	27.07.2007	1000	513.35	152.69	78.38
7	सलारपुर खादर	20.05.2006	503.89	03.07.2008	1000	496.11	159.25	79.00
8	सलारपुर खादर	20.05.2006	503.89	03.07.2008	1000	496.11	42.74	21.20
9	कौडली बांगर	21.01.2006	486.65	28.03.2008	1000	513.35	194.30	99.74
10	शहादरा	17.01.2006	486.65	24.03.2008	1000	513.35	170.14	87.34
11	गुलावली	22.09.2006	503.89	14.10.2009	1000	496.11	96.93	48.08
								563.84

स्रोत: नोएडा द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना

इस प्रकार, भूमि के अर्जन में नोएडा द्वारा किये गए विलम्ब के कारण, जिनमें से प्रत्येक का अर्जन अर्जेंसी क्लॉज को लागू कर किया गया, नोएडा द्वारा ₹ 563.84 करोड़ की अतिरिक्त व्यय का वहन करना पड़ा।

नोएडा ने अपने प्रत्युत्तर में कहा (अगस्त 2020) कि राजस्व बोर्ड/सरकार के द्वारा अधिनियम, 1894 के तहत भूमि अर्जन की प्रक्रिया समय-समय पर निर्धारित की गई थी। विलम्ब के लिए निर्धारित नियमों में समय-समय पर बदलाव, सरकार के निर्देशों नियमों और प्रक्रियाओं के अनुपालन, न्यायालयों में प्रकरणों के विचाराधीन होने के कारण विधिक विलम्ब एवं अर्जन प्रस्तावों के संशोधन जिम्मेदार थे। इन परिवर्तनों के

⁵ एडीएम (भू.अ.) द्वारा प्रारंभिक प्रस्ताव की वापसी और नोएडा द्वारा अंतिम प्रस्ताव प्रस्तुत करने के बीच की अवधि की गणना।

कारण संशोधित प्रस्तावों पर प्रशासनिक और वित्तीय अनुमोदन की आवश्यकता थी, अतः विलम्ब अपरिहार्य था और भूमि अर्जन प्रभाग को उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। हालाँकि, समापन बैठक के दौरान सरकार ने अर्जेंसी क्लॉज को लागू करने में सम्यक सतर्कता करने की लेखापरीक्षा संस्तुति को स्वीकार कर लिया है और कहा है कि इसे अब रद्द कर दिया गया है और नोएडा ने अर्जेंसी क्लॉज का उपयोग करना समाप्त कर दिया है।

उत्तर में अर्जेंसी क्लॉज को आहूत करने हेतु कोई भी औचित्य प्रस्तुत नहीं किया गया है जिसके कारण भूमिधारकों के सुनवाई के अधिकार को समाप्त कर दिया गया। इस संदर्भ में, यह अवगत कराना उचित है कि माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने अपने निर्णय⁶ में माना है कि धारा 17 (1) और 17 (4) का आह्वान गलत था। इसके अलावा प्रक्रियात्मक मुद्दों का हवाला देते हुए देरी के कारण के रूप में नोएडा का उत्तर स्वीकार नहीं है क्योंकि एक ओर भूस्वामियों का सुनवाई का अधिकार तत्काल अर्जन के आधार पर नजरअंदाज किया गया, वहीं दूसरी ओर नियमित प्रक्रियाओं में अधिक विलम्ब हो रहा था।

सरकार उस आधार की जाँच करने पर भी विचार कर सकती है जिस पर नोएडा को अर्जेंसी क्लॉज को आहूत करने की अनुमति दी गई थी, जिसने एक ओर नियत प्रक्रिया को समाप्त करने की अनुमति दी थी, वहीं उसी समय अंतिम प्रस्तावों को भेजने में हुए अत्याधिक विलम्ब के कारण भारी अतिरिक्त व्यय हुआ।

भूमि अधिग्रहित करने के लिए अर्जेंसी क्लॉज का अत्यधिक उपयोग

3.5.3 अधिनियम, 1894 की धारा 11 (2), जोकि कलेक्टर द्वारा जाँच और अधिनिर्णय से सम्बंधित है, सहमत दरों पर अनुबंधों के माध्यम से भूमि के अर्जन के प्रावधानों को स्थापित करता है।

अर्जन प्रकरणों के विश्लेषण पर, लेखापरीक्षा ने देखा कि सभी प्रक्रियाएँ अर्थात् नोएडा द्वारा भूमि अर्जन के प्रस्ताव, धारा 4 के तहत अधिसूचनाएं और धारा 6 के तहत घोषणाएं धारा 17 (अर्जेंसी क्लॉज) के तहत शक्तियों का आह्वान करके की गईं, जिससे किसान जन सुनवाई के अवसर से वंचित हो गए। अनिच्छुक किसानों के लिए एकमात्र सहारा न्यायालय में मुकदमेबाजी थी। वैकल्पिक रूप से, किसान या तो कलेक्टर द्वारा सर्कल दरों पर दिए गए अधिनिर्णय को स्वीकार कर सकता था या नोएडा द्वारा घोषित दरों पर धारा 11 (2) के तहत नोएडा के साथ एक अनुबंध कर सकते थे, जो कि सर्कल दरों के दो से आठ गुना थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि 22 भूमि अर्जन प्रकरणों/अधिसूचना में (परिशिष्ट-3.3) नोएडा ने अनिवार्य अर्जन के माध्यम से केवल 20 प्रतिशत भूमि का अर्जन किया और 80 प्रतिशत भूमि के अर्जन के लिए अनुबंध किये। इस प्रकार, सभी प्रकरणों में धारा 17 के आह्वान ने भूमि अर्जन के लिए एक बलपूर्वक उपाय के रूप में काम किया।

नोएडा ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि 90 प्रतिशत किसानों ने अनुबंध के माध्यम से अपनी भूमि विक्रय की थी और भुगतान करार नियमावली के अनुसार किया गया है, जोकि सरकार द्वारा अनुमोदित था, इसलिए कोई अनियमितता नहीं थी। इसके अतिरिक्त, नोएडा ने कहा कि यह कहना गलत है कि किसानों को अर्जेंसी क्लॉज के आह्वान के कारण सुनवाई का अवसर नहीं मिला क्योंकि किसानों के साथ अनुबंध उनकी स्वतंत्र इच्छानुसार किए गए थे और इसलिए कोई उत्पीड़न नहीं था।

उत्तर इस तथ्य को संबोधित नहीं करता है कि सभी अर्जन अधिनियम, 1894 की धारा 17 के अन्तर्गत अर्जेंसी क्लॉज को लागू कर की गयी है एवं जैसा कि उत्तर में कहा गया है कि धारा 11(2) के तहत किए गए समझौते भी अर्जेंसी क्लॉज की अधिसूचनाओं

⁶ सावित्री देवी बनाम उ.प्र. राज्य और अन्य, सिविल अपील सं 2015 का 4506।

के अनुसरण में किए गए थे। अर्जेंसी क्लॉज को लागू कर, जनसुनवाई के अधिकार को समाप्त कर दिया गया और किसानों को मजबूर किया गया कि धारा 11(1) के तहत अनिवार्य अर्जन के माध्यम से या धारा 11(2) के तहत समझौते के माध्यम से (करार) अपनी भूमि बेचें जिसमें 80 प्रतिशत भूस्वामियों ने अधिक दरों की पेशकश के कारण अनुबंध का माध्यम चुना। भूस्वामियों से एकल रूप में किए गए अनुबंध को जन सुनवाई की प्रक्रिया, जिसमें सभी सम्बंधित पक्षकारों को एक उचित अवसर दिया जाता है, के बराबर नहीं माना जा सकता है। तथ्य यह है कि अर्जेंसी क्लॉज के विवेकाधीन उपयोग के माध्यम से नोएडा ने किसानों के आपत्तियों की सुनवाई के अधिकार को दरकिनार कर जमीन का अर्जन कर लिया। वास्तव में अर्जेंसी क्लॉज के आह्वान ने प्रस्तावित अर्जन के खिलाफ किसानों/भूस्वामियों को अपनी आपत्तियां उठाने के मूल अधिकार से वंचित कर दिया और उन्हें नोएडा को भूमि सौंपने के लिए मजबूर कर दिया।

अनुबंध द्वारा क्रय के प्रकरणों में परिहार्य अतिरिक्त प्रतिकर का भुगतान

गजराज सिंह बनाम उत्तर प्रदेश राज्य के प्रकरण में निर्णय के अन्तर्गत प्रत्यक्ष क्रय के प्रकरण आच्छादित नहीं थे। इसलिये, ऐसे भूस्वामियों को अतिरिक्त प्रतिकर का भुगतान नहीं किया जाना चाहिए था, जिनकी भूमि विक्रय विलेख के माध्यम से प्रत्यक्ष रूप से खरीदी गयी थी। नोएडा ने ₹ 270.91 करोड़ का अतिरिक्त प्रतिकर का भुगतान किया, जो परिहार्य था।

3.5.4 जैसा कि प्रस्तर 3.5.1 में चर्चा की गई है अर्जेंसी क्लॉज के प्रवर्तन एवं औद्योगिक विकास प्राधिकरणों (औ.वि.प्रा.) के प्रभावकारी उद्देश्य की वैधता को इलाहाबाद उच्च न्यायालय में चुनौती दी गयी थी। माननीय उच्च न्यायालय ने अपने निर्णय⁷ (21 अक्टूबर 2011) में निर्देश दिया कि:

- याचिकाकर्ता करार नियमावली/अधिनिर्णय के अन्तर्गत प्राप्त प्रतिकर के अतिरिक्त 64.70 प्रतिशत तक अतिरिक्त प्रतिकर के भुगतान का हकदार होगा;
- सभी याचिकाकर्ता अपनी अर्जित भूमि के 10 प्रतिशत की सीमा अधिकतम 2,500 वर्गमीटर तक विकसित आबादी भूखण्ड⁸ के आवंटन के हकदार होंगे।

हालाँकि, माननीय उच्च न्यायालय ने उन प्रकरणों में इसे नोएडा पर छोड़ दिया, जहां आबादी भूखण्ड के छः प्रतिशत या आठ प्रतिशत तक का आवंटन पूर्व में ही कर दिया गया है, कि या तो शेष क्षेत्र का आवंटन किया जाए या विकसित आवासीय भूखण्डों के आवंटन की औसत दर के अनुसार शेष राशि के बराबर राशि का भुगतान भूस्वामियों को प्रतिकर देने के लिए किया जाए।

नोएडा को यह भी निर्णय लेने की अनुमति दी गयी थी कि क्या 10 प्रतिशत की सीमा तक आबादी भूखण्ड का आवंटन एवं अतिरिक्त प्रतिकर का लाभ उनको भी दिया जाये (क) उन भूमि धारकों को, जिनकी अधिसूचनाओं को चुनौती देने वाली पूर्ववर्ती याचिका को अधिसूचनाओं को बरकरार रखते हुए निरस्त कर दिया गया है; और (ख) उन भूमि धारकों को जो न्यायालय में नहीं आए हैं तथा उनसे सम्बंधित अधिसूचनाएँ जो याचिकाओं में चुनौती का विषय हैं।

नोएडा के एक प्रश्न (जुलाई 2012) पर उ.प्र. सरकार ने यह भी कहा था कि विक्रय प्रलेख के माध्यम से प्रत्यक्ष भूमि अर्जन के प्रकरणों में अतिरिक्त प्रतिकर के भुगतान की कोई कानूनी बाध्यता नहीं थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि नोएडा ने उन भूस्वामियों को भी जिनसे विक्रय विलेख के माध्यम से भूमि सीधे तौर पर क्रय की गयी थी अतिरिक्त प्रतिकर के ₹ 270.91 करोड़ का भुगतान किया एवं आबादी भूखण्ड का लाभ दिया। चूँकि ये प्रकरण गजराज सिंह के प्रकरण के निर्णय की परिधि से आच्छादित नहीं थे अतः इस प्रतिकर/लाभ को इन भूस्वामियों को देने का कोई औचित्य नहीं था अतः ₹ 270.91 करोड़ का अतिरिक्त प्रतिकर का भुगतान परिहार्य था। यह उल्लेखनीय है कि विक्रय प्रलेख द्वारा भूमि के प्रत्यक्ष क्रय के प्रकरणों के अतिरिक्त प्रतिकर के सम्बंध में ब्रह्मा सिंह और अन्य बनाम स्टेट ऑफ यूपी और अन्य के प्रकरण में माननीय उच्च न्यायालय ने माना कि

⁷ 2011 का वाद सं0 37443, गजराज सिंह व अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य व अन्य।

⁸ आबादी भूखण्ड विकसित भूखण्ड हैं जो भूस्वामियों को मौद्रिक मुआवजे के अलावा दिए जाते हैं।

(3 फरवरी 2012) "जिन याचिकाकर्ताओं ने विवाद में भूमि का विक्रय विलेख निष्पादित किया है, वे पूर्ण पीठ के 21 अक्टूबर 2011 को निर्णित 2001 की रिट याचिका संख्या 37443 (गजराज और अन्य बनाम यूपी और अन्य राज्य) में पारित निर्णय के लाभ के हकदार नहीं हैं। याचिकाकर्ताओं ने स्वेच्छा से विक्रय विलेख निष्पादित किया, अतः वे दावा नहीं कर सकते कि प्रतिकर अपर्याप्त है और न ही ऐसा कोई दावा इस स्तर पर विचार किया जा सकता है।"

नोएडा ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि अनुबंधों के माध्यम से अर्जन के प्रकरणों में प्रतिकर का भुगतान माननीय उच्च न्यायालय के आदेश के अन्तर्गत आच्छादित था। कृषकों के आंदोलन और कानून व्यवस्था के मुद्दों के दृष्टिगत 16 और 23 दिसम्बर 2011 को (ब्रह्मा सिंह प्रकरणों में निर्णय दिनांक 03 फरवरी 2012 से पूर्व) नोएडा के सीईओ द्वारा प्रतिकर के भुगतान का निर्णय लिया गया था। यह निर्णय नोएडा और किसान संघर्ष समिति के बीच लिखित अनुबंध दिनांक 09 दिसम्बर 2011 के बाद लिया गया था और सरकार से कई पत्राचार के बाद बोर्ड द्वारा 180वीं बैठक दिनांक 29 नवम्बर 2013 में विधिवत अनुमोदित किया गया था।

यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह स्पष्ट था कि गजराज सिंह की याचिका के साथ दर्ज किए गए प्रकरण अधिनियम, 1894 के अन्तर्गत भूमि अर्जन से सम्बंधित थे, न कि विक्रय विलेख के माध्यम से प्रत्यक्ष क्रय के प्रकरण। इसलिए, प्रत्यक्ष क्रय के प्रकरण गजराज सिंह के प्रकरण के निर्णय की सीमा के अन्तर्गत आच्छादित नहीं थे। इस आधार पर, जहां भूमि प्रत्यक्ष विक्रय विलेख के माध्यम से क्रय की गई थी, वहाँ भूस्वामियों को अतिरिक्त प्रतिकर का भुगतान नहीं करना चाहिए था। विधिक उपचारों का सहारा लेने के बजाय नोएडा ने ₹ 270.91 करोड़ के अतिरिक्त प्रतिकर का भुगतान करने का विकल्प चुना जो परिहार्य था। बाद में, ग्रेटर नोएडा से सम्बंधित ब्रह्म सिंह के प्रकरण में, माननीय उच्च न्यायालय ने निर्णय दिया⁹ (3 फरवरी 2012) कि विक्रय विलेख के माध्यम से भूमि की प्रत्यक्ष क्रय के प्रकरणों में, अतिरिक्त प्रतिकर देय नहीं था।

अतिरिक्त प्रतिकर के अधिक भुगतान के कारण हानि

3.5.5 जैसा कि प्रस्तर 3.5.4 में वर्णित है माननीय उच्च न्यायालय ने गजराज सिंह बनाम यूपी राज्य और अन्य के प्रकरणों में (रिट याचिका संख्या 37443) 21 अक्टूबर 2011 को निर्देश दिया कि याचिकाकर्ता करार नियमावली/अधिनिर्णय के अन्तर्गत प्राप्त प्रतिकर के अतिरिक्त 64.70 प्रतिशत तक अतिरिक्त प्रतिकर के भुगतान के हकदार होंगे।

लेखापरीक्षा ने देखा कि माननीय उच्च न्यायालय के निर्णय के अनुसार, जो भुगतान अनुबंध या अधिनिर्णय के अन्तर्गत पूर्व में ही किया जा चुका है, के 64.70 प्रतिशत का केवल भुगतान किया जाना था। अधिनियम, 1894 के अन्तर्गत, भूमि अर्जन के लिए, नोएडा ने दो विधियों से भूमि का अर्जन किया था, यथा

- अनिवार्य अर्जन के माध्यम से, जिसके लिए प्रारंभिक प्रतिकर डीएम सर्कल दरों पर आधारित दरों पर अधिनिर्णित किया गया था, एवं
- भूमि स्वामियों और नोएडा के मध्य अनुबंधों के माध्यम से जहां नोएडा द्वारा पैतृक भूमि और गैर-पैतृक भूमि (पैतृक भूमि हेतु दरों से 15 प्रतिशत से कम दर पर) के आधार पर निर्धारित दरों से प्रतिकर अधिनिर्णित किया गया था।

वास्तविक व्यवहार में, किसी गाँव की भूमि के अर्जन हेतु भिन्न-भिन्न दरों पर पैतृक भूमि और गैर-पैतृक भूमि के अर्जनों के आधार पर अनिवार्य अर्जन और अनुबंध

⁹ 2012 की याचिका संख्या 6176, ब्रह्म सिंह और अन्य बनाम उ.प्र. राज्य का निर्णय दिनांक 3 फरवरी 2012।

नोएडा के अधिकारियों द्वारा एडीएम (भू.अ.) को अतिरिक्त प्रतिकर के भुगतान के समय उचित प्रयास सुनिश्चित न करने के कारण ₹ 228.73 करोड़ का अतिरिक्त व्यय वहन करना पड़ा।

आधारित अर्जनों का एक संयोजन होता है। अनुबंध आधारित अर्जन के अन्तर्गत ये दरें अनिवार्य अर्जन के अन्तर्गत प्रदत्त दरों से दो से आठ गुना थीं।

लेखापरीक्षा ने देखा कि अतिरिक्त प्रतिकर के रूप में भुगतान की जाने वाली राशि की आवश्यकता सदैव नोएडा के भूमि प्रभाग और वित्त प्रभाग द्वारा पैतृक भूमि के लिए लागू उच्चतम दरों के आधार पर निर्धारित की गयी, जबकि वास्तविक अर्जन संयोजित दरों पर किया गया था जोकि कम था। इसके परिणामस्वरूप 22 गाँवों के प्रकरण में ₹ 228.73 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान हुआ (**परिशिष्ट-3.3**)। चूँकि अतिरिक्त प्रतिकर का भुगतान अनुबंध या अधिनिर्णय के अन्तर्गत पूर्व में किये गये भुगतान के 64.70 प्रतिशत की दर से किया जाना था, अतिरिक्त प्रतिकर की राशि का निर्धारण उच्चतम दर की बजाय वास्तविक दर पर किया जाना चाहिए था।

अतः, अतिरिक्त प्रतिकर की गणना गलत ढंग से की गई थी जिसके परिणामस्वरूप 22 गाँवों के प्रकरण में ₹ 228.73 करोड़ का आधिक्य भुगतान हुआ। भुगतान करने से पहले न तो विधिक प्रभाग और न ही भूमि अर्जन प्रभाग और न ही वित्त प्रभाग ने अंतर्निहित अधिनिर्णयों के मूल्यांकन में सम्यक सर्तकता की जिसके परिणामस्वरूप नोएडा को हानि हुई। यह नोएडा के अधिकारियों द्वारा कर्तव्यों को पूरी तरह से अनदेखी करने का एक और उदाहरण है जैसा कि आम्रपाली बिल्डर्स¹⁰ से सम्बंधित अपने निर्णय में माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने कहा था।

नोएडा ने अपने उत्तर में बताया (अक्टूबर 2020) कि नोएडा ने भुगतान किये जाने वाले प्रतिकर की राशि की गणना नहीं की है, लेकिन एडीएम (भू.अ.) को उनकी मांग पर भुगतान की राशि निर्गत की गई है एवं अधिक भुगतान नहीं किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है। वित्तीय नियम यह प्रदत्त करता है कि प्रत्येक अधिकारी से यह अपेक्षा की जाती है कि वह जनता के धन से होने वाले व्यय के सम्बंध में समान सतर्कता बरतें जैसा साधारण विवेक का व्यक्ति अपने स्वयं के धन के सम्बंध में उपयोग करेगा। इसके अलावा यह भुगतान करने से पहले सम्यक सर्तकता का पालन करने के लिए अपने स्वयं के अधिकारियों पर निर्भर जिम्मेदारी को संबोधित नहीं करता है। इसके अलावा, प्रकरण में उचित प्रयास सुनिश्चित करने के लिए सीईओ के स्पष्ट निर्देश थे (25 जनवरी 2012), फिर भी भूमि प्रभाग और वित्त प्रभाग अतिरिक्त प्रतिकर की सही मात्रा का अनुमान लगाने में विफल रहे, जोकि सम्बंधित गाँवों के भूमि अर्जन हेतु अधिनिर्णयों से विदित था, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 228.73 करोड़ का आधिक्य भुगतान हुआ। सरकार आधिक्य भुगतान के प्रकरण की जाँच करने एवं नोएडा और/या सम्बंधित जिला/भू.अ. अधिकारियों द्वारा उल्लंघन के सम्बंध में उचित निर्धारण करने पर विचार कर सकती है।

अतिरिक्त प्रतिकर के सम्बंध में अग्रिम का त्रुटिपूर्ण भुगतान

3.5.6 माननीय उच्च न्यायालय ने गजराज सिंह बनाम यू.पी. राज्य और अन्य (रिट याचिका संख्या 37443/2011) में निर्देश दिया (21 अक्टूबर 2011) कि 30 मार्च 2002 को या उसके पश्चात से 17 मार्च 2009 तक धारा 4 के तहत भूमि अर्जन के लिए जारी अधिसूचना के अन्तर्गत करार नियमावली/अधिनिर्णय के अन्तर्गत उनके द्वारा प्राप्त मुआवजे के अलावा, याचिकाकर्ता 64.70 प्रतिशत की सीमा तक अतिरिक्त प्रतिकर के भुगतान के हकदार होंगे।

उपरोक्त निर्णय के अनुसरण में, एडीएम (भू.अ.) ने 17 गाँवों के भूस्वामियों के मध्य वितरित करने हेतु गाँववार ₹ 1,024.64 करोड़ अतिरिक्त प्रतिकर की मांग (03 दिसम्बर 2011) की। सीईओ के आदेश दिनांक 15 दिसम्बर 2011 के द्वारा आवश्यक राशि का 25 प्रतिशत हिस्सा अर्थात् ₹ 255.41 करोड़ एडीएम (भू.अ.) को दो

¹⁰ बिक्रम चटर्जी और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य याचिका (सी) 940/2017।

किशतों में अर्थात् 15 दिसम्बर 2011 को ₹ 50 करोड़ तथा 16 दिसम्बर 2011 को ₹ 205.41 करोड़ भेजा गया था।

17 गाँवों के भूस्वामियों की संकलित सूची में से, दो गाँवों (सदरपुर और सुल्तानपुर) के भू-स्वामी अतिरिक्त प्रतिकर के हकदार नहीं थे, क्योंकि उक्त गाँवों में धारा 4 के अन्तर्गत अधिसूचना 30 मार्च 2002¹¹ से पहले निर्गत की गयी थी।

अतिरिक्त प्रतिकर के लिए जो अग्रिम एडीएम (भू.अ.) को भेजा गया था, उसमें सदरपुर और सुल्तानपुर के ग्रामीणों को भुगतान किया जाने वाला प्रतिकर ₹ 8.18 करोड़ (क्रमशः ₹ 2.42 करोड़ और ₹ 5.76 करोड़) सम्मिलित था। इसके आगे भुगतान के समय, एडीएम (भू.अ.) को नोएडा द्वारा सूचित किया गया (जून 2012) कि उक्त दो गाँवों के भू-स्वामी अतिरिक्त प्रतिकर प्राप्त करने के हकदार नहीं थे। अतः, एडीएम (भू.अ.) द्वारा उक्त दो गाँवों को प्रतिकर नहीं बांटा गया और दिसम्बर 2011 से एडीएम (भू.अ.) के पास उक्त राशि अनुपयोगी पड़ी थी।

अग्रिम भुगतान करने से पहले सम्यक सर्तकता की कमी के कारण, नोएडा ने एडीएम (भू.अ.) को ₹ 8.18 करोड़ की अतिरिक्त राशि का भुगतान किया जो अभी भी उनके पास असमायोजित पड़ी है। नोएडा द्वारा इस अतिरिक्त राशि की वापसी के लिए कभी कोशिश नहीं की गई जो एडीएम (भू.अ.) के पास पड़ा हुआ है तथा इस पर ₹ 7.50 करोड़¹² के ब्याज की हानि हुई।

नोएडा ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि एडीएम (भू.अ.) द्वारा की गयी मांग में अनियमितता को देखने के पश्चात, नोएडा ने इन दोनों गाँवों में भुगतान न करने का निर्देश दिया था। हालाँकि, सदरपुर में कुछ अतिरिक्त प्रतिकर का भुगतान किया गया है (जिसकी मात्रा उत्तर में सूचित नहीं की गई है)। नोएडा ने अपनी ओर से सरकार से अनुरोध किया है कि वह अनुचित वितरण हेतु अधिकारियों के विरुद्ध उचित कार्यवाही करे एवं कृषकों से ब्याज के साथ वसूली करे। इसके अतिरिक्त, यह कहा गया है कि चूँकि प्रकरण दो सरकारी विभागों से सम्बंधित है, इसलिए ब्याज भुगतान का प्रकरण नहीं बनता है।

उत्तर लेखापरीक्षा के निष्कर्षों की पुष्टि करता है। नोएडा में प्राथमिक उत्तरदायित्व निहित था कि वह अपने स्तर पर उचित आंकलन करता एवं भुगतान से पूर्व एडीएम (भू.अ.) द्वारा दावा की गई राशि की ग्राह्यता की जांच करता, जिससे परिहार्य हानि से बचा जा सकता था। ऐसी राशि जो अग्रिम के रूप में दी गई थी एवं अप्राप्य पड़ी हुई है, का उपयोग नोएडा द्वारा नहीं किया जा सका और इससे ब्याज की हानि हुई, जिसे वह अन्यथा अर्जित कर सकता था।

भूमि अर्जन, पुनर्वासन और पुनर्व्यवस्थापन में उचित प्रतिकर और पारदर्शिता अधिकार अधिनियम, 2013 के अन्तर्गत अर्जन में अनियमितताएं

3.6 भारत सरकार ने अधिनियम, 1894 को पदस्थापित कर अधिनियम, 2013 अधिनियमित किया। अधिनियम, 2013 1 जनवरी 2014 से प्रभावी हुआ जिसका उद्देश्य उन प्रभावित परिवारों को उचित एवं निष्पक्ष प्रतिकर प्रदान करना है, जिनकी भूमि का अर्जन किया जा चुका है या अर्जन किया जाना प्रस्तावित है या ऐसे अर्जन से प्रभावित है, एवं ऐसे प्रभावित व्यक्तियों हेतु उनके पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन के लिए पर्याप्त प्रावधान है। अधिनियम 2013 ने गैर-मालिकों को प्रभावित व्यक्ति के रूप में (धारा 2 ग), सामाजिक समाघात निर्धारण (धारा 4 से 8) और पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन राशि प्रदान करने के लिए प्रावधान (धारा 31 और 32) पेश किए। पुनर्वासन एवं

¹¹ सदरपुर (44.5289 हेक्टेयर) और सुल्तानपुर (90.321 हेक्टेयर) गाँवों के सम्बंध में अधिसूचना क्रमशः 28 जनवरी 1994 और 06 दिसम्बर 1999 को जारी की गई थी।

¹² दिसम्बर 2011 से मार्च 2020 की अवधि के लिए 11 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर, जिसपर नोएडा अपने आवंटियों पर प्रभारित करता है, से आगणित।

पुनर्व्यवस्थापना के यह प्रावधान प्रभावित परिवारों को भूमि अर्जन से होने वाली कठिनाईयों और फलस्वरूप विस्थापन के सम्बंध में क्षतिपूर्ति के लिए थे।

अधिनियम 2013 की सीमा से परे नो लिटिगेशन बोनस का अनाधिकृत और अनियमित भुगतान

पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन/नो लिटिगेशन बोनस के अन्तर्गत ₹ 373.85 करोड़ का भुगतान अधिनियम 2013 का उल्लंघन एवं सीमा से परे था।

3.6.1 अधिनियम 2013 की धारा 26 से 30 में देय प्रतिकर निर्धारण करने का प्रावधान रखा गया है। अधिनियम 2013 के अनुसार, देय प्रतिकर की राशि में सम्मिलित हैं:

- एक निर्धारित कारक से गुणित, अर्जित की जाने वाली भूमि का बाजार मूल्य,
- प्रतिकर राशि के 100 प्रतिशत के समतुल्य तोषण राशि,
- सामाजिक समाघात निर्धारण अध्ययन की अधिसूचना के प्रकाशन की तिथि से अधिनिर्णय की तिथि को या भूमि पर कब्जा करने की तिथि के बीच की अवधि, जो पहले हो, हेतु ऐसे बाजार मूल्य पर 12 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से।

नोएडा ने निर्णय लिया (अगस्त 2014 को सम्पन्न बोर्ड की 183वीं बैठक में) कि अनुबंधों द्वारा अर्जित भूमि के सम्बंध में, किसानों को भूमि के बाजार मूल्य और 1,320 प्रति वर्गमीटर की दर से 100 प्रतिशत तोषण, इस प्रकार, कुल ₹ 2,640 प्रति वर्गमीटर मिलाकर प्रतिकर दिया जाएगा। इसके अतिरिक्त, पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन/नो लिटिगेशन बोनस के सम्बंध में, ₹ 1,320 प्रति वर्गमीटर की दर से (उपरोक्त का 50 प्रतिशत) एकमुश्त भुगतान निर्धारित किया गया। उपरोक्त निर्णय एक समिति की संस्तुतियों पर आधारित था जो इसी उद्देश्य के लिए गठित की गयी थी जिसने अधिनियम 2013 के अधिनियमन से उत्पन्न होने वाले मुद्दों पर विचार विमर्श किया गया था। जिसमें मुख्य बिन्दु और संस्तुतियाँ इस प्रकार थे:

- अधिनियम 2013 के अन्तर्गत अर्जन के लिए अधिसूचना से पहले, एक सामाजिक समाघात निर्धारण अध्ययन किया जाना है और जन सुनवाई एवं अध्ययन का प्रकाशन किया जाना है। इसके अलावा एक विशेषज्ञ समूह द्वारा सामाजिक समाघात निर्धारण रिपोर्ट का मूल्यांकन किया जाना है। हालाँकि, इन प्रावधानों से किसानों को लाभ होने की संभावना थी, लेकिन इससे अधिग्रहण प्रक्रिया में देरी होगी;
- सामाजिक समाघात निर्धारण रिपोर्ट के अलावा, पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन के लिए एक योजना को भी तैयार किया जाना था। इस योजना को पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन आयुक्त द्वारा अनुमोदित करना था। इस प्रकार पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन के लिए अतिरिक्त बोझ नोएडा द्वारा वहन किया जाना था।
- इसके अलावा अदालतों में अधिनिर्णय की चुनौती के कारण अतिरिक्त लागत एवं समय का विलम्ब था।

उपरोक्त देरी व लागत से बचने के लिए यह संस्तुति की गयी थी कि एक अलग से ₹ 1,320 प्रति वर्ग मीटर का एकमुश्त भुगतान पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन/नो लिटिगेशन बोनस के रूप में किया जाये।

अगस्त 2014 से मार्च 2018 की अवधि के दौरान, नोएडा ने 278.9791 हेक्टेयर भूमि का अर्जन समझौतों के माध्यम से किया, जिस पर पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन/नो लिटिगेशन बोनस ₹ 327.95 करोड़ राशि का भुगतान किया गया था।

यद्यपि, बोर्ड ने प्रारम्भ में केवल अनुबंधों के माध्यम से अर्जन के प्रकरणों में नो लिटिगेशन बोनस के भुगतान का निर्णय लिया था, परन्तु बाद की बैठक में बोर्ड ने अनिवार्य अर्जन के माध्यम से अर्जन हेतु भी नो लिटिगेशन बोनस के भुगतान को अनुमोदित किया (14 मार्च 2016)। बडोली बांगर गाँव के प्रकरण में, जहाँ अनिवार्य

अर्जन के माध्यम से 20 जून 2016 को कुल 81.6423 हेक्टेयर भूमि का अर्जन किया गया था, एडीएम (भू.अ.) ने त्वरित अर्जन के प्रकरण हेतु नो लिटिगेशन बोनस के भुगतान के लिए अनुरोध किया और तदनुसार नोएडा ने पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन/नो लिटिगेशन बोनस के रूप में ₹ 45.90 करोड़ का भुगतान किया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि उपरोक्त समिति द्वारा निर्धारित एवं बोर्ड द्वारा अनुमोदित पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन/नो लिटिगेशन बोनस का भुगतान अधिनियम 2013 का उल्लंघन था, जो एक पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन योजना एवं सक्षम अधिकारी द्वारा इसकी स्वीकृति तथा सामाजिक समाघात निर्धारण अध्ययन को बनाने का प्रावधान करता है और तदनुसार, प्रभावित व्यक्तियों के नुकसान को कम करने का उपाय करता है। अधिनियम 2013 की धारा 4 से धारा 8 में सामाजिक समाघात निर्धारण से सम्बंधित सांविधिक प्रक्रिया निर्धारित है, जहां भूमि का अर्जन अर्जेंसी क्लॉज के अलावा दूसरे माध्यम से किया गया है। इसी तरह अधिनियम 2013 की धारा 31 से धारा 47 पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन के सम्बंध में वैधानिक प्रावधान निर्धारित करती है। हालांकि, पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन के लिए, परिवार विशिष्ट प्रतिकर के बजाय नोएडा द्वारा अर्जित भूमि के लिए एकमुश्त राशि प्रति वर्ग मीटर देय तय किया गया। पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन योजना तैयार करने के बजाय, नोएडा द्वारा बदले में एकमुश्त राशि का भुगतान करके अधिनियम की निर्धारित प्रक्रिया को दरकिनार कर दिया गया। अगस्त 2014 से मार्च 2018 की अवधि के दौरान पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन/नो लिटिगेशन हेतु ₹ 373.85 करोड़ (₹ 327.95 करोड़ + ₹ 45.90 करोड़) की सम्पूर्ण राशि का भुगतान, अधिनियम 2013 का उल्लंघन एवं सीमा से परे था। सरकार को बोर्ड से एक निश्चित स्पष्टीकरण मांगना चाहिए कि कैसे इसके द्वारा अधिनियम के प्रबल उल्लंघन में इस प्रकार के निर्णय को लिया गया था।

नोएडा ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि अधिनियम 2013 में अधिसूचना से पूर्व एक सामाजिक समाघात निर्धारण अध्ययन की आवश्यकता थी एवं पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन आयुक्त द्वारा विधिवत रूप से अनुमोदित पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन हेतु एक योजना की आवश्यकता थी। इस हेतु न्यायालयों की चुनौतियों के अतिरिक्त, अतिरिक्त लागत और समय की आवश्यकता थी। अतः, इस उद्देश्य हेतु गठित एक समिति की संस्तुति पर, पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन/नो लिटिगेशन बोनस का भुगतान करने का निर्णय लिया गया था। यह आगे कहा गया कि पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन /नो लिटिगेशन बोनस का भुगतान अनुबंध के अनुसार किए गए अर्जनों के लिए किया गया था, जिसने भूमि के अवरोध मुक्त और न्यायिक वाद से मुक्त अर्जन की सुविधा दी थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि समिति द्वारा निर्धारित और बोर्ड द्वारा अनुमोदित, पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन/गैर-मुकदमेबाजी अधिलाभ का भुगतान अधिनियम 2013 की सीमा से इतर था। अधिनियम एक पुनर्वासन एवं पुनर्व्यवस्थापन योजना तैयार करने और सक्षम प्राधिकारी द्वारा इसके अनुमोदन के साथ-साथ सामाजिक समाघात निर्धारण अध्ययन की तैयारी करने और तदनुसार, प्रभावित व्यक्तियों की हानि को कम करने का उपाय प्रदत्त करता है। जिन परिस्थितियों में अधिनियम 2013 में सामाजिक समाघात निर्धारण करने से छूट प्राप्त थी वह अधिनियम में ही निर्धारित है और वर्तमान प्रकरण छूट के योग्य नहीं है। इस प्रकार नोएडा ने निर्धारित प्रक्रिया को दरकिनार किया और इसके बदले में एकमुश्त भुगतान देने का निर्णय किया, जो अधिनियम की सीमा से इतर था।

सम्यक सतर्कता के निर्वहन में विफलता

3.7 वित्तीय नियम यह प्रदान करते हैं कि प्रत्येक अधिकारी से यह अपेक्षा की जाती है कि वह जनता के धन से होने वाले व्यय के सम्बंध में समान सतर्कता बरतें जैसे

साधारण विवेक का एक व्यक्ति अपने स्वयं के धन के सम्बंध में करेगा। तथापि, लेखापरीक्षा ने वित्तीय नियमों के निम्नलिखित उल्लंघन को देखा:

अनुबंध के निष्पादन में विलम्ब के कारण आधिक्य प्रतिकर का परिहार्य भुगतान

समय से नीति को अंतिम रूप न देने के कारण भूस्वामियों को संशोधित दर से भुगतान किया गया, जिसके फलस्वरूप ₹ 1.08 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

3.7.1 वर्ष 2009-10 के दौरान नोएडा ने कृषकों से प्रत्यक्ष रूप से सर्फाबाद और वाजिदपुर गाँवों की भूमि क्रय की। उपरोक्त गाँवों में अर्जन के 12 बैनामा प्रकरणों के सम्बंध में, भूमि के क्रय हेतु प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति वर्ष 2009-10 में ली गई थी एवं प्रतिकर हेतु चेक निर्गत किये गये थे लेकिन उन्हें किसानों को उसी वर्ष नहीं सौंपा गया था। यह देखा गया कि वर्ष 2009-10 में कृषकों के पक्ष में चेक निर्गत करने के बाद, प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति के अनुमोदन के दिनांक से 6 से 17 माह तक के विलम्ब से नोएडा के पक्ष में समझौते किए गए, जो बाद के वित्तीय वर्ष 2010-11 में है, इस अवधि के दौरान प्रतिकर की दर 1,000 प्रति वर्गमीटर से बढ़कर 1,100 प्रति वर्गमीटर हो गयी। भूस्वामियों ने अनुबंध की तिथि के आधार पर संशोधित दरों के लिए अतिरिक्त भुगतान की मांग की, जिसे नोएडा द्वारा भुगतान किया गया। इसके अतिरिक्त, नोएडा को स्टाम्प शुल्क की अन्तर राशि भी वहन करनी पड़ी। तदनुसार, 64.7 प्रतिशत की दर से देय अतिरिक्त प्रतिकर भी बढ़ गया। इस ₹ 100 प्रति वर्गमीटर के दर के अन्तर के कारण ₹ 1.08 करोड़¹³ का अतिरिक्त भुगतान किया गया, जो परिहार्य था।

वैसे, नोएडा को फाइलों पर सभी आवश्यक औपचारिकताओं को पूर्ण करने के बाद ही प्रतिकर का भुगतान करना चाहिए था। यदि नोएडा ने उचित कार्यवाही की होती और वित्तीय वर्ष 2009-10 की समाप्ति से पूर्व यथोचित समय पर अनुबंध किया होता, तो अनुबंधों के निष्पादन में विलम्ब के कारण उत्पन्न होने वाली परिहार्य अन्तर लागत राशि ₹ 1.08 करोड़ की बचत की जा सकती थी।

नोएडा ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि अनुबंधों के निष्पादन में विलम्ब प्रक्रियात्मक देरी और नीतियों को अंतिम रूप देने में लगे समय के कारण हुआ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि नोएडा ने स्वयं ही, भूमि अर्जन की प्रक्रिया प्रारम्भ की और भूमि के लिए भुगतान की स्वीकृति भी दी। हालाँकि, भूस्वामियों, जो गैर-खेतिहार (सीरदार) थे, के सम्बंध में नीति को अंतिम रूप दिए जाने के कारण भुगतान में विलम्ब हुआ। नोएडा को परिहार्य भुगतान रोकने के लिए अर्जन से पहले अपनी नीतियों को स्पष्ट करना चाहिए था।

नोएडा की ओर से निष्क्रियता के कारण निधि की अवरुद्धता

3.7.2 सार्वजनिक उद्देश्य के लिए आवश्यक भूमि के अर्जन के लिए, नोएडा विधिवत रूप से भूमि का स्थान, सर्वेक्षण संख्या, भूमि की सीमा और भूमि का रेखाचित्र दर्शाते हुए कलेक्टर को प्रस्ताव भेजता है। उचित अर्जन प्रस्ताव प्राप्ति के बाद, कलेक्टर अधिनियम, 1894 की धारा 4 के अन्तर्गत अधिसूचना के प्रकाशन के साथ आगे की कार्यवाही करता है। अधिनियम की धारा 16 यह भी प्रावधानित करती है कि परिग्रहित भूमि सभी अतिक्रमणों से मुक्त होनी चाहिए।

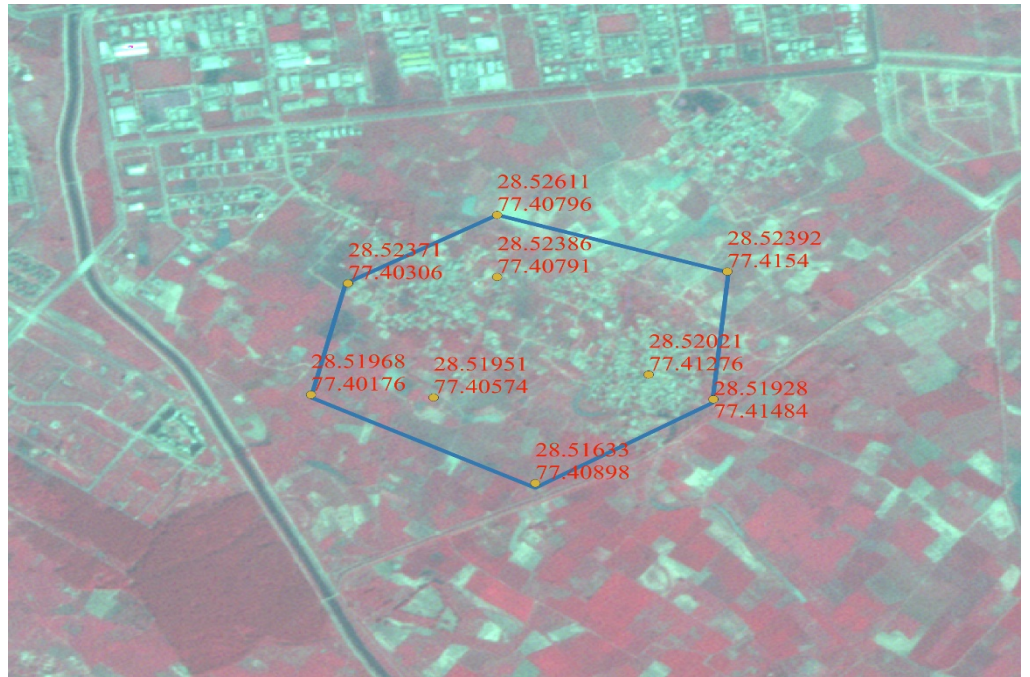
लेखापरीक्षा ने देखा कि नोएडा ने इलाबाँस गाँव में 33.28 एकड़ भूमि का अर्जन करने का निर्णय लिया जिसके लिए एक प्रस्ताव एडीएम (भू.अ.) को धारा 4/17 के अन्तर्गत अधिसूचना निर्गत करने के लिए भेजा (27 मई 1999) गया था। दिनांक 17 अप्रैल 2002 को 33.156 एकड़ भूमि हेतु धारा 4/17 के अन्तर्गत अधिसूचना जारी की गयी थी, उसके बाद 26 जून 2003 को धारा 6/17 के अन्तर्गत अधिसूचना निर्गत की गयी।

भूमि का भौतिक कब्जा नहीं लिया जा सका। इसलिए, नोएडा द्वारा भूमि अर्जन के लिए दी गयी अग्रिम राशि का उपयोग नहीं हुआ जो जुलाई 2002 से एडीएम (भू.अ.) के यहाँ लम्बित है। इसका कारण सर्वेक्षण के समय या कब्जा लेते समय सम्यक सर्तकता की कमी थी।

¹³ ₹ 1.08 करोड़ = 90 प्रतिशत पर कुल देय क्षतिपूर्ति + पाँच प्रतिशत स्टाम्प ड्यूटी + ₹ 67,56,700 (60,895 वर्गमीटर * ₹ 100 + 2780 वर्गमीटर * ₹ 240) का 64.70 प्रतिशत पर अतिरिक्त क्षतिपूर्ति।

इस प्रस्तावित अर्जन हेतु एडीएम (भू.अ.) को ₹ 4.32 करोड़¹⁴ की अग्रिम राशि का भुगतान भी किया गया था। धारा 6 के अन्तर्गत अधिसूचना निर्गत करने के बाद, भूमि का स्थल सर्वेक्षण किया गया¹⁵ और पाया गया कि 33.156 एकड़ भूमि में से, 21.484 एकड़ खाली पड़ी थी और शेष भूमि में, स्कूल, घर इत्यादि विद्यमान थे। यह प्रकरण नोएडा के विधि प्रभाग को दिनांक 25 जनवरी 2003 को उनकी राय के लिए भेजा गया था कि क्या अधिनियम, 1894 के अन्तर्गत नोएडा के पास भूमि अर्जन प्रक्रिया वापस लेने का विकल्प है। विधि प्रभाग ने सलाह दी कि नोएडा के पास उस भूमि को छोड़ने की कोई शक्ति नहीं है जो भूमि अर्जन प्रक्रिया में सम्मिलित थी। विधि प्रभाग के सुझाव के दृष्टिगत, 28 फरवरी 2005 को भूमि प्रभाग द्वारा 33.156 एकड़ भूमि क्षेत्र पर परिग्रहण लिया गया और भौतिक परिग्रहण एवं आवश्यक कार्यवाही हेतु 16 मार्च 2005 को अभियांत्रिकी प्रभाग को हस्तान्तरित कर दिया गया परन्तु नोएडा द्वारा आज तक भौतिक कब्जा नहीं लिया जा सका क्योंकि भूमि पर आबादी पहले से ही विद्यमान थी और विकास कार्य ग्राम समाज द्वारा निष्पादित किया जा चुका था। लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गये अभिलेख के अनुसार, उक्त भूमि का अधिनिर्णय मार्च 2020 तक घोषित नहीं किया गया था।

इस सम्बंध में, लेखापरीक्षा ने भारतीय अंतरिक्ष अनुसंधान संगठन (इसरो) के राष्ट्रीय रिमोट सेंसिंग सेंटर (एनआरएससी) से वर्ष 2005 की इलाबाँस गाँव की एक उपग्रह छवि प्राप्त की, जिससे गाँव में विद्यमान आबादी का पता लगाया जा सके। छवि इस प्रकार है:



स्रोत: एनआरएससी, इसरो, हैदराबाद से प्राप्त सितम्बर 2005 की छवि नीला रंग निर्माण का दर्शाता है और लाल रंग वनस्पति को दर्शाता है।

उपरोक्त छवि स्पष्ट रूप से पुष्टि करती है कि प्रस्तावित गाँव (मानचित्र में नीली रेखाओं में चिह्नित) में सघन आबादी बस्ती थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि भूमि के अर्जन का प्रस्ताव इस तथ्य को सुनिश्चित किये बिना भेजा गया था कि भूमि सभी अतिक्रमणों से मुक्त थी और सरकार को भूमि अर्जन प्रस्ताव भेजने से पहले नोएडा के

¹⁴ दिनांक 29.4.99, 19.07.02 और 24.06.03 को क्रमशः ₹ 36,24,192, ₹ 3,47,97,672 और ₹ 48,02,733 की धनराशि एडीएम (भू.अ.) को भेजी गयी थी।

¹⁵ 26 जुलाई 2003 को लेखपाल, राजस्व निरीक्षक और नायब तहसीलदार द्वारा संयुक्त सर्वेक्षण किया गया।

भूमि प्रभाग द्वारा कोई स्थल निरीक्षण नहीं किया गया था। नोएडा द्वारा न तो भौतिक कब्जा लिया जा सका और न ही अधिनियम की धारा 11 के अन्तर्गत कोई अधिनिर्णय घोषित किया गया। परिणामस्वरूप, नोएडा अपना विकास कार्य शुरू नहीं कर सका। इस प्रकार भूमि अर्जन के लिए भुगतान किए गए ₹ 4.32 करोड़ की राशि अपने उद्देश्य को प्राप्त नहीं कर सकी और अप्रयुक्त रह गयी जोकि 2003 से जिला प्राधिकारियों से वापसी के लिए लंबित है। आगे अधिनियम 2013 (01 जनवरी 2014 से प्रभावी) के अधिनियमित होने से, अधिनियम 2013 की धारा 24 (2) के प्रावधानों के अनुसार, अधिनियम, 1894 के अन्तर्गत कार्यवाही भी समाप्त हो गयी।

नोएडा ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि धारा 4 के अन्तर्गत अधिसूचना के पश्चात् ग्रामीणों द्वारा भूमि का अतिक्रमण कर लिया गया, एवं कार्यवाही का सम्पूर्ण दायित्व नोएडा के बजाय, एडीएम (भू.अ.) में निहित होता है। कलेक्टर द्वारा न तो कोई अधिनिर्णय घोषित किया गया है और न ही किसी अनुबंध के अन्तर्गत कोई भूगतान किया गया। इसके अलावा, एडीएम (भू.अ.) के पास लम्बित राशि को समय-समय पर समायोजित या नोएडा को वापस कर दिया जाता है।

उत्तर स्वीकार नहीं है क्योंकि इस प्रकरण में 2005 में नोएडा के भूमि अर्जन प्रभाग द्वारा कब्जा केवल दस्तावेजों पर लिया गया है। सितम्बर 2005 की इसरो छवि स्पष्ट रूप से कब्जा किए गए क्षेत्र (आबादी) को इंगित करता है जिसे नीले रंग में चित्रित छवि में देखा जा सकता है, जो निर्माणों को प्रदर्शित करता है। परिणामस्वरूप, (मार्च 2020 तक) भौतिक कब्जा नहीं लिया गया है और न ही कोई अधिनिर्णय घोषित किया गया है। उत्तर इस मुद्दे को संबोधित नहीं करता है कि नोएडा द्वारा अग्रिम राशि का उपयोग नहीं किया जा सका और जुलाई 2002 से एडीएम (भू.अ.) के पास लम्बित है, जिसका कारण सर्वेक्षण या कब्जे के समय उचित सावधानी नहीं लिया जाना है। परिणामस्वरूप, प्रकरण में गतिरोध उत्पन्न हो गया है एवं नोएडा का अग्रिम असमायोजित पड़ा हुआ है।

अर्जनों का अप्रभावी अनुगमन

3.8 भूमि का अर्जन पूर्ण होने के बाद, नोएडा द्वारा आगे के विकास हेतु अर्जित भूमि का कब्जा लिया जाता है। इस प्रकार अर्जन का प्रभावी अनुवर्तन प्रक्रिया का एक महत्वपूर्ण पहलू है। लेखापरीक्षा ने देखा कि, निम्नलिखित प्रकरणों में नोएडा का भूमि अर्जन प्रभाग अर्जित भूमि का अनुगमन करने में विफल रहा।

अतिक्रमण के अन्तर्गत भूमि

3.8.1 अनाधिकृत अतिक्रमण से भूमि का संरक्षण नोएडा के सबसे महत्वपूर्ण कार्यों में से एक है। भूमि संरक्षण गतिविधियां भूमि अर्जन विंग के साथ-साथ उपयोगकर्ता विभागों द्वारा किया जाता है। यह नोएडा का उत्तरदायित्व है कि वह भूमि की सुरक्षा के लिए चौबीसों घंटे निगरानी रखे और यह सुनिश्चित करे कि भूमि पर कोई अनाधिकृत ढांचा न बने और यदि कोई हो तो, उस को शीघ्रातिशीघ्र हटाया जाए।

भू-माफियाओं का उन्मूलन राज्य सरकार की सर्वोच्च प्राथमिकता होने के कारण, मुख्य सचिव के अधीन एक टास्क फोर्स का गठन किया गया था (मई 2017)। सरकारी भूमि के साथ निजी भूमि दोनों से अतिक्रमण हटाने के लिए स्पष्ट और परिणामोन्मुखी दिशा-निर्देश दिए गए। तदनुसार, जून 2017 में अतिक्रमित भूमि की कार्य-सर्किल वार सूची तैयार की गई, जिसमें 10 वर्क सर्किलों में 988 परिसम्पत्तियों की पहचान की गई। कई प्रकरणों में, भूमि का माप सूची में दर्ज नहीं की गयी थी लेकिन शेष प्रकरणों में, कुल 45,26,464 वर्गमीटर भूमि मूल्य ₹ 16,385.80 करोड़ (2019-20 के मूल्य पर) अतिक्रमण (परिशिष्ट-3.4) के अधीन थी।

जून 2017 से
₹ 16,000 करोड़ से
अधिक मूल्य की 45.26
लाख वर्ग मीटर की
95 प्रतिशत भूमि अभी
भी अतिक्रमित थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि भूमि अर्जन के बावजूद, नोएडा अतिक्रमणों के कारण इसे विकसित करने में असमर्थ था, जो दर्शाता है कि नोएडा किए गए अर्जनों का सफलतापूर्वक अनुगमन करने में विफल रहा।

नोएडा ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2020) कि प्रचलित आदेशों के अनुसार, अतिक्रमण मुक्त भूमि सुनिश्चित करने का उत्तरदायित्व भूमि अर्जन प्रभाग के बजाय सम्बंधित वर्क सर्किल का है। इसके अतिरिक्त, 2017 के बाद से 24.580 हेक्टेयर भूमि को अतिक्रमण से मुक्त कराया गया है।

उत्तर के अवलोकन से यह स्पष्ट है कि अविकसित भूमि का केवल एक लघु प्रतिशत (पाँच प्रतिशत) अतिक्रमणों से मुक्त कराया गया है और शेष 95 प्रतिशत क्षेत्र नोएडा के नियंत्रण से बाहर है। नोएडा को अर्जन के बाद अनुगमन तंत्र को सबल बनाना चाहिए, ताकि अर्जित भूमि का उत्पादकता हेतु प्रयोग किया जा सके।

क्रय की गई भूमि का दाखिल-खारिज न होना

3.8.2 दाखिल-खारिज, मौजूदा स्वामी से नए स्वामी में स्वामित्व का परिवर्तन है, जब परिसम्पत्ति विक्रय या हस्तान्तरित की जाती है। किसी परिसम्पत्ति को दाखिल-खारिज करके, नया स्वामी भू-राजस्व विभाग में अपने नाम पर परिसम्पत्ति दर्ज करवाता है।

2005-06 से 2017-18 की अवधि के दौरान, नोएडा ने कृषकों से प्रत्यक्ष क्रय के माध्यम से 761.8036 हेक्टेयर भूमि का अर्जन किया और भूस्वामियों के साथ 1,134 अनुबंध (बैनामा) किए। अर्जन के बाद, इन भूमि का स्वामित्व नोएडा को अपने पक्ष में विधिवत हस्तान्तरित कर प्राप्त करना आवश्यक था।

भूस्वामियों के साथ आपसी समझौते के माध्यम से भूमि के क्रय से सम्बंधित 115 चयनित प्रकरणों की लेखापरीक्षा की जाँच में पता चला कि, 30 प्रकरणों में, यद्यपि भूमि का अर्जन 08 अप्रैल 2005 से 19 फरवरी 2018 के दौरान आपसी समझौते (बैनामा) के माध्यम से किया गया था, मार्च 2020 तक भू राजस्व दस्तावेजों के अनुसार इन भूमि का स्वामित्व कृषकों के पास निहित रहा। नोएडा ने अर्जित भूमि का अधिकार अपने पक्ष में स्थान्तरित नहीं कराया हालाँकि नोएडा के भूमि अर्जन प्रभाग का यह उत्तरदायित्व है कि वह नोएडा के पक्ष में अर्जित भूमि के अधिकार हस्तान्तरित करवाए। 64 प्रकरणों में, नोएडा ने अर्जित भूमि के स्वामित्व को प्राप्त करने के लिए, भूस्वामियों के साथ अनुबंध की तिथि से 3 से 108 माह का समय लिया है। शेष 21 प्रकरणों में नोएडा ने अनुरोध के पश्चात भी दाखिल-खारिज की स्थिति उपलब्ध नहीं कराई।

अर्जित भूमि के अधिकार का नोएडा के पक्ष में अहस्तान्तरण, नोएडा द्वारा क्रय की गई इन भूमि को अन्य व्यक्ति को हस्तान्तरण करने के जोखिम से भरा था।

अपने उत्तर में, नोएडा ने लेखापरीक्षा को स्वीकार किया और आश्वासन दिया कि भूमि का दाखिल-खारिज किया जायेगा।

निष्कर्ष

नोएडा द्वारा की गयी भूमि अर्जन की प्रक्रिया, मुख्य रूप से 2010-11 तक, में कई प्रकरणों में अनियमितताएं थीं। अधिनियम, 1894 के अन्तर्गत किए गए सभी अर्जन अधिनियम के अर्जेसी क्लॉज को लागू कर किये गये थे। हालाँकि, भूमि अर्जन की प्रक्रिया के प्रसंस्करण में अत्यधिक समय लिया गया था जो यह दर्शाता है कि प्रत्येक प्रकरणों में अर्जेसी क्लॉज को लागू करने का औचित्य नहीं था। माननीय उच्च न्यायालय के निर्णय के अनुसरण में नोएडा अतिरिक्त प्रतिकर का भुगतान करते समय सम्यक सतर्कता करने में विफल रहा जिसके कारण अत्यधिक परिहार्य भुगतान और अधिक-भुगतान हुआ।

2014 के बाद से जब नोएडा ने भूमि का प्रत्यक्ष अर्जन किया, तो इसने पुनर्वासन और पुनर्व्यवस्थापना/नो लिटिगेशन बोनस का भुगतान किया जो अधिनियम 2013 की सीमा

से परे था। नोएडा के बोर्ड द्वारा उल्लंघनों पर रोक लगाने के बजाय, उस भुगतान को नियमित कर दिया, जिसे वह अनुमोदन देने हेतु अधिकृत नहीं था।

नोएडा आवश्यक विवेक का प्रयोग करने में भी विफल रहा और परिणामस्वरूप विभिन्न प्रकार के विलम्बों के कारण अधिक भुगतान किये गये। भूमि अर्जन के बाद, भूमि के दाखिल-खारिज करने में और भूमि पर अतिक्रमण को रोकने में विफलता भी देखी गयी।

संस्तुतियाँ		
संस्तुति संख्या	संस्तुति	सरकार की प्रतिक्रिया
4	नोएडा को सांविधिक प्रावधानों का पालन सुनिश्चित करने की आवश्यकता है, जैसा कि अधिनियम के अन्तर्गत दिया गया है एवं भूमि अर्जन करने में अर्जेंसी क्लॉज को लागू करते समय सम्यक सतर्कता का उपयोग करना चाहिए।	सहमत। सरकार ने कहा कि अर्जेंसी क्लॉज के उपयोग को अब निष्प्रभावी कर दिया गया है।
5	अर्जन के बाद, अनुवर्ती तंत्र को नोएडा द्वारा सुदृढ़ किया जाना चाहिए, जिससे कि अर्जित भूमि को शीघ्रातिशीघ्र उत्पादक उपयोग में लाया जा सके, बिना विलम्ब के दाखिल-खारिज किया जा सके और भार मुक्त रखा जा सके।	सहमत।