

माननीय अशोक भान और एन.के.सोढ़ी, जे.जे.

जयबीर सिंह और अन्य, - याचिकाकर्ता।

बनाम

हरियाणा राज्य और ओआईटीएच ईआरएस, - उत्तरदाता सी.डब्ल्यू.पी. 2413 ऑफ

1994

8 फरवरी, 1996

भारत का संविधान, 1950 - अनुच्छेद 226/227 - पंजाब ग्राम सामान्य भूमि (विनियमन) अधिनियम, 1961 - नियम 12 - पंचायती 1 की बिक्री और शामलात देह 1 और निजी कॉलोनाइजरो से घिरी भूमि की बिक्री के लिए पंचायत का संकल्प - सरकार ने ऐसी बिक्री के लिए अनुमोदन प्रदान किया - किरायेदारों द्वारा बिक्री को चुनौती कि भूमि नियम 12 में उल्लिखित उद्देश्यों के अलावा अन्य उद्देश्यों के लिए बेची जा रही है - सरकारी खजाने को धोखा देना - संकल्प और बाद में राज्य सरकार की अनुमति को रद्द कर दिया गया।

माना गया कि प्रावधान के अवलोकन से पता चलेगा कि पंचायत भूमि की अनुमति किसके द्वारा दी गई है?

Jaibir Singh v. State of Haryana
(N.K. Sodhi, J.)

कानून का निपटान केवल संबंधित गांव के निवासियों के लाभ के लिए किया जाना चाहिए और वह भी नियमों के नियम 12 (1) में उल्लिखित तीन उद्देश्यों में से किसी एक के लिए, ब्लॉक समिति कार्यालय या सरकार द्वारा मान्यता प्राप्त किसी विभाग या किसी भी संस्था के लिए भवन निर्माण के उद्देश्य से; या किसी औद्योगिक या वाणिज्यिक चिंता के उद्देश्य से या ऐसी योजना को निष्पादित करने के लिए जो गांव के निवासियों के लाभ के लिए आवर्ती आय का स्रोत हो सकता है। वर्तमान मामले में, 3 दिसंबर, 1990 के ग्राम पंचायत के संकल्प में केवल इतना कहा गया है कि चूंकि भूमि निजी कॉलोनाइजर्स से घिरी हुई है, इसलिए इसे उन कॉलोनाइजर्स को बेचने की अनुमति दी जानी चाहिए। यह ऐसा उद्देश्य नहीं है जिसके लिए पंचायती भूमि को कानून के तहत बेचा जा सकता है।

(पैरा 8)

आगे कहा गया कि हमारी राय में, सभी स्तरों पर दिमाग का पूरी तरह से अभाव रहा है क्योंकि जिन उद्देश्यों के लिए पंचायती भूमि बेची जा सकती है, उन्हें कभी भी ध्यान में नहीं रखा गया था।

(पैरा 8)

आगे कहा गया कि पूरी कवायद केवल आसपास के निजी कॉलोनाइजर्स को लाभ पहुंचाने के लिए की गई थी, जिनकी कॉलोनियां गांव और विचाराधीन भूमि के आसपास हैं। स्वीकृति देने का एकमात्र कारण यह दिया गया है कि भूमि डीएलएफ कॉलोनी से घिरी हुई है और बेकार पड़ी हुई है जिससे पंचायत को कोई आय नहीं हो रही है। यह ऐसा उद्देश्य नहीं है जिसके लिए पंचायती भूमि बेची जा सके।

याचिकाकर्ताओं की ओर से अधिवक्ता पीएस पटवालिया।

एच.एल. सिब्बल, एडवोकेट जनरल, हरियाणा

(Para 8)

जे.एस. दुहन, एएजी, हरियाणा

उत्तरदाता 1 से 5.

प्रतिवादी संख्या 6 और 7 के लिए अजय लांबा, वकील।

निर्णय

एन.के. सोढ़ी, जे.

1. यह आदेश 1993 की सिविल रिट याचिका 16186 और 1994 की 2413 का निपटारा करेगा जिसमें कानून और तथ्य के सामान्य प्रश्न उठते हैं।

2. गांव नाथूपुर (संक्षेप में गांव) दिल्ली सीमा पर और जयपुर और मेहरोली के बीच राजमार्ग पर स्थित है। यह हरियाणा राज्य के गुड़गांव जिले में पड़ता है। इस गांव में भूमि प्रमुख संपत्ति बन गई है और कॉलोनाइजर्स ने इस क्षेत्र में आधुनिक कॉलोनियों का निर्माण किया है, उनमें से एक कुतुब एन्क्लेव है जो उपरोक्त गांव के दो किनारों पर है। इस कॉलोनी को डीएलएफ के रूप में जाने जाने वाले प्रमुख कॉलोनाइजर्स में से एक द्वारा बढ़ावा दिया गया है। गांव का एक तरफ दिल्ली जयपुर हाईवे है और दूसरी तरफ दिल्ली मेहरोली हाईवे है। यह याचिकाकर्ताओं द्वारा आरोप लगाया गया है और उत्तरदाताओं द्वारा विवादित नहीं है कि भूमि 4.2 माप है। इस गांव की एकड़ जमीन नवंबर, 1989 में 15 लाख रुपये प्रति एकड़ की दर से 64.55 लाख रुपये में बेची गई थी। कुछ बिक्री विलेखों की अनुवादित प्रतियां याचिका के साथ अनुलग्नक पी 2 और पी 3 के रूप में संलग्न की गई हैं।

3. हैरानी की बात है कि इसके एक महीने बाद ही 18 दिसंबर, 1989 को ग्राम पंचायत ने 16 एकड़ पंचायती जमीन एच.एल.एफ. प्राइवेट लिमिटेड नामक एक निजी कंपनी को सिर्फ 5.10 लाख रुपये प्रति एकड़ की दर से बेच दी। आरोप यह है कि जिस जमीन की कीमत 3.75 करोड़ रुपये से अधिक थी, उसे एक निजी कॉलोनाइजर को 80 लाख रुपये से थोड़ी अधिक राशि में बेच दिया गया। 3 दिसंबर, 1990 को फिर से गांव की ग्राम पंचायत ने अपने संकल्प संख्या 45 के अनुसार संकल्प लिया कि गांव में तीन पूरी पंचायती भूमि जो कॉलोनाइजर्स से घिरी हुई थी, उनकी राज्य सरकार से अनुमोदन प्राप्त करने के बाद उन्हें बेच दी जाएगी। प्रस्ताव में उस जमीन का विवरण दिया गया था जिसे बेचने की मांग की गई थी। गौरतलब है कि कानून के तहत पंचायती जमीन को किन उद्देश्यों के लिए बेचा जा सकता है, इसमें से किसी भी उद्देश्य का प्रस्ताव में उल्लेख नहीं किया गया था और न ही पंचायत का यह मामला था कि उसे किसी विशिष्ट उद्देश्य के लिए या अपनी किसी विकास योजना/परियोजना को लागू करने के लिए धन की आवश्यकता थी। इस संकल्प की एक प्रति याचिका के साथ अनुलग्नक पी-8 है। यह मामला उपायुक्त को भेजा गया था जिन्होंने अपने दिनांक 19 मई, 1993 के पत्र के अनुसार ग्राम पंचायत के मामले को राज्य सरकार को उसकी पंचायती भूमि की बिक्री की अनुमति देने की सिफारिश की थी। उन्होंने सुझाव दिया कि यह उचित होगा कि भूमि को खुली नीलामी में बेचा जाए, हालांकि विभाग द्वारा निर्धारित भूमि का बाजार मूल्य था। 5,76,785 रुपये प्रति एकड़। 3 दिसम्बर, 1990 के संकल्प पर आगे की कार्रवाई खर्च होने के दौरान ग्राम पंचायत ने दिनांक 11 मई, 1992 को एक अन्य प्रस्ताव पारित किया जिसमें अन्य 50 एकड़ भूमि को बेचने का प्रस्ताव किया गया। सरकार की अनुमति प्राप्त की गई और भूमि को 7.10 लाख रुपये प्रति एकड़ की दर से बेचा गया। 18 दिसंबर, 1989 और 11 मई, 1992 के संकल्पों के अनुसरण में की गई दो बिक्री के परिणामस्वरूप, ग्राम पंचायत ने कुल 4.32

करोड़ रुपये की राशि एकत्र की जो उसके पास सावधि जमा खाते में पड़ी है। तत्पश्चात् राज्य सरकार ने 3 दिसम्बर, 1990 के ग्राम पंचायत के संकल्प और उपायुक्त की सिफारिश पर विचार किया और पंजाब ग्राम सामान्य भूमि (विनियम) नियम, 1964 के नियम 6(10) के साथ नियम 12 के तहत ग्राम पंचायत को खुली नीलामी में पंचायत की 134 बीघा और 16 बिस्वास भूमि बेचने की अनुमति प्रदान की। यह अनुमति दिनांक 3 नवम्बर, 1993 के अनुमोदन के अनुसार सभी संबंधितों को सूचित की गई थी जिसकी एक प्रति अनुपत्र में दी गई है। रिट याचिका के साथ पी 9। जिन याचिकाकर्ताओं ने ग्राम पंचायत से पट्टे पर भूमि ली है, उन्होंने संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत यह याचिका दायर की है, जिसमें ग्राम पंचायत के प्रस्ताव को चुनौती दी गई है और साथ ही राज्य सरकार द्वारा भूमि की बिक्री के लिए दी गई अनुमति को मुख्य रूप से इस आधार पर चुनौती दी गई है कि इसे नियम 12 में उल्लिखित किसी भी उद्देश्य के लिए नहीं बेचा जा रहा है और प्रतिवादी जनता को धोखा देने में ग्राम पंचायत के साथ आश्वस्त हैं। जब ग्राम पंचायत के पास पहले से ही पर्याप्त धनराशि है तो करोड़ों रुपये का राजकोष प्रभावित हो रहा है। उनका यह भी मामला है कि जिन निजी कॉलोनाइजर्स की कॉलोनी गांव के आसपास है, उन्हें फायदा पहुंचाने के लिए ही जमीन बेचने की अनुमति दी जा रही है।

4. प्रतिवादियों ने अपने लिखित बयानों में याचिकाकर्ता द्वारा लगाए गए आरोपों को खारिज कर दिया है, हालांकि यह स्वीकार किया गया है कि ग्राम पंचायत कॉलोनाइजर्स को अपनी जमीन बेचने की इच्छुक है। यह प्रस्तुत किया गया है कि राज्य सरकार ने कानून के अनुसार अनुमोदन प्रदान किया है और याचिकाकर्ताओं को ग्राम पंचायत द्वारा की जाने वाली बिक्री को चुनौती देने का कोई अधिकार नहीं है।

5. बहस के दौरान, हमने ग्राम पंचायत और राज्य सरकार से भी पूछताछ की कि किस उद्देश्य के लिए भूमि को बेचा जाना चाहा गया था। ग्राम पंचायत के सरपंच श्री उधमी राम ने दिनांक 14 दिसम्बर, 1994 को एक अतिरिक्त शपथ-पत्र दायर किया जिसमें कहा गया था कि ग्राम पंचायत द्वारा 1 भूमि की बिक्री पर प्राप्त विक्रय राशि सरकारी अनुदेशों के अनुसार एक बैंक खाते में जमा पड़ी हुई थी और यह राशि वापस नहीं ली जानी थी क्योंकि ग्राम पंचायत द्वारा केवल ब्याज का उपयोग अपने विकास प्रयोजनों के लिए किया जाएगा। यह भी कहा गया था कि चूंकि गांव डीएलएफ कॉलोनी से घिरा हुआ था, इसलिए गांव के निवासियों के पास खुद को आराम करने के लिए कोई जगह नहीं बची थी, जिसके परिणामस्वरूप गांव में गंदगी और अस्वच्छता की स्थिति फैल गई थी। इस स्थिति से निपटने के लिए पंचायत ने कुछ विकास योजनाओं पर काम किया, जिसके कार्यान्वयन के लिए 2 करोड़ रुपये का प्राक्कलन तैयार किया गया। सरकारी एजेंसियों द्वारा तैयार की गई विकास स्कीमें और प्राक्कलन निम्नानुसार हैं -

सड़कों का मेटलिंग (1) रु. 443,91,00

सीवरेज: (2) 63,52,500 रुपये

(2) स्कूल भवन:	रु.	30,01,400
(3) पुस्तकालय रु.		15,93,700

(4) महिला मंडल भवन के लिए	2,85,400
(5) पी.एच.सी.आर.	12,54,700
(6) पंचायत घर	रु. 4,99,800

क्रम में अपने आप को संतुष्ट करने के लिए राज्य सरकार ने सभी प्रासंगिक कारकों को ध्यान में रखते हुए भूमि की बिक्री की अनुमति दी थी, हमने राज्य के वकील को ग्राम पंचायत को अनुमति देने से संबंधित मूल फाइलें पेश करने का निर्देश दिया।

(6) हमने याचिकाकर्ता के वरिष्ठ वकील को सुना है और राज्य सरकार द्वारा पेश किए गए मूल रिकॉर्ड का अवलोकन किया है। ग्राम पंचायत में निहित *शामलात* भूमि की बिक्री पंजाब ग्राम सामान्य भूमि (विनियमन) अधिनियम, 1961 की धारा 5 द्वारा शासित होती है जो हरियाणा राज्य पर लागू होती है (इसके बाद अधिनियम कहा जाता है), जिसका प्रासंगिक भाग निम्नानुसार है: -

"5. पंचायतों में निहित या मानी गई भूमि के उपयोग और कब्जे आदि का :-

1. इस अधिनियम के अधीन पंचायत में निहित या मानी गई सभी भूमियों का पंचायत द्वारा संबंधित गाँव के निवासियों के लाभ के लिए निर्धारित रीति से उपयोग किया जाएगा या उनका निपटान किया जाएगा:

नियमों के नियम 12 में उन उद्देश्यों को निर्धारित किया गया है जिनके लिए पंचायती भूमि बेची जा सकती है। यह निम्नानुसार है: -

"12. वह प्रयोजन जिसके लिए *भूमि बेची जा सकती है*:- (अधिनियम की धारा 5 और 15 (2) (एफ)।

1. एक पंचायत, सरकार के पूर्व अनुमोदन से, भूमि बेच सकती है

शामलात देह में निहित है अधिनियम के लिए :-

- (i) ब्लॉक समिति कार्यालय या किसी के लिए भवन के निर्माण का उद्देश्य विभाग या संस्था सरकार द्वारा मान्यता प्राप्त;
- (ii) किसी भी औद्योगिक या वाणिज्यिक चिंता का उद्देश्य; नहीं तो
- (iii) ऐसी योजना का निष्पादन करना जो गांव के निवासियों के लाभ के लिए आवर्ती आय का एक स्रोत हो।

2. जहां उप-नियम (1) के तहत शामलात देह में भूमि को बेचने का प्रस्ताव है, पंचायत अपने तीन-चौथाई सदस्यों के बहुमत से पारित अपने प्रस्ताव की एक प्रति सरकार को भेजेगी, जिसमें पंचायत समिति और उपायुक्त के माध्यम से भूमि बेचने का प्रस्ताव है-

-
- A. भूमि का क्षेत्रफल और स्थान बिक्री के लिए प्रस्तावित;
- B. बिक्री से अनुमानित आय और क्या आय में वृद्धि होगी, अगर कुछ वर्षों के बाद भूमि बेची जाती है;
- C. पंचायत जमीन क्यों बेचना चाहती है और बिक्री से होने वाली आय के उपयोग की योजना क्या है?
1. शामलात देह में भूमि की बिक्री के लिए प्रचार उपायुक्त द्वारा किया जाएगा नियम 6 के उप-नियम (10) में निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार, सरकार का अनुमोदन प्राप्त होने पर, जो यह भी तय करेगा कि क्या भूमि को एक या अधिक लॉट में बेचा जाना चाहिए और जो अधिकारी नीलामी में उपस्थित होगा;

7. परन्तु इस उप-नियम में निहित कुछ भी उप-नियम (1) के खंड (i) में निर्दिष्ट प्रयोजनों के लिए शामलात भूमि की बिक्री पर लागू नहीं होगा।
8. उपर्युक्त प्रावधानों के अवलोकन से पता चलता है कि कानून द्वारा पंचायत भूमि को केवल संबंधित गांव के निवासियों के लाभ के लिए निपटाने की अनुमति है और वह भी नियमों के नियम 12 (1) में उल्लिखित तीन उद्देश्यों में से किसी एक के लिए, अर्थात्, ब्लॉक समिति कार्यालय या सरकार द्वारा मान्यता प्राप्त किसी विभाग या किसी भी संस्था के लिए भवन निर्माण के उद्देश्य से; या किसी औद्योगिक या वाणिज्यिक चिंता के उद्देश्य के लिए या ऐसी योजना को निष्पादित करने के लिए जो गांव के निवासियों के लाभ के लिए आवर्ती आय का स्रोत हो सकता है। वर्तमान मामले में, 3 दिसंबर, 1990 के ग्राम पंचायत के संकल्प में केवल इतना कहा गया है कि चूंकि भूमि निजी कॉलोनाइजर्स से घिरी हुई है, इसलिए इसे उन कॉलोनाइजर्स को बेचने की अनुमति दी जानी चाहिए। यह ऐसा उद्देश्य नहीं है जिसके लिए पंचायती भूमि को कानून के तहत बेचा जा सकता है। यह भी पंचायत का मामला नहीं है कि निवासियों के लाभ के लिए उपयोग करने के लिए अपनी आय बढ़ाने के लिए भूमि बेचने की मांग की गई थी। फिर, जब उपायुक्त और पंचायत निदेशालय के स्तर पर इस मामले पर कार्रवाई की गई, तो किसी भी संबंधित व्यक्ति ने उन उद्देश्यों को ध्यान में नहीं रखा, जिनके लिए पंचायती भूमि बेची जा सकती है और दिलचस्प बात यह है कि विभाग ने 1992 में 5,76,765 रुपये प्रति एकड़ की दर से संबंधित भूमि का बाजार मूल्य निर्धारित किया, जबकि विचाराधीन भूमि से सटे भूमि को वर्ष 1989 में बेचा गया था। 15 लाख रुपये प्रति एकड़ की दर। जब सरकार ने अनुमोदन प्रदान करने के मामले पर विचार किया तो भूमि का बाजार मूल्य फिर से मूल्यांकन किया गया और इसे 22,21,588 रुपये प्रति एकड़ निर्धारित किया गया और अंत में प्रभारी मंत्री ने आरक्षित मूल्य के रूप में 22,21,588 रुपये तय करते हुए खुली नीलामी द्वारा भूमि की बिक्री के लिए मंजूरी दे दी। यह मामला मुख्यमंत्री के समक्ष भी रखा गया था, जिन्होंने नियमों के अनुसार खुली नीलामी द्वारा बिक्री की अनुमति दी और इसे निर्देशित किया।

उचित प्रचार के बाद उपायुक्त की उपस्थिति में आयोजित किया जाएगा। हालांकि, उन्होंने आरक्षित मूल्य के बारे में कुछ नहीं कहा। दी गई अंतिम मंजूरी में कोई आरक्षित मूल्य निर्धारित नहीं किया गया है। यह ध्यान रखना दिलचस्प है कि किसी भी स्तर पर किसी भी अधिकारी ने नियमों के नियम 12 में उल्लिखित उद्देश्यों को ध्यान में नहीं रखा, जिसके लिए भूमि बेची जा सकती है। ग्राम पंचायत को वर्ष 1989 और 1992 में अपनी कुछ भूमि की बिक्री के लिए अनुमति दी गई थी, जिसे उसने बेचकर 4.23 करोड़ रुपये की राशि एकत्र की थी जो पंचायत के पास सावधि जमा खाते में पड़ी है। हमारी राय में, सभी स्तरों पर दिमाग का पूरी तरह से अभाव रहा है क्योंकि जिन उद्देश्यों के लिए पंचायत की भूमि बेची जा सकती है, उन पर कभी विचार नहीं किया गया। इसके अलावा, ग्राम पंचायत के पास पर्याप्त धन है ताकि वह उन विकास योजनाओं को लागू करने में सक्षम हो सके जिन्हें वह शुरू करने का प्रस्ताव करता है जैसा कि ग्राम पंचायत के सरपंच के अतिरिक्त हलफनामे में उल्लेख किया गया है। इन स्कीमों के कार्यान्वयन के लिए भी मोटे तौर पर लगभग 15 से 2 करोड़ रुपए की राशि की आवश्यकता होती है। 4.3 करोड़ रुपये की राशि पिछले 28 वर्षों से अधिक समय से पंचायत के पास पड़ी हुई है और उसने भी बहुत ब्याज अर्जित किया होगा। इस तरह, पंचायत को अपनी ज़मीन बेचने के लिए शायद ही बहुत कम दबाव की ज़रूरत थी। ऐसा प्रतीत होता है कि यह पूरी कवायद केवल आसपास के निजी कॉलोनाइजरो को लाभ पहुंचाने के लिए की गई थी, जिनकी कॉलोनियां गांव और विचाराधीन भूमि के आसपास हैं। मंजूरी देने का एकमात्र कारण यह दिया गया है कि भूमि डीएलएफ कॉलोनी से घिरी हुई है और बेकार पड़ी है जिससे पंचायत को कोई आय नहीं हो रही है। यह ऐसा उद्देश्य नहीं है जिसके लिए पंचायत की भूमि बेची जा सके। यह तर्क कि खुली नीलामी के माध्यम से निष्पक्ष तरीके से बिक्री की जाएगी, शायद ही विश्वास को प्रेरित करता है जब हम देखते हैं कि भूमि भौगोलिक रूप से डीएलएफ कॉलोनी से घिरी हुई है और ये उपनिवेशवादी अकेले भूमि खरीदने और बिक्री का लाभ प्राप्त करने की संभावना रखते हैं, जैसा कि पहले ही ऊपर देखा गया है, यह कानून के तहत स्वीकार्य नहीं है।

9. परिणामस्वरूप, हम रिट याचिकाओं को अनुमति देते हैं, ग्राम पंचायत द्वारा पारित 3 दिसंबर, 1990 के संकल्प और भूमि की बिक्री के लिए राज्य सरकार द्वारा दी गई अनुमति को भी रद्द करते हैं। याचिकाकर्ताओं की लागत 5,000 रुपये होगी।

अस्वीकरण : स्थानीय भाषा में अनुवादित निर्णय वादी के सीमित उपयोग के लिए है ताकि वह अपनी भाषा में इसे समझ सके और किसी अन्य उद्देश्य के लिए इसका उपयोग नहीं किया जा सकता है। सभी व्यावहारिक और आधिकारिक उद्देश्यों के लिए निर्णय का अंग्रेजी संस्करण प्रमाणिक होगा और निष्पादन और कार्यान्वयन के उद्देश्य के लिए उपयुक्त रहेगा।

अवीषेक गर्ग
प्रशिक्षु न्यायिक अधिकारी
(Trainee Judicial Officer)
हिसार, हरियाणा