अध्याय–III
भूमि का अर्जन

अध्याय–III

भूमि का अर्जन

भूमि अर्जन की प्रक्रिया

3.1 जीनीडा तीन प्रक्रियाओं के माध्यम से भूमि का अर्जन करता है, यथा अर्जन, पुनर्ग्रहण और प्रत्यक्ष क्रय।

अर्जन

3.1.1 भूमि का अर्जन और प्रतिकर का भुगतान भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 (एलएए, 1894) और 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 एलएए, 1894 को प्रतिस्थापित कर, भूमि अर्जन, पुनर्वासन और पुनर्व्यस्थापन में उचित प्रतिकर और पारदर्शिता अधिकार अधिनियम, 2013 (एलएए, 2013) अधिनियमित किया, जो कि 1 जनवरी 2014 से प्रभावी हुआ।

जीनीडा द्वारा प्रारम्भ (जनवरी 1991) से सितम्बर 2019 तक अर्जित 15,259.65 हेक्टेयर भूमि में से नब्बे प्रतिशत भूमि एलएए, 1894 के अन्तर्गत अर्जित की गई है, आठ प्रतिशत भूमि प्रत्यक्ष क्रय के माध्यम से अर्जित की गई है और शेष दो प्रतिशत पुनर्ग्रहण के माध्यम से अर्जित की गई है। एलएए, 1894 के अन्तर्गत अर्जन की प्रक्रिया, जो जीनीडा द्वारा भूमि अर्जन का प्रमुख माध्यम रहा है, नीचे **चार्ट 3.1** में दर्शाया गया है:

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

धारा 4

- समुचित सरकार द्वारा लोक प्रयोजनों के लिए भूमि अर्जन हेतु आधिकारिक राजपत्र में **अधिसूचना** का प्रकाशन।

धारा 5ए

- कलेक्टर द्वारा भूस्वामियों की आपत्तियों की **सुनवाई**।

धारा 6

- धारा 5ए के अनुसार बनाये गये प्रतिवेदन पर विचारोपरांत समुचित **सरकार द्वारा अधिकारिक राजपत्र में इस आशय की घोषणा** कि विशेष भूमि कि आवश्यकता लोक प्रयोजन के लिए है।

धारा 7

- घोषणा के उपरांत, कलेक्टर भूमि अर्जन हेतु **समुचित सरकार से आदेश** प्राप्त करेंगे।

धारा 11

- **उप–धारा (1):** भूमि के सही क्षेत्र और प्रतिकर के लिए कलेक्टर द्वारा **जाँच और अधिनिर्णय जो उनकी राय में समुचित सरकार के अनुमोदन के अधीन हो,** की अनुमति दी जानी चाहिए।
- **उप–धारा (2):** ऐसे प्रकरणों में जहां भूमि में रूचि रखने वाले व्यक्तियों ने अधिनिर्णय में शामिल किए जाने वाले प्रकरणों पर लिखित रूप से सहमति व्यक्त की है, कलेक्टर, आगे की जाँच किए बिना, **ऐसे करार की शर्तों के अनुसार अधिनिर्णय कर सकता है**।

धारा 16

- कलेक्टर द्वारा **सभी अतिक्रमणों से मुक्त भूमि पर कब्जा प्राप्त** करना।

धारा 17

- **अत्यावश्यकता की दशा में,** समुचित सरकार यह निर्देश दे सकती है कि धारा 5 ए के प्रावधान लागू नहीं होंगे और धारा 4 (1) के अन्तर्गत अधिसूचना के प्रकाशन की दिनांक के बाद किसी भी समय धारा 6 के अन्तर्गत एक घोषणा की जा सकती है।

जीनीडा का भूमि अर्जन प्रभाग, नियोजन प्रभाग द्वारा भूमि की आवश्यकताओं के आधार पर, सीईओ, जीनीडा के अनुमोदन के उपरांत अपर जिलाधिकारी (भूमि अर्जन) {एडीएम

(एलए)} को एलएए, 1894 की धारा 4 के अन्तर्गत अधिसूचना हेतु एक प्रारंभिक प्रस्ताव प्रस्तुत करता है। एडीएम (एलए) द्वारा प्रस्ताव की जाँच के उपरांत, जीनीडा एडीएम (एलए) की मांग के अनुसार प्रचलित भूमि दर पर 10 प्रतिशत अग्रिम जमा करता है। तत्पश्चात् उ.प्र. सरकार एलएए, 1894 की धारा 4 के अन्तर्गत अधिसूचना निर्गत करती है जिसे जीनीडा द्वारा दो स्थानीय समाचार पत्रों में प्रकाशित किया जाना आवश्यक है। कलेक्टर, एलएए, 1894 की धारा 5ए के अन्तर्गत निर्धारित, भूस्वामियों की आपत्तियों की सुनवाई करता है। यद्यपि एलएए, 1894 की धारा 17 के अर्जेंसी क्लॉज के अन्तर्गत अधिसूचना के प्रकरण में, धारा 5ए के प्रावधान लागू नहीं होंगे। जीनीडा, एडीएम (एलए) द्वारा अनुमानित लागत का 70 प्रतिशत सोलेसियम[1] के साथ और 12 प्रतिशत प्रतिवर्ष[2] अतिरिक्त प्रतिकर की मांग पर, अपेक्षित धनराशि जमा करता है। उ.प्र. सरकार, तत्पश्चात् एलएए, 1894 की धारा 6 के अन्तर्गत घोषणा निर्गत करता है जो दो स्थानीय समाचार पत्रों में भी प्रकाशित किया जाता है। कलेक्टर, उ.प्र. सरकार से उपरोक्त अधिनियम की धारा 7 के अन्तर्गत आदेश लेकर, एलएए, 1894 की धारा 9 के अन्तर्गत हितधारक व्यक्तियों को भूमि पर या उसके पास सुविधाजनक स्थानों पर भूमि का कब्जा लेने की सार्वजनिक सूचना की घोषणा करता है। कलेक्टर तत्पश्चात् भूमि अर्जन के लिए शेष धनराशि की माँग करता है जिसे जीनीडा द्वारा जमा किया जाता है।

एलएए, 1894 की धारा 11 (1) के अन्तर्गत, कलेक्टर भूमि के सही क्षेत्रफल के लिए एवं प्रतिकर जो उसके मत से, उ.प्र. सरकार के अनुमोदनाधिन, अनुज्ञात है, अधिनिर्णय देता है। एलएए, 1894 की धारा 11 (2) प्रावधान करती है कि, ''यदि कार्यवाही के किसी प्रक्रम पर कलेक्टर का यह समाधान हो जाता है कि भूमि में हित्तबद्ध व्यक्तियों ने, जो उसके सापेक्ष उपसंजात हुए थे, समुचित सरकार द्वारा बनाये गये नियमों द्वारा विहित प्रारूप में कलेक्टर के अधिनिर्णय में सम्मिलित किए जाने वाले विषयों के सम्बन्ध में लिखित रूप में करार किया है तो वह और जाँच किए बिना ऐसे करार के निबंधनों के अनुसार अधिनिर्णय कर सकेगा''। जीनीडा के महाप्रबंधक (भूमि अर्जन) भूमि के अर्जन से सम्बन्धित सभी गतिविधियों के समन्वय के लिए उत्तरदायी होते हैं।

भूमि का पुनर्ग्रहण

3.1.2 उत्तर प्रदेश जमींदारी उन्मूलन एवं भूमि सुधार अधिनियम, 1950 के अनुसार ग्राम सभा की भूमि विभिन्न प्रयोजनों के लिए सभा के अधिकार में छोड़ी गई सरकारी भूमि है। राज्य सरकार, किसी भी समय सामान्य या विशेष आदेश द्वारा किसी घोषणा में संशोधन या रद्द कर, ऐसी भूमि को वापस ले सकती है। जीनीडा जिला कलेक्टर को प्रस्ताव भेजता है जिसके आधार पर मण्डलायुक्त अधिसूचना में उल्लिखित धनराशि के भुगतान पर जीनीडा के पक्ष में भूमि के पुनर्ग्रहण के लिए अधिसूचना निर्गत करते हैं।

प्रत्यक्ष क्रय

3.1.3 जीनीडा के बोर्ड द्वारा अनुमोदित प्रतिकर की दर के आधार पर भूस्वामियों से प्रत्यक्ष रूप से भूमि क्रय कर भूमि का अर्जन किया जाता है और भूस्वामियों को प्रत्यक्ष रूप से भुगतान किया जाता है। भूस्वामियों और जीनीडा के बीच बिक्री विलेख निष्पादित किए जाते हैं।

विभिन्न श्रेणियों के अन्तर्गत भूमि अर्जन दरों को अंतिम रूप देना

3.1.4 एलएए, 1894 की धारा 11(1) के अन्तर्गत भूमि अर्जन की मूल दर कलेक्टर द्वारा तय की जाती है। एलएए, 1894 की धारा 4 के अन्तर्गत अधिसूचना के अंतिम प्रकाशन की तिथि से पहले पिछले तीन वर्षों के दौरान निष्पादित बिक्री विलेखों पर विचार करने के उपरांत कलेक्टर द्वारा प्रतिकर की दर निर्धारित की जाती है। इसके अतिरिक्त, एक

[1] प्रतिकर की 30 प्रतिशत धनराशि।

[2] धारा 4 के अन्तर्गत अधिसूचना की तिथि से अधिनिर्णय की तिथि या कब्जा लेने की तिथि, जो भी पहले हो।

धनराशि (सोलेसियम) उपरोक्त दर पर 30 प्रतिशत की दर से, धारा 4 के अन्तर्गत अधिसूचना के प्रकाशन की तिथि से प्रतिकर की तिथि या कब्जा लेने की तिथि तक जो भी पहले हो, की अवधि के लिए मूल दर पर 12 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से ब्याज के साथ भी भूस्वामी को देय है।

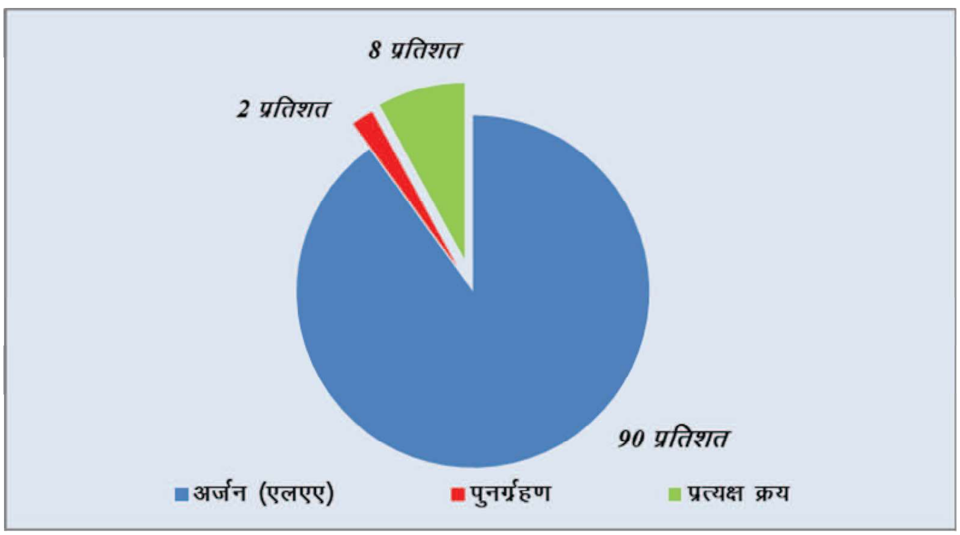
एलएए, 1894 की धारा 11 (2) के अन्तर्गत कलेक्टर द्वारा जीनीडा और भूस्वामियों द्वारा सहमत दरों पर अधिनिर्णय दिया जाता है। इसके लिए करार नियमावली, 1997 के अन्तर्गत, जीनीडा के बोर्ड द्वारा भूस्वामी को देय भूमि दर का निर्धारण प्रतिवर्ष किया जाता है, जिसे आयुक्त, मेरठ मंडल द्वारा अनुमोदित किया जाना आवश्यक है। इन दरों को प्रत्यक्ष क्रय के माध्यम से अर्जन के लिए भी लागू[3] किया गया था। ये दरें हर साल जीनीडा के बोर्ड द्वारा आम तौर पर लागत मुद्रास्फीति सूचकांक (सीआईआई) में वृद्धि के आधार पर प्रचलित दर में वृद्धि करके तय की जाती हैं। पुश्तैनी[4] किसान (पुश्तैनी भूमि वाले किसान) के प्रकरण में अर्जन की दर गैर–पुश्तैनी किसान (गैर–पुश्तैनी) के लिए निर्धारित दरों की तुलना में 15 प्रतिशत अधिक (पुनर्वास बोनस के रूप में) होती है।

जीनीडा में भूमि अर्जन की स्थिति

3.2 जीनीडा के अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत ग्रेटर नोएडा के क्षेत्र में सम्मिलित करने के लिए उ.प्र. सरकार ने सितम्बर 1989 से फरवरी 1994 की अवधि में पहले चरण में 126 गाँवों को अधिसूचित किया था। जीनीडा ने 124 गाँवों में 22,255 हेक्टेयर के विकास के लिए महायोजना 2021 को अनुमोदित (मार्च 2001) किया।

इसके सापेक्ष, जीनीडा ने प्रारंभ (जनवरी 1991) से सितम्बर 2019 तक 15,259.65 हेक्टेयर भूमि का अर्जन किया। **चार्ट 3.2** विभिन्न प्रक्रियाओं के माध्यम से अर्जित भूमि को दर्शाता है, जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

चार्ट 3.2: जीनीडा द्वारा सितम्बर 2019 तक अर्जित भूमि



स्रोतः जीनीडा द्वारा प्रदत्त सूचना।

ऊपर दिये गये चार्ट से यह स्पष्ट है कि जीनीडा ने एलएए, 1894 के अन्तर्गत अर्जन द्वारा 90 प्रतिशत (13,808.67 हेक्टेयर) भूमि का अर्जन किया, जबकि आठ प्रतिशत प्रत्यक्ष कर (1,178.21 हेक्टेयर) और दो प्रतिशत पुनर्ग्रहण (272.77 हेक्टेयर) के माध्यम से अर्जित किया गया था।

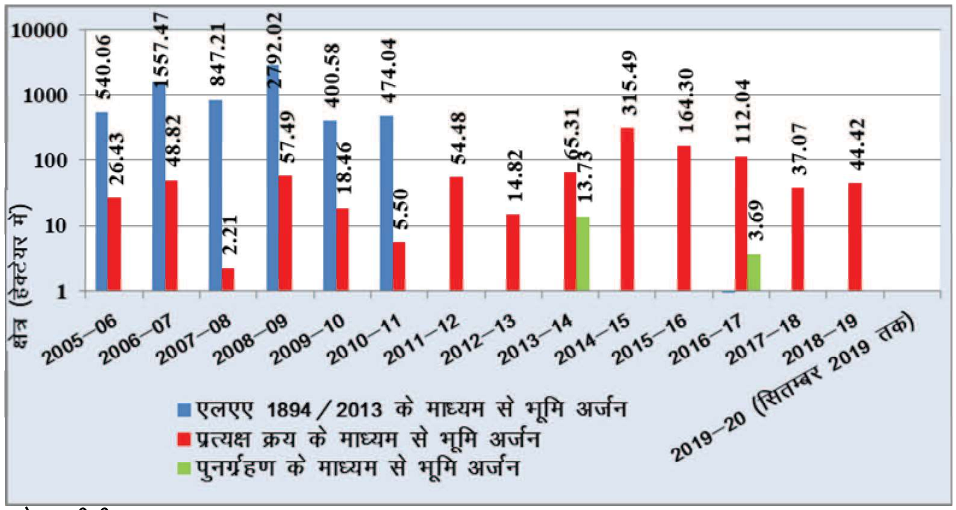
---

[3] 7 अप्रैल 2000 को आयोजित 35वीं बोर्ड बैठक।

[4] भूमि धारक जिनका नाम जीनीडा की स्थापना से पहले भूस्वामी के रूप में राजस्व रिकॉर्ड में दर्ज हैं, पुश्तैनी हैं और अन्य गैर–पुश्तैनी हैं।

जीनीडा ने, अप्रैल 2005 से सितम्बर 2019 की अवधि में कुल अर्जित 7,596.03 हेक्टेयर में से, अधिकांश भूमि 6,611.38 हेक्टेयर (87 प्रतिशत) का अर्जन 2005–06 से 2010–11 की अवधि में एलएए, 1894 के माध्यम से किया। जीनीडा ने वर्ष 2011–12 से प्रत्यक्ष क्रय का उपयोग किया। अप्रैल 2005 से सितम्बर 2019 की अवधि के दौरान भूमि अर्जन की वर्षवार स्थिति **चार्ट 3.3** में दर्शाई गई है।

चार्ट 3.3 : भूमि अर्जन की वर्षवार स्थिति हेक्टेयर में



स्रोतः जीनीडा द्वारा प्रदत्त सूचना।

लेखापरीक्षा आच्छादन

3.3 वर्ष 2005–06 से 2017–18 के मध्य जीनीडा द्वारा किए गए 2,683 प्रकरणों में कुल 7,551.61 हेक्टेयर अर्जन में से, लेखापरीक्षा ने नमूने के विस्तृत अध्ययन में 6,257.12 हेक्टेयर भूमि के अर्जन के प्रकरणों का विश्लेषण किया, जिसमें एलएए, 1894 के अन्तर्गत 38 अर्जन[5] (6,143.22 हेक्टेयर, कुल अर्जन का 81 प्रतिशत), पुनर्ग्रहण के सभी चार प्रकरण (17.42 हेक्टेयर) और प्रत्यक्ष क्रय के 260 प्रकरण (96.48 हेक्टेयर) सम्मिलित थे। लेखापरीक्षा के दौरान पाए गए प्रकरणों/विसंगतियों का विवरण आगामी प्रस्तरों में दिया गया है।

लेखापरीक्षा परिणाम

भूमि के अर्जन के प्रकरणों के नमूना जाँच के परिणामस्वरूप लेखापरीक्षा परिणामों पर अनुवर्ती प्रस्तरों में चर्चा की गई है। ये लेखापरीक्षा परिणाम निम्नानुसार क्रमित किए गए हैं:

- नियोजन से अधिक भूमि का अर्जन ***(प्रस्तर 3.4 से 3.4.2)***;
- एलएए, 1894 के अन्तर्गत अर्जन और प्रतिकर के भुगतान में अनियमितताएँ ***(प्रस्तर 3.5 से 3.5.4)***;
- एलएए, 2013 की अधिसूचना के उपरांत उच्च दर पर भूमि क्रय कर भूस्वामियों का अनुचित संवर्धन ***(प्रस्तर 3.6)***;
- सम्यक सतर्कता बरतने में विफलता ***(प्रस्तर 3.7 से 3.7.4)***; *और*
- अर्जन का अप्रभावी अनुवर्तन ***(प्रस्तर 3.8 से 3.8.4)***;

[5] नमूना लेखापरीक्षा में से एक प्रकरण को छोड़कर (नगला केरावली) जो लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया।

नियोजन से अधिक भूमि का अर्जन

3.4 जीनीडा द्वारा अर्जन और विकास हेतु भूमि की आवश्यकता महायोजना 2021 में दर्शायी गई है। अग्रेतर, जीनीडा ने नियोजित क्षेत्र, अर्जित भूमि, विकसित भूमि, गैर–विक्रय योग्य/विक्रय योग्य क्षेत्र के रूप में उपभोग की भूमि एवं विक्रय योग्य आवंटित भूमि/आवंटन के लिए पड़ी हुई भूमि की आवधिक स्थिति दर्शाते हुए प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) को नहीं बनाया। लेखापरीक्षा ने महायोजना के उल्लंघन में किए गए भूमि अर्जन में विभिन्न अनियमितताओं को देखा, जैसा कि नीचे चर्चा की गई है।

महायोजना 2021 में सम्मिलित नहीं किये गये गाँवों में भूमि का अर्जन

3.4.1 महायोजना एक विकास योजना है जो अन्य बातों के साथ–साथ भूमि संसाधनों के इष्टतम उपयोग का संकेत देने वाले विभिन्न भू–उपयोगों के बारे में और अनुमेय/निषिद्ध उपयोगों को इंगित करते हुए प्रत्येक भू–उपयोग के क्षेत्रीय विनियमों का प्रावधान करती है। जीनीडा को महायोजना को क्षेत्रीय योजना के अनुरूप तैयार करना होता है और इसे उ.प्र. सरकार और राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड (एनसीआरपीबी) द्वारा अनुमोदित कराना होता है। महायोजना को 10/20 वर्षों के समय क्षितिज के साथ तैयार किया जाता है।

यद्यपि महायोजना 2021 में सादोपुर और बादलपुर गाँव नियोजित क्षेत्र में शामिल नहीं थे, जीनीडा ने भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के अर्जेंसी क्लॉज का उपयोग किया और इन गाँवों में 2008–09 से 2010–11 के दौरान ₹ 290.60 करोड़ लागत की 353.028 हेक्टेयर भूमि का अर्जन किया।

एलएए, 1894 भूमि अर्जन का प्रावधान करता है जब भी सम्बन्धित सरकार को यह प्रतीत होता है कि किसी क्षेत्र में किसी सार्वजनिक उद्देश्य के लिए भूमि की आवश्यकता है या इसकी आवश्यकता होने की संभावना है। इस प्रकार, अधिसूचित क्षेत्र के विकास के लिए महायोजना का अस्तित्व भूमि अर्जन और विकास के सार्वजनिक उद्देश्य की स्थापना के लिए भूमि अर्जन की प्रक्रिया प्रारंभ करने के लिए एक आवश्यक पूर्व शर्त है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जीनीडा की महायोजना 2021 को मार्च 2001 में जीनीडा के बोर्ड द्वारा अनुमोदित किया गया था। तथापि, महायोजना 2021 के विकास हेतु नियोजित 124 गाँवों[6] के 22,255 हेक्टेयर भूमि के क्षेत्रफल में दो गाँवों सादोपुर और बादलपुर की 377.848 हेक्टेयर भूमि का क्षेत्रफल सम्मिलित नहीं था और इन्हें महायोजना 2031 के द्वितीय चरण में अर्जन के लिए जून 2006 में उ.प्र. सरकार द्वारा अधिसूचित किया गया था। तद्नुसार, इन गाँवों को 2011 और 2021 के लिए विद्यमान और प्रस्तावित भू–उपयोग को दर्शाते हुए जीनीडा के मानचित्र में सम्मिलित नहीं किया गया था। इन गांवों की स्थिति **मानचित्र 3.1** में दर्शायी गयी है।

मानचित्र 3.1: सादोपुर और बादलपुर के गाँव

स्रोतः गूगल मानचित्र।

6 उ.प्र. सरकार द्वारा नवम्बर 2010 तक कुल 337 गाँवों को अधिसूचित किया गया है।

हालाँकि, सादोपुर और बादलपुर गाँव महायोजना 2021 में नहीं थे, परन्तु उपरोक्त भूमि अर्जन के लिए डीएम को धारा 4(1)/17 के अन्तर्गत दिए गए अर्जन प्रस्ताव में इन गाँवों को एसीईओ द्वारा महायोजना के अन्तर्गत विकसित किए जाने की बात कही (जून 2007[7])। तत्पश्चात्, इन दोनों गाँवों, जो महायोजना 2021 में सम्मिलित नहीं थे, में भूमि का अर्जन जीनीडा द्वारा किया गया।

इन दोनों गाँवों को महायोजना 2031 में प्रस्तावित विकास के लिए सम्मिलित किया गया है जिसे अब तक (मार्च 2021) एनसीआरपीबी और उ.प्र. सरकार द्वारा अनुमोदित नहीं किया गया है।

यह भी उल्लेखनीय है कि एनसीआरपीबी ने जीनीडा को रेलवे लाइन और ग्रैंड ट्रंक (जीटी) रोड के बीच के क्षेत्र को अधिसूचित करने और कृषि हरित पट्टी के रूप में रखने का निर्देश (सितम्बर 2006) इस आधार पर दिया था कि यह अधिसूचित क्षेत्र से बाहर है और यहाँ अनाधिकृत निर्माण की प्रबल सम्भावना है। गाँव सादोपुर और बादलपुर का एक भाग भी उपरोक्त निर्दिष्ट क्षेत्र में आते हैं। जीनीडा ने एनसीआरपीबी को उत्तर दिया (फरवरी 2007) कि रेलवे लाइन और जीटी रोड के बीच का क्षेत्र उ.प्र. सरकार द्वारा ग्रेटर नोएडा फेज–II (महायोजना 2031) में पहले ही अधिसूचित (जून 2006) कर दिया गया था और महायोजना तैयार करते समय इसे कृषि हरित पट्टी के रूप में रखा जाएगा। इस पर एनसीआरपीबी ने सहमति जताई थी। जीनीडा के महायोजना 2031 के पैरा 7.2 में, एनसीआरपीबी की क्षेत्रीय योजना 2021 के पैरा 17.4.1 के प्रावधानों के अनुसार हरित बफर/हरित पट्टी/हरित वेजेज को परिभाषित किया गया है। जीनीडा ने 2008–09 से 2010–11 के दौरान हरित बफर के विकास के लिए 377.848 हेक्टेयर प्रस्तावित क्षेत्र के विरुद्ध उपरोक्त दो गाँवों में, एलएए, 1894 के अर्जेंसी क्लॉज को लागू करते हुए 353.028 हेक्टेयर भूमि का अर्जन किया। इन दोनों गाँवों के अर्जन का विवरण नीचे **तालिका 3.1** में दर्शाया गया है:

तालिका 3.1: अर्जन का विवरण

क्र. सं.	गाँव का नाम	अर्जन के लिए प्रस्तावित क्षेत्र (हेक्टेयर में)	अर्जित क्षेत्र (हेक्टेयर में)	भूमि के कब्जे की तिथि	हरित बफर के रूप में विकास की स्थिति
1	सादोपुर	144.003	126.740	16 फरवरी 2009 से 30 सितम्बर 2010	विकसित किया जाना है
2	बादलपुर	233.845	226.288	18 जुलाई 2008	–तदैव–
योग		**377.848**	**353.028**		

स्रोतः जीनीडा द्वारा प्रदत्त सूचना।

जैसा कि उपरोक्त तालिका में दिखाया गया है, गाँव सादोपुर और बादलपुर की 353.028 हेक्टेयर भूमि को कब्जे की तिथि से दस से 12 वर्ष बीत जाने के उपरांत भी, मार्च 2021 तक हरित बफर के रूप में विकसित नहीं किया गया है, जैसा कि नीचे **प्रस्तर 3.4.2** में चर्चा की गई है। इससे संकेत मिलता है कि उपरोक्त भूमि की तत्काल आवश्यकता नहीं थी और अर्जेंसी क्लॉज के अन्तर्गत इसका अर्जन अर्जेंसी क्लॉज का दुरूपयोग था।

इस प्रकार, जीनीडा ने उपरोक्त दो गाँवों की भूमि का अर्जन किया जो अत्यधिक निधि के अवरूद्ध रहने के अतिरिक्त महायोजना 2021 (और केवल अस्वीकृत महायोजना 2031 में शामिल) की परिधि से बाहर था।

एग्ज़िट कांफ्रेंस के दौरान (जनवरी 2021), राज्य सरकार और जीनीडा ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया और प्रकरण में आवश्यक कार्यवाही का आश्वासन दिया।

[7] प्रपत्र संख्या–1 में कलेक्टर के समक्ष भूमि के अर्जन हेतु प्रस्तुत प्रस्ताव।

भूमि अर्जन एवं विकासात्मक कार्यों पर अनियमित व्यय

3.4.2 एनसीआरपीबी की क्षेत्रीय योजना 2021 के पैरा 17.4.1 में कहा गया है कि हरित बफर क्षेत्र में, क्षेत्रीय योजना 2021 के क्षेत्रीय विनियम में अनुमत गतिविधियों के अतिरिक्त किसी अन्य गतिविधि की अनुमति नहीं है। अनुमत प्राप्त गतिविधियों में पहुँच/सर्विस मार्ग, कृषि और बागवानी, वनीकरण सहित सामाजिक वानिकी/वृक्षारोपण, शौचालय जैसी सुविधाओं के साथ फ्यूल स्टेशन, एसटीडी बूथ, छोटी मरम्मत की दुकान, छोटी चाय/शीतल पेय और स्नैक बार (बिना खाना पकाने की सुविधा के), टोल प्लाजा, बस कतार आश्रय, पुलिस बूथ, प्राथमिक चिकित्सा केंद्र और टेलीफोन बूथ था।

हरित बफर में अनुमत गतिविधियों में रिक्रिएशनल उपयोग, पार्क और क्षेत्रीय पार्क सम्मिलित नहीं हैं, जैसा कि विशेष रूप से अन्य भू–उपयोग क्षेत्र/उप–क्षेत्रों के अन्तर्गत क्षेत्र, जैसे नियंत्रित/विकास/विनियमित क्षेत्र के शहरीकरण योग्य क्षेत्र और नियंत्रित/विकास/विनियमित क्षेत्रों से बाहर कृषि (ग्रामीण) अंचल, के अनुमत गतिविधियों के मामले में सम्मिलित है।

मुख्यमंत्री के तत्कालीन सचिव, जिलाधिकारी–गौतमबुद्ध नगर (डीएम), अपर मुख्य कार्यपालक अधिकारी–जीनीडा (एसीईओ) और अन्य अधिकारियों द्वारा गाँव बादलपुर का निरीक्षण (24 मई 2007) किया गया और यह निर्णय लिया गया कि जीनीडा अपर जिलाधिकारी (भूमि अर्जन) (एडीएम (एलए)) को बादलपुर और सादोपुर गाँवों की भूमि अर्जन का प्रस्ताव प्रेषित करेगा।

तद्नुसार, जीनीडा ने एडीएम (एलए) को एलएए, 1894 की धारा 4/17 के अन्तर्गत 377.848 हेक्टेयर क्षेत्र के लिए भूमि अर्जन का प्रस्ताव भेजा (1 जून 2007) एवं मुख्य कार्यपालक अधिकारी (सीईओ), जीनीडा का प्रशासनिक अनुमोदन (4 जून 2007) यह दर्शाते हुए लिया गया कि हरित बफर के लिए भूमि की आवश्यकता थी। प्राप्त कब्जा और किए गए व्यय का विवरण नीचे **तालिका 3.2** में दर्शाया गया है:

तालिका 3.2: प्राप्त कब्जा और किए गए व्यय का विवरण

क्रं. सं.	गाँवों के नाम	अधिग्रहित क्षेत्र (हेक्टेयर में)	भूमि के कब्जे की तिथि	अर्जन की लागत (₹ करोड़ में)	विकास कार्यों की स्थिति (सितम्बर 2019 तक)
1	सादोपुर	126.740	16 फरवरी 2009 से 30 सितम्बर 2010	101.76	हरित बफर के रूप में अविकसित। जीनीडा ने बारात घर पर ₹ 0.19 करोड़ का व्यय किया जिसकी हरित बफर में अनुमति नहीं थी।
2	बादलपुर	226.288	18 जुलाई 2008	188.84	हरित बफर के रूप में अविकसित। जीनीडा ने *बारात घर* के जीर्णोद्धार, हेलीपैड पार्कों के सौन्दर्यीकरण जैसे विकास कार्यों पर ₹ 146.39 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया जो हरित बफर में अनुमत नहीं थे।
	योग	**353.028**		**290.60**	

स्रोतः जीनीडा द्वारा प्रदत्त सूचना।

अर्जन और विकास पर किए गए व्यय की टिप्पणियों पर नीचे चर्चा की गई है:

भूमि अर्जन पर व्यय

- सादोपुर और बादलपुर में 353.028 हेक्टेयर भूमि के अर्जन के लिए जीनीडा ने ₹ 290.60 करोड़ रूपये खर्च किये।

बादलपुर में भूमि अर्जन के लिए वाणिज्यिक बैंक से कर्ज लिया।

• जीनीडा को प्रतिकर का 10 प्रतिशत और अर्जन शुल्क के रूप में 10 प्रतिशत की धनराशि ₹ 30.05 करोड़ एडीएम (एलए) को प्रेषित करना आवश्यक था लेकिन महाप्रबंधक (वित्त) ने कहा (7 जून 2007) कि जीनीडा के पास केवल ₹ 17.64 करोड़ उपलब्ध थे। अतः गाँव बादलपुर के लिए 20 प्रतिशत अर्जन लागत का भुगतान करने के लिए सावधि जमा के विरुद्ध ओरिएंटल बैंक ऑफ कॉमर्स से ₹ 16 करोड़[8] का अल्पावधि ऋण लेने का प्रस्ताव प्रस्तुत किया गया था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि इस तरह के अर्जन के लिए कोई अत्यावश्यकता नहीं थी क्योंकि इस अर्जन और इसके लिए प्रावधान जीनीडा के 2007–08 के बजट में नहीं किया गया था जिसे जीनीडा के बोर्ड द्वारा 25 जून 2007 को आयोजित 64वीं बैठक में अनुमोदित किया गया था। गाँवों की सूची जहां भूमि का अर्जन किया जाना था उसमें सादोपुर और बादलपुर गांव सम्मिलित नहीं थे। फिर भी, भूमि को एलएए, 1894 के अर्जेंसी क्लॉज के अन्तर्गत अर्जित किया गया था।

विकास कार्यों पर व्यय

जीनीडा ने अर्जन से 10 से 12 वर्ष बीत जाने के बाद भी हरित बफर के परिकल्पित उद्देश्य के लिए गाँवों सादोपुर और बादलपुर की भूमि का विकास नहीं किया। इसके बजाय, जीनीडा ने ऐसी गतिविधियों जैसे बारात घर के नवीनीकरण, हेलीपैड, डॉ. भीमराव अम्बेडकर पार्क एवं गौतम बुद्ध पार्क के सौंदर्यीकरण पर ₹ 146.58 करोड़ व्यय किया जो एनसीआरपीबी की क्षेत्रीय योजना 2021 के अनुसार हरित बफर में अनुमत नहीं थी।

जीनीडा ने नवम्बर 2019 तक सादोपुर (₹ 19.42 करोड़) और बादलपुर (₹ 163.96 करोड़) गाँवों में विकास कार्यों पर ₹ 183.38 करोड़ का व्यय किया। उपरोक्त व्यय में से ₹ 146.58 करोड़ (79.93 प्रतिशत) गतिविधियों जैसे बारात घर के नवीनीकरण (₹ 0.19 करोड़), हेलीपैड (₹ 18.91 करोड़), डॉ. भीम राव अम्बेडकर पार्क (₹ 86.16 करोड़) और गौतम बुद्ध पार्क (₹ 41.32 करोड़) का सौन्दर्यीकरण में व्यय किया, जो एनसीआरपीबी के क्षेत्रीय योजना 2021 में हरित बफर में अनुमत नहीं थी। शेष धनराशि ₹ 36.80 करोड़ (20.07 प्रतिशत) का व्यय आबादी भूखण्डों[9] के मार्ग, पाथवे, नालियों एवं आंतरिक विकास पर किया गया था।

अग्रेतर यह देखा गया कि जीनीडा ने कृषि, बागवानी और सामाजिक वानिकी/ वृक्षारोपण सहित वनीकरण पर कोई खर्च नहीं किया, जो कि वास्तव में एनसीआरपीबी की क्षेत्रीय योजना 2021 में अनुमत व्यय और क्षेत्र को हरित बफर के रूप में विकसित करने की आवश्यकता थी।

अन्य मामले

• हालाँकि बादलपुर और सादोपुर गाँवों के अर्जन के लिए 1,532 भूस्वामियों को ₹ 290.60 करोड़ का प्रतिकर दिया गया था, परन्तु वे विस्थापित और भूमिहीन हो गए थे, जबकि इसे हरित बफर के रूप में बनाए रखने के लिए अर्जन का उद्देश्य जीनीडा द्वारा पूरा नहीं किया गया था (मार्च 2021)।

• इन गाँवों की भूमि अर्जन की मूल पत्रावलियाँ जीनीडा के अधिकारियों ने गुम कर दी हैं। पत्रावलियों की छायाप्रति लेखापरीक्षा को प्रस्तुत की गईं।

गांव सादोपुर और बादलपुर में भूमि अर्जन (₹ 290.60 करोड़) एवं विकास कार्यों (₹ 146.58 करोड़) पर ₹ 437.18 करोड़ का व्यय 'अर्जेंसी' क्लॉज के अन्तर्गत अनावश्यक थे क्योंकि ये गाँव महायोजना 2021 में नहीं थे और 'विकास कार्यों' पर जो व्यय किया गया था वह हरित बफर क्षेत्र में अनुमत गतिविधियों के अनुरूप नहीं था।

एग्ज़िट कांफ्रेंस (जनवरी 2021) के दौरान उ.प्र. सरकार ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए कहा कि मामले में आवश्यक कार्यवाही की जायेगी।

---

[8] ऋण का विवरण लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया था।

[9] भूमि अर्जन से प्रभावित परिवार जो पारंपरिक खेती पर आश्रित थे तथा जीनीडा की स्थापना के पूर्व सम्बन्धित ग्रामों में निवास कर रहे थे, को भूखण्ड आवंटन हेतु।

एलएए, 1894 के अन्तर्गत अर्जन और प्रतिकर के भुगतान में अनियमितताएँ

3.5 भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के अन्तर्गत किए गए भूमि अर्जन के सम्बन्ध में पाई गई विसंगतियों पर चर्चा अनुवर्ती प्रस्तरों में की गई है।

बड़े पैमाने पर किए गए अर्जन के लिए अर्जेंसी क्लॉज का दुरुपयोग

3.5.1 पूर्ववर्ती भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 की धारा 17 में अर्जन के लिए निम्नलिखित शक्तियाँ दी गई हैं:

- अधिनियम की धारा 17(1) में प्रावधान है कि अत्यावश्यकता के प्रकरणों में, जब भी सम्बन्धित सरकार ऐसा निर्देश देती है, कलेक्टर, यदि ऐसा कोई अधिनिर्णय नहीं दिया गया है, धारा 9 की उप–धारा (1) में उल्लिखित, नोटिस के प्रकाशन से पंद्रह दिनों की समाप्ति पर, सार्वजनिक उद्देश्यों के लिए आवश्यक किसी भी बंजर या कृषि योग्य भूमि का कब्जा प्राप्त करेगा। तत्पश्चात ऐसी भूमि समस्त अतिक्रमणों से पूर्णतः मुक्त, सरकार में निहित होगी।

- अधिनियम की धारा 17(2) प्रावधानित करता है कि जब भी, किसी नौगम्य नदी के चैनल में अचानक परिवर्तन या अन्य अप्रत्याशित आपात स्थिति के कारण, किसी भी रेल प्रशासन के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि वह अपने यातायात के रखरखाव के लिए किसी भूमि का तत्काल कब्जा प्राप्त करे या उसे नदी के किनारे या घाट स्टेशन बनाने के प्रयोजन के लिए, या ऐसे किसी स्टेशन के साथ सुविधाजनक कनेक्शन या पहुँच प्रदान करने के लिए या सम्बन्धित सरकार सिंचाई, जल आपूर्ति, जल निकासी, सड़क संचार या बिजली से सम्बन्धित किसी भी संरचना या किसी प्रणाली को बनाए रखने के उद्देश्य से किसी भी भूमि का तत्काल कब्जा प्राप्त करना आवश्यक समझती है, कलेक्टर उप–धारा (1) में उल्लिखित नोटिस के प्रकाशन के तुरंत बाद और सम्बन्धित सरकार की पूर्व मंजूरी के साथ कब्जा प्राप्त कर सकता है, ऐसी भूमि समस्त अतिक्रमणों से पूर्णतः मुक्त, सरकार में निहित होगी।

- अधिनियम की धारा 17(4) प्रावधान करता है कि किसी भी भूमि के मामले में, जिस पर सम्बन्धित सरकार की राय में उप–धारा (1) या उप–धारा (2) के प्रावधान लागू होते हैं, सम्बन्धित सरकार निर्देश दे सकता है कि धारा 5ए के प्रावधान लागू नहीं होंगे, और यदि वह ऐसा निर्देश देती है, तो धारा 4, की उप–धारा (1) के अन्तर्गत अधिसूचना के प्रकाशन के बाद किसी भी समय भूमि के सम्बन्ध में धारा 6 के अन्तर्गत एक घोषणा की जा सकती है।

इस प्रकार, धारा 17 ने कलेक्टर को सरकार के अनुमोदन से, सार्वजनिक प्रयोजन के लिए या रेलवे के संचालन के लिए भूमि का अर्जन करने और भूमि की तत्काल आवश्यकता के प्रकरणों में कब्जा लेने का अधिनिर्णय करने का अधिकार दिया है। इसके अलावा, उप–धारा 4 ने कलेक्टर को धारा 5ए के अन्तर्गत आवश्यक सार्वजनिक सुनवाई से हटाने में सक्षम बनाया है।

लेखापरीक्षा ने नमूना–जाँच में देखा कि जीनीडा ने भूमि अर्जन के सभी 38 प्रकरणों में अर्जेंसी क्लॉज (एलएए, 1894 की धारा 17(4)) को लागू करके भूमि की आवश्यकता के लिए एक समान स्पष्टीकरण बताते हुए भूमि का अर्जन किया।

लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित देखाः

(अ) एक समान स्पष्टीकरण पर लगातार अर्जेंसी क्लॉज के अन्तर्गत अर्जन

लेखापरीक्षा ने देखा कि जाँच अवधि के दौरान, जीनीडा ने एलएए, 1894 की धारा 17(4) के अन्तर्गत एक समान एवं नियमित रूप से एक जैसे स्पष्टीकरण के साथ अर्जेंसी क्लॉज को लागू करके 2005–06 से 2010–11 की अवधि के दौरान 25 गाँवों और 6,143.22 हेक्टेयर भूमि के भूमि अर्जन के सभी 38 प्रकरणों (लेखापरीक्षा में की गई नमूना जाँच) में अर्जन के लिए एडीएम (एलए) को अपने प्रस्ताव भेजे थे। धारा 17 के अन्तर्गत शक्तियों का उपयोग करने का यह स्पष्टीकरण निम्नानुसार अनुवादित और पुनः प्रस्तुत किया गया हैः

''उ.प्र. औद्योगिक क्षेत्र विकास अधिनियम, 1976 के प्रावधानों के अन्तर्गत इस क्षेत्र के नियोजित औद्योगिक विकास के लिए गठित जीनीडा को सरकार के अनुमोदित योजना के अनुसार सड़क, सीवरेज, बिजली आदि, प्रदान करके इस क्षेत्र के समग्र विकास के लिए योजना, विकास और निर्दिष्ट उद्देश्य के आवंटन के लिए भूमि की आवश्यकता है। अर्जन नहीं होने के कारण काम रुका हुआ है। आवेदक उस भूमि का आवंटन चाहते हैं जो भूमि का अर्जन नहीं होने के कारण, नहीं हो पा रही है। आवेदक देश और/या विदेश के प्रतिष्ठित औद्योगिक संस्थान हैं जो उत्तर प्रदेश के क्षेत्र में निवेश करना चाहते हैं। उन्हें उनकी योजना के अनुसार तुरंत भूमि उपलब्ध कराना अति आवश्यक है। यदि इन इकाइयों को उनकी आवश्यकता के अनुसार यह भूमि उपलब्ध नहीं करायी गयी तो ये अन्य राज्यों में अपनी इकाई स्थापित कर लेंगे जिससे अधिकतम निवेश एवं रोजगार के अवसरों की सरकार की नीति पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ेगा। इसलिए, यह प्रयास किया जा रहा है कि कोई भी इकाई राज्य के इस क्षेत्र से दूसरे राज्य में न जाए; तभी इस क्षेत्र का समुचित औद्योगिक विकास संभव हो सकेगा।

इसलिए, नियोजित विकास के लिए जीनीडा के माध्यम से इस भूमि का अर्जन करना अति आवश्यक है (प्रस्तावित अर्जन का विवरण)। उपरोक्त को ध्यान में रखते हुए, एलएए की धारा 17 के साथ पठित धारा 4 के अन्तर्गत चयनित भूमि के अर्जन की अधिसूचना की संस्तुति की जाती है''।

अर्जेंसी क्लॉज को शामिल करने के लिए उपरोक्त एक समान स्पष्टीकरण के अवलोकन से, यह स्पष्ट है कि जीनीडा द्वारा दिया गया स्पष्टीकरण एलएए, 1894 की धारा 17 में निर्धारित शर्तों के अन्तर्गत नहीं आता है, जो मुख्य रूप से नदियों के सरिता में परिवर्तन या अन्य आपात स्थितियों, रेलवे यातायात या सिंचाई, जल आपूर्ति, जल निकासी, सड़क संचार या बिजली से सम्बन्धित किसी संरचना या प्रणाली को बनाए रखने के लिए जैसे कार्यक्रमों के लिए लागू किया जाना था। इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि अर्जेंसी क्लॉज के उपयोग का आधार न तो सार्वजनिक उद्देश्य था और न ही अधिनियम द्वारा निर्दिष्ट उद्देश्यों के अनुसार था और इसका दुरुपयोग किया गया था।

इसके अतिरिक्त, अर्जेंसी क्लॉज के उपयोग के कारण, एलएए, 1894 की धारा 5ए में प्रदान किए गए सार्वजनिक सुनवाई के अधिकार को हटा दिया गया था और भूस्वामियों को धारा 11(1) के अन्तर्गत अनिवार्य अर्जन के माध्यम से या जीनीडा द्वारा प्रस्तावित दरों पर धारा 11(2) के अन्तर्गत अनुबंध (करार) के माध्यम से अपनी भूमि बेचने के लिए बाध्य किया गया था, जो धारा 11(1) की दर के सापेक्ष 15.81 प्रतिशत से 573.53 प्रतिशत ***(परिशिष्ट–3.1)*** से अधिक थी। भूस्वामियों के साथ व्यक्तिगत स्तर पर किए गए समझौतों की तुलना सार्वजनिक सुनवाई प्रक्रिया से नहीं की जा सकती है, जिसमें सभी प्रभावित पक्षों को अपनी आपत्ति जताने का उचित मौका दिया जाता है। भूस्वामियों के पास एकमात्र विकल्प वाद के माध्यम से अर्जन का विरोध करना था।

इसके अतिरिक्त, अर्जेंसी क्लॉज के उपयोग पर विभिन्न न्यायालय ने इस प्रकार निर्णय दिया था:

- भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने उपरोक्त एक समान स्पष्टीकरण के मामले की जाँच[10] करते हुए कानूनी प्रतिनिधियों (एलआर) के माध्यम से राधे श्याम (मृत) और अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य के मामले[11] में अपने फैसले (15 अप्रैल 2011) में कहा[12], *''उपरोक्त कारक राज्य सरकार द्वारा धारा 17(1) के अधीन शक्ति के प्रयोग के लिए कानूनी रूप से स्वीकार्य स्पष्टीकरण प्रस्तुत नहीं करते हैं क्योंकि अर्जन मुख्य*

[10] प्रस्तर 54।

[11] जीनीडा द्वारा मकोरा गाँव में अर्जेंसी क्लॉज द्वारा मार्च 2008 में धारा 4 के अन्तर्गत जारी अधिसूचना द्वारा भूमि अर्जन के सम्बन्ध में 2011 की सिविल अपील संख्या 3261।

[12] प्रस्तर 55।

रूप से जिले के औद्योगिक विकास के नाम पर निजी हितों को पूरा करने के लिए होता है। उत्तरदाताओं ने अर्जेंसी प्रावधानों को लागू करने को उचित ठहराया है, जैसा कि सामान्यतः कार्यकारी प्राधिकारियों द्वारा ऐसे प्रकरणों में किए जाते हैं, जैसे निजी उद्यमियों द्वारा निवेश के रूप में राज्य में धन का प्रवाह और क्षेत्र के लोगों के लिए बड़े रोजगार के अवसरों की उपलब्धता। हालाँकि, हमें अपेक्षित कार्यवाही को अनुमोदित करने हेतु तदनुकूल स्पष्टीकरण को स्वीकार करने का कोई प्रशंसनीय कारण नहीं मिला है, जिसके परिणामस्वरूप अपीलकर्ताओं को सम्पत्ति के उनके संवैधानिक अधिकार से वंचित किया गया है''।

माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने हर करन सिंह बनाम उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य के मामले[13] में अपने फैसले (19 जुलाई 2011) में कहा[14], ''भूमि के अर्जन का उद्देश्य सार्वजनिक उद्देश्य के लिए नहीं था जिसके लिए भूमि अधिग्रहित की गयी थी, अर्थात, नियोजित औद्योगिक विकास के लिए, और यह कि जीनीडा पूरी तरह से योजना बना रहा था और कब्जा लेने के तुरंत बाद निजी बिल्डरों को भूमि के आवंटन की प्रक्रिया शुरु कर दी थी, सत्ता के अनुचित प्रयोग के माध्यम से भूमि प्राप्त करने वाली अधिसूचनाएं, उत्तरदायी हैं, रद्द करने योग्य है''। माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने धारा 4(1) के अन्तर्गत उ.प्र. सरकार की अधिसूचना को धारा 17(1) लागू करने और धारा 6 के अन्तर्गत अधिसूचना को एलएए, 1894 की धारा 17(4) के साथ सपठित और उ.प्र. सरकार द्वारा की गई सभी परिणामी कार्यवाहियों को रद्द[15] कर दिया।

- इसके अतिरिक्त, माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने गजराज और अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य के मामले[16] में अपने फैसले (21 अक्टूबर 2011) इस मामले[17] पर किये कि क्या एलएए, 1894 के अधिनियम की धारा 17(1) और 17(4) को लागू करना, और विचाराधीन प्रकरणों में धारा 5(क) के अन्तर्गत सुनवाई की प्रक्रिया को हटाना कानून के अनुसार था, पर चर्चा करते हुए, निष्कर्ष निकाला, कि *''धारा 4 के अन्तर्गत निर्गत अधिसूचना धारा 17(1) और धारा 17(4) के साथ पठित सभी अर्जनों में समान थी और प्रपत्र 10 में कलेक्टर द्वारा प्रमाण पत्र सहित राज्य सरकार के समक्ष रिकॉर्ड पर सामग्री के साथ–साथ अधिकारियों द्वारा प्रस्तुत स्पष्टीकरण की टिप्पणी समान थी, इसलिए उपरोक्त सभी मामले में धारा 17(4) के उपयोग को उल्लंघन के रूप में माना जाना चाहिए। जाँच का प्रावधान अमान्य होने के कारण, सभी याचिकाकर्ता अधिनियम की धारा 5ए (एलएए, 1894) के अन्तर्गत आपत्ति दर्ज करने के अवसर के हकदार थे।''*

- माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने भी उपरोक्त मामले[18] में शक्ति के गलत प्रयोग पर चर्चा करते हुए निष्कर्ष निकाला, *''प्राधिकरण (जीनीडा) ने उत्तर प्रदेश औद्योगिक क्षेत्र विकास (यूपीआईएडी) अधिनियम, 1976 की धारा 6(2) के अनुसार भूमि अर्जन के अपने वैधानिक कार्य में शक्ति का दुरुपयोग किया है। प्राधिकरण (जीनीडा) योजनाबद्ध औद्योगिक विकास करने के बहाने जो यह वैधानिक रूप से करने के लिए बाध्य था, अलग कर्म और उद्देश्य का पालन किया, अर्थात औद्योगिक विकास के लिए भूमि को निजी व्यक्तियों को स्थानान्तरित किया जो औद्योगिक विकास के दायरे के बाहर था।''*

---

[13] जीनीडा के पटवारी गाँव से सम्बन्धित 2009 की रिट याचिका संख्या 17068।

[14] प्रस्तर 35।

[15] निर्णय का प्रस्तर 36।

[16] जीनीडा से सम्बन्धित 2011 की रिट याचिका संख्या 37443।

[17] माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय द्वारा विचारित 17 मुद्दों में से मुद्दा सं. 5वाँ।

[18] माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय द्वारा विचारित 17 मुद्दों में से मुद्दा सं. 7वाँ।

उल्लेखनीय है कि उ.प्र. सरकार ने जीनीडा को निर्देश दिया (जनवरी 2012[19]) कि माननीय सर्वोच्च न्यायालय एवं उच्च न्यायालय द्वारा विभिन्न प्रकरणों में अर्जेंसी क्लॉज के अन्तर्गत अर्जन प्रक्रिया की अनुमति नहीं देने के कारण भूमि अर्जन के प्रस्तावों में अर्जेंसी क्लॉज का प्रयोग नहीं किया जाए।

(ब) प्रक्रिया और अन्तर्निहित समयरेखा

अर्जेंसी क्लॉज लागू करना इस तथ्य के अनुसार उचित नहीं था कि औद्योगिक इकाइयों की स्थापना एक समय लेने वाली प्रक्रिया है जिसके लिए जीनीडा 24 से 48 महीने की अनुमति देता है, जिसे शुल्क के भुगतान पर आगे बढ़ाया जा सकता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि औद्योगिक विकास एक समय लेने वाली प्रक्रिया है जिसके लिए जीनीडा उसको कार्यात्मक बनाने के लिए 24 से 48 महीनों की अनुमति देता है, जिसे शुल्क के भुगतान पर बढ़ाया जा सकता है। इस प्रकार, निर्धारित प्रक्रियाओं और समय–सीमा को देखते हुए अर्जेंसी क्लॉज को लागू करने के लिए किसानों से सुनवाई की प्रक्रिया हटाना उचित नहीं था।

उल्लेखनीय है कि भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने उपरोक्त एक समान स्पष्टीकरण के मुद्दे की जाँच करते हुए कानूनी प्रतिनिधियों (एलआर) के माध्यम से राधे श्याम (मृत) और अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य के मामले[20] में अपने फैसले (15 अप्रैल 2011) के माध्यम से यह सिद्धांत[21] निर्धारित किया कि *''एलएए, 1894 की धारा 17(4) सपठित धारा 17(1) के अन्तर्गत राज्य को प्रदत्त असाधारण शक्ति, धारा 5ए के शासनादेश का पालन किए बिना निजी सम्पत्ति का अर्जन करने के लिए केवल तभी लागू किया जा सकता है जब अर्जन के उद्देश्य को कुछ हफ्तों या महीनों की भी देरी के लिए रोका नहीं जा सकता। इसलिए, धारा 5ए के नियम को हटाने से पहले, सम्बन्धित प्राधिकारी को पूरी तरह से संतुष्ट होना चाहिए कि धारा 5ए के अन्तर्गत जाँच करने में लगने वाले कुछ हफ्तों या महीनों का समय, पूरी संभावना में, भूमि के अर्जन के उस सार्वजनिक उद्देश्य को विफल कर देगा जिसके लिए प्रस्तावित है।*

उपरोक्त मामले में आगे यह देखा गया[22] कि *''भले ही जिले के नियोजित औद्योगिक विकास को धारा 4 के अर्थ में सार्वजनिक उद्देश्य के रूप में माना जाता है, फिर भी कोई अत्यावश्यकता नहीं थी जो राज्य सरकार द्वारा धारा 17(1) और 17(4) के अन्तर्गत शक्ति के प्रयोग को न्यायोचित ठहरा सके। किसी क्षेत्र के औद्योगिक विकास के उद्देश्य को कंप्यूटर स्क्रीन पर कुछ बटन दबाने से प्राप्त नहीं किया जा सकता है। विभिन्न वैज्ञानिक और तकनीकी मानदण्ड और पर्यावरण सम्बन्धित विषयों को ध्यान में रखते हुए इस पर बहुत विचार–विमर्श और योजना की आवश्यकता होती है। निजी उद्यमी, जो राज्य में निवेश करने के इच्छुक हैं, औद्योगिक इकाइयों की स्थापना में अपना समय लेते हैं। आमतौर पर, राज्य सरकार और इसकी एजेंसियाँ/दस्तावेज उन्हें अपने कारखानों, प्रतिष्ठानों आदि को स्थापित करने के लिए दो से तीन साल का समय देते हैं। इसलिए, धारा 5ए में निहित प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक समय, कल्पना के किसी भी दायरे में, देरी के रूप में चित्रित नहीं किया जा सकता है जो अर्जन के उद्देश्य को विफल कर देगा''।*

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि भूमि अर्जन प्रक्रिया में शामिल अधिकारी, अर्थात, जिला कलेक्टर, आयुक्त, राजस्व बोर्ड के निदेशक (भूमि अर्जन) एवं आईआईडीडी के प्रमुख सचिव एलएए, 1894 की धारा 5(क) के अन्तर्गत भूस्वामियों की सुनवाई के सवाल पर 'अर्जेंसी क्लॉज' को लागू करने पर सामूहिक रूप से स्पष्टीकरण देने में विफल रहे।

[19] पत्र संख्या 1178/77–3–11–6 जीए/10 दिनांक 13 जनवरी 2012 द्वारा।

[20] सिविल अपील संख्याः 3261/2011।

[21] प्रस्तर 53।

[22] प्रस्तर 55।

(स) अर्जेंसी क्लॉज लागू करने के बावजूद अर्जन में देरी

एक ओर जीनीडा ने भूमि अर्जन में अत्यावश्यकता का दावा किया, लेकिन दूसरी ओर, भूमि के अर्जन की प्रक्रिया में अत्यधिक प्रशासनिक विलम्ब हुआ।

लेखापरीक्षा में 6,143.22 हेक्टेयर भूमि से जुड़े 25 गाँवों में भूमि अर्जन के 38 प्रकरणों की नमूना जाँच की गई थी। इन 38 प्रकरणों में एलएए, 1894 की धारा 4 और धारा 6 के अन्तर्गत 34 प्रारंभिक प्रस्तावों/अधिसूचनाओं शामिल थी। ये 34 मामले बाद में चार[23] अलग–अलग अधिसूचना निर्गत करने के कारण धारा 9 के अन्तर्गत कब्जा प्राप्त के लिए अधिसूचना निर्गत करने के स्तर पर बढ़कर 38 हो गए। धारा 4 और धारा 6 के अन्तर्गत प्रारंभिक प्रस्तावों/अधिसूचनाओं के साथ इन 34 मामलों के विश्लेषण से पता चला कि एक ओर जीनीडा ने भूमि अर्जन में अत्यावश्यकता का दावा किया लेकिन दूसरी ओर, भूमि के अर्जन की प्रक्रिया में अत्यधिक प्रशासनिक देरी हुई। भूमि अर्जन के प्रकरणों के प्रसंस्करण में लगने वाली समय–सीमा नीचे **तालिका 3.3** में दर्शायी गई है:

तालिका 3.3 : भूमि अर्जन की प्रक्रिया में लगने वाली समय–सीमा

क्रं सं	अर्जन के चरण	प्रकरणों की संख्या	लगने वाला समय (दिनों में)	
			न्यूनतम	अधिकतम
1	प्रस्ताव के प्रारंभ होने की तिथि से सीईओ के प्रशासनिक अनुमोदन की तिथि तक	27[24]	3	960
2	सीईओ के प्रशासनिक अनुमोदन की तिथि से धारा 4/17 के अन्तर्गत अधिसूचना के लिए एडीएम (एलए) को प्रस्ताव भेजने की तिथि तक	29[25]	पाँच[26] प्रकरणों में, सीईओ द्वारा प्रशासनिक अनुमोदन से 3 से 162 दिन पहले प्रस्ताव एडीएम (एलए) को भेजे गए थे।	165
3	एडीएम (एलए) को प्रस्ताव भेजने की तिथि से धारा 4/17 के अन्तर्गत अधिसूचना की वास्तविक तिथि तक	33[27]	19	2214
4	धारा 4/17 के अन्तर्गत अधिसूचना की तिथि से धारा 6/17 के अन्तर्गत अधिसूचना की तिथि तक	34	27	384
5	धारा 6/17 के अन्तर्गत अधिसूचना की तिथि से कब्जा प्राप्त करने की तिथि तक	34	21	709
6	एडीएम को प्रथम प्रस्ताव की तिथि से कब्जा प्राप्त करने में लिए गए दिन	33	413	2431

स्रोतः जीनीडा द्वारा दी गई सूचना।

उपरोक्त तालिका से निम्नलिखित टिप्पणी की जा सकती हैं।

जीनीडा के स्तर पर:

1. नियोजन प्रभाग द्वारा प्रारंभ किये गये 27 प्रस्तावों पर सीईओ द्वारा प्रशासनिक अनुमोदन में तीन दिन से लेकर 960 दिन तक का समय लिया गया। भूमि अर्जन प्रभाग द्वारा नियोजन प्रभाग से प्राप्त प्रस्ताव पर प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान करने की प्रक्रिया में आबादी (बसे हुए) क्षेत्र, मंदिर, शमशान आदि क्षेत्र को छोड़कर अधिग्रहित

---

[23] धारा 9 के अन्तर्गत सादोपुर के लिए दो अलग–अलग अधिसूचनाएँ, एक घंघोला के लिए और एक जूनपत के लिए।

[24] 34 प्रकरणों में से शेष सात मामलों में, प्रस्ताव की शुरूआत की तिथि से सीईओ द्वारा प्रशासनिक अनुमोदन की तिथि तक लिया गया समय या तो नियोजन प्रभाग (तीन मामलों) द्वारा शुरू करने की तिथि या सीईओ द्वारा प्रशासनिक अनुमोदन की तिथि (चार मामले) रिकॉर्ड में उपलब्ध नहीं होने के कारण नहीं की जा सकी।

[25] 34 प्रकरणों में से शेष पाँच मामलों में, सीईओ द्वारा प्रशासनिक अनुमोदन की तिथि से एडीएम (एलए) को प्रस्ताव भेजने की तिथि तक के समय की गणना या तो सीईओ द्वारा प्रशासनिक अनुमोदन की तिथि (चार प्रकरणों में) या एडीएम (एलए) को प्रस्ताव भेजने की तिथि/पत्र (एक प्रकरणः किरचपुर उर्फ कैलाशपुर) रिकॉर्ड में उपलब्ध नहीं होने के कारण नहीं की जा सकी।

[26] सादोपुर (तीन दिन), बादलपुर (तीन दिन), डाढ़ा (85 दिन), हैबतपुर (92 दिन) और साकीपुर (162 दिन)।

[27] एक मामले में, जैसे, किरचपुर उर्फ कैलाशपुर (3.48 हेक्टेयर), एडीएम (एलए) को प्रस्ताव भेजने की तिथि/पत्र के फाइल में नहीं रखा गया था।

किए जाने वाले क्षेत्र और पुनर्ग्रहण के क्षेत्र की गणना के लिए सर्वेक्षण करना सम्मिलित है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जीनीडा ने ऐसे सर्वेक्षण करने के लिए कोई समय सीमा निर्धारित नहीं की। यह देखा गया कि उपरोक्त 27 प्रकरणों में से 11 में, जहां गणना के लिए तिथियाँ रिकॉर्ड में उपलब्ध थीं, नियोजन प्रभाग द्वारा शुरू किए गए प्रस्तावों पर सीईओ द्वारा प्रशासनिक अनुमोदन के लिए 3 से 30 दिन का समय लिया गया। जीनीडा द्वारा किसी निर्धारित समय सीमा के अभाव में, सर्वेक्षण करने, सर्वेक्षण रिपोर्ट प्रस्तुत करने और प्रस्ताव पर अनुमोदन प्राप्त करने के लिए जीनीडा द्वारा लिए गए वास्तविक दिनों के आधार पर, यदि 30 दिनों को उचित माना जाता है, तो उपरोक्त 27 प्रस्तावों में से 15 पर प्रशासनिक[28] अनुमोदन को 60 दिनों से 930 दिनों के विलम्ब से स्वीकृत किया गया।

प्रशासनिक अनुमोदन में देरी का कारण, जैसा कि लेखापरीक्षा में विश्लेषित किया गया है, नियोजन प्रभाग द्वारा प्रस्ताव का त्रुटिपूर्ण अग्रेषण था, जिसमें नियोजन प्रभाग और भूमि अर्जन प्रभाग के बीच समन्वय की कमी के कारण पहले से ही अधिग्रहित क्षेत्र शामिल करना था जिसके परिणामस्वरूप प्रस्ताव में संशोधन, भूमि अर्जन प्रभाग द्वारा अर्जन की विधि (एलएए, 1894 या प्रत्यक्ष क्रय) तय करने में निष्क्रियता, अर्जन की प्राथमिकता निर्धारित करना और सर्वेक्षण करना था।

2. सीईओ द्वारा प्रशासनिक अनुमोदन के परिणामस्वरूप, प्रस्ताव को शीघ्रता से एडीएम (एलए) को भेजा जाना चाहिए। लेखापरीक्षा ने देखा कि इन प्रस्तावों को एडीएम (एलए) को भेजने में 165 दिनों तक की अतिरिक्त अवधि ली गई थी। कार्यालय प्रक्रिया के लिए पाँच दिनों की अवधि की अनुमति देने के बाद, 29 प्रकरणों में से 11 प्रकरणों को रिकॉर्ड पर बिना किसी कारण के 160 दिनों तक की देरी से एडीएम (एलए) को अग्रेषित किया गया था।

3. पाँच मामलों में, प्रस्तावों को सीईओ के अनुमोदन के बिना एडीएम (एलए) को भेजा गया था, हालाँकि, रिकॉर्ड पर बिना किसी कारण के 3 से 162 दिनों के अंतराल के बाद सीईओ द्वारा अनुमोदित किया गया था।

उ.प्र. सरकार के स्तर परः

आगे यह पाया गया कि उ.प्र. सरकार के स्तर पर धारा 4 के अन्तर्गत 33 भूमि अर्जन प्रस्तावों के सम्बन्ध में प्रस्ताव भेजने की तिथि से 19 से 2,214 दिनों के बाद अधिसूचना निर्गत की गई थी। इसमें से, 12 प्रकरणों में विलम्ब 2 वर्ष से अधिक था। धारा 6 एवं 17 के अन्तर्गत अधिसूचना निर्गत होने की तिथि से 15 दिन के बाद भूमि का कब्जा लेने के लिए धारा 4 एवं 17 के अन्तर्गत अधिसूचना के तुरंत बाद धारा 6 एवं 17 के अन्तर्गत अधिसूचना निर्गत नहीं की गई थी; बल्कि सभी 34 प्रकरणों में धारा 6/17 के अन्तर्गत अधिसूचना निर्गत कर 21 से 709 दिनों में कब्जा लिया गया।

लेखापरीक्षा में विश्लेषण के अनुसार धारा 4 के अन्तर्गत अधिसूचना निर्गत करने में देरी के कारण थे – शहरी भूमि (सीलिंग और विनियमन) अधिनियम, 1976 के अन्तर्गत आने वाली भूमि जिसके लिए राजस्व विभाग का अनुमोदन आवश्यक था, अर्जन प्रस्तावों में संशोधन और अर्जेंसी क्लॉज के अन्तर्गत अधिसूचना की अनुमति माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय और भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय के हाल के निर्णयों जिसमें सुनवाई को टालने हेतु अर्जेंसी क्लॉज के उपयोग पर आपत्ति जताई गई, के मद्देनजर उ.प्र. सरकार के आदेश 13 जनवरी 2012 के अनुपालन में व्यपगत होने दिया गया।

कुल मिलाकर, लेखापरीक्षा द्वारा जाँचे गये 33 प्रकरणों में, एक वर्ष दो माह से छः वर्ष आठ माह तक जिलाधिकारी को प्रथम प्रस्ताव भेजे जाने की तिथि से लेकर भूमि का

[28] तीन दिन के विलम्ब के एक मामले को छोड़कर।

कब्जा लेने की तिथि तक का समय अर्जेंसी क्लॉज लागू होने के बावजूद लिया गया। यह बताता है कि अर्जेंसी क्लॉज के उपयोग ने अर्जन प्रक्रिया को जल्दी पूरा करने में मदद नहीं की।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा यह पता नहीं लगा सका कि अर्जन के बाद कब तक भूमि निष्क्रिय/खाली पड़ी रही, क्योंकि जीनीडा ने खसरा–वार भूमि के कब्जे की तिथि, भूमि खण्डों पर विकास कार्य शुरू करने/पूरा करने की तिथि, उस पर पहले आवंटन की तिथि और सम्बन्धित खसरा पर विकसित क्षेत्रों को दर्शाने वाला सुपरइम्पोज्ड मानचित्र जैसे विवरण प्रदान नहीं किए (नवम्बर 2022)।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2020) कि अर्जेंसी क्लॉज भूमि के शीघ्र अर्जन के लिए लागू किया गया है। भूमि अर्जन का प्रस्ताव जिलाधिकारी के माध्यम से राज्य सरकार की सहमति हेतु भेजा जाता है। अर्जेंसी पर निर्णय राज्य सरकार की वस्तुनिष्ठ संतुष्टि तक है जिस पर जीनीडा का कोई अधिकार नहीं है।

उत्तर इस तथ्य को संबोधित नहीं करता है कि सभी अर्जन एलएए, 1894 के अन्तर्गत अर्जेंसी क्लॉज को लागू करके किए गए थे, जो किसानों को सार्वजनिक सुनवाई के अधिकार से वंचित करता है और अनिवार्य अर्जन या समझौतों के माध्यम से अपनी भूमि बेचने के लिए बाध्य करता है। इसके अतिरिक्त, सीईओ द्वारा प्रस्ताव के प्रशासनिक अनुमोदन में देरी और जिला प्रशासन को प्रस्तुत करने में और देरी, अर्जेंसी क्लॉज के अनुचित उपयोग को इंगित करता है।

(द) एडीएम (एलए) को भेजे जाने वाले अर्जन प्रस्तावों को अंतिम रूप देने में देरी का वित्तीय प्रभाव

एलएए, 1894 की धारा 11 (2) के अन्तर्गत अधिनिर्णय कलेक्टर द्वारा कब्जा लेने के समय जीनीडा और भूस्वामियों द्वारा सहमत दरों पर किया जाता है, जो करार नियमावली, 1997 के अन्तर्गत जीनीडा के बोर्ड द्वारा वार्षिक रूप से निर्धारित किया जाता है। अर्जन की कार्यवाही में देरी होने की स्थिति में भूस्वामियों को देय भूमि की दर उस वर्ष के लिए लागू दर में परिवर्तन के कारण बढ़ जाती है।

लेखापरीक्षा ने 38 में से 26 प्रकरणों के सम्बन्ध में एडीएम (एलए) को भेजे जाने वाले अर्जन प्रस्तावों को अंतिम रूप देने में देरी के प्रभाव का विश्लेषण किया, जहां मामले की पत्रावलियों में अधिनिर्णय की घोषणा की गई थी, और देरी के निहितार्थों को **तालिका 3.4** में दर्शाया गया है:

तालिका 3.4: देरी का वित्तीय प्रभाव

क्र. सं.	गांव का नाम	नियोजन से प्रस्ताव की तिथि	एडीएम (एलए) को पहले प्रस्ताव की तिथि	लिए गए दिनों की संख्या	दिनों में देरी[29]	धारा 11(2) के अन्तर्गत अधिग्रहित क्षेत्र (हेक्टेयर में)	अतिरिक्त व्यय (₹ करोड़ में)
1.	बिसरख जलालपुर	15.07.2004	01.08.2006	747	712	412.34	189.16
2.	घनघोला	09.08.2005	30.04.2008	995	960	204.91	16.33
3.	घरबरा	05.02.2003	17.11.2003	285	250	56.99	0.75
4.	पाली	19.08.2004	03.10.2005	410	375	203.59	94.60
	योग					**877.83**	**300.84**

स्रोतः जीनीडा द्वारा दी गई सूचना।

[29] 35 दिनों की अनुमति देने के बाद (सर्वेक्षण करने, सर्वेक्षण रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए और प्रस्ताव पर प्रशासनिक अनुमोदन प्राप्त करने के लिए 30 दिन और कार्यालय प्रक्रिया के लिए 5 दिनों के साथ)।

भूमि अर्जन के प्रस्तावों को अंतिम रूप देने तथा एडीएम (एलए) को भेजने में विलम्ब के परिणामस्वरूप ₹ 300.84 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

उपरोक्त **तालिका 3.4** से यह स्पष्ट है कि उपरोक्त 26 प्रकरणों में से चार प्रकरणों में 877.83 हेक्टेयर भूमि के अर्जन के लिए एडीएम (एलए) को भेजे जाने वाले भूमि अर्जन के प्रस्तावों को अंतिम रूप देने में जीनीडा की ओर से देरी हुई, जिनमें से प्रत्येक का अर्जन अर्जेंसी क्लॉज लागू करके किया गया था, के कारण ₹ 300.84 करोड़ ***(परिशिष्ट–3.2)*** का अतिरिक्त व्यय हुआ।

इस प्रकार, कुल मिलाकर, जीनीडा ने सभी प्रकरणों (जनवरी 2012 से पहले) में एक समान स्पष्टीकरण देते हुए भूमि अर्जन के लिए अनिवार्य रूप से अर्जेंसी क्लॉज का उपयोग किया और एलएए, 1894 की धारा 5(क) के अन्तर्गत भूस्वामियों की सुनवाई को समाप्त कर दिया जो कि प्राकृतिक न्याय और आवंटित भूखण्डों पर आवंटियों/विकासकर्ताओं द्वारा परियोजनाओं की स्थापना के लिए शामिल प्रक्रिया और समय–सीमा को ध्यान में रखते हुए भी न्यायसंगत नहीं था। माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय और भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा विभिन्न प्रकरणों में अर्जेंसी क्लॉज के उपयोग पर इस आधार पर आपत्ति की गयी थी कि ये स्पष्टीकरण समान थे, आवंटियों को अपने कारखाने और प्रतिष्ठान लगाने के लिए दो से तीन साल का समय दिया जाना था और अर्जन सार्वजनिक उद्देश्य के लिए नहीं थे। इसके बजाय ये मुख्य रूप से जिले के औद्योगिक विकास के नाम पर निजी हितों को पूरा करने के लिए थे। भूमि अर्जन के प्रस्तावों को संसाधित करने और अंतिम रूप देने में तीन से 960 दिनों के बीच असामान्य देरी के परिणामस्वरूप ₹ 300.84 करोड़ की धनराशि का अतिरिक्त व्यय हुआ।

सरकार उस आधार की जाँच करने पर विचार कर सकती है जिस पर जीनीडा को अर्जेंसी क्लॉज को लागू करने की अनुमति दी गई थी, जिससे एक ओर उचित प्रक्रिया और प्राकृतिक न्याय से वंचित करना जबकि उसी समय भूमि अर्जन प्रस्ताव प्रसंस्करण में देरी के कारण भारी अतिरिक्त व्यय हुआ।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2020) कि जब भी लैंड बैंक या आवंटन के लिए भूमि की जरूरत होती है तो कलेक्टर के माध्यम से शासन को प्रस्ताव भेजा जाता है। इसने आगे कहा कि भूमि अर्जन की पूरी लागत आवंटन/विक्रय मूल्य निर्धारित करते समय इसे शामिल करके आवंटियों से वसूल की जाती है, इसलिए भूमि अर्जन के प्रस्तावों को अग्रेषित करने में देरी के कारण जीनीडा को कोई वित्तीय नुकसान नहीं हुआ।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सीईओ द्वारा अर्जन प्रस्ताव के प्रशासनिक अनुमोदन में विलम्ब के कारण अतिरिक्त व्यय करने और इसे जिला प्रशासन को अग्रेषित करने का मामला जीनीडा द्वारा अपने आवंटियों से पूरी लागत की वसूली के मुद्दे से अलग है। इसके अतिरिक्त, यद्यपि, जीनीडा ने अपने आवंटियों से भूमि अर्जन की पूरी लागत वसूल की, इसने अंतिम उपयोगकर्ताओं/आवंटियों पर अतिरिक्त बोझ डाला जिससे भूखण्ड महंगे हो गए।

अर्जन प्रस्तावों में बार–बार संशोधन का वित्तीय प्रभाव

प्रस्ताव में गलत क्षेत्रफल के कारण एडीएम (एलए) को प्रस्तुत भूमि अर्जन प्रस्तावों के बार–बार संशोधन, आबादी के कुछ क्षेत्रों को शामिल करने और बाहर करने और पहले अधिग्रहित क्षेत्रों को हटाने के कारण ₹ 145.04 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

3.5.2 यद्यपि भूमि अर्जन के तीन प्रकरणों को एलएए, 1894 के अर्जेंसी क्लॉज के अन्तर्गत संसाधित किया गया था, एडीएम (एलए) को प्रस्ताव प्रस्तुत करने के बाद भूमि अर्जन के प्रस्तावों को बार–बार संशोधित किया गया। संशोधन के कारण जैसा कि लेखापरीक्षा में विश्लेषित किया गया, प्रस्ताव में गलत क्षेत्र, आबादी के कुछ क्षेत्र को शामिल करना और बाहर करना, पहले अधिग्रहित क्षेत्रों को बाहर करना और अन्य कारण थे। यह प्रस्तावित स्थल के उचित सर्वेक्षण और योजना के अभाव को दर्शाता है और इसके परिणामस्वरूप भूमि के अर्जन में और देरी हुई। इन तीन प्रकरणों में अर्जन प्रस्तावों में संशोधन के परिणामस्वरूप बढ़ी हुई दरों पर प्रतिकर के भुगतान के कारण ₹ 145.04 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ, जैसा कि **तालिका 3.5** में दिया गया है:

तालिका 3.5 : प्रस्तावों में बार–बार संशोधन के कारण अर्जन में देरी

क्र. सं.	गाँव का नाम	एडीएम (एलए) को प्रथम प्रस्ताव भेजने की तिथि	प्रस्ताव में संशोधन की संख्या	संशोधन की अवधि	संशोधन में लगे दिन	कब्जे की तिथि	अर्जित क्षेत्रफल (हेक्टेयर में)	भूमि दरों में अंतर के कारण अतिरिक्त व्यय (₹ करोड़ में)	प्रस्ताव में संशोधन के कारण
1.	मायचा गाँव	8 फरवरी 2005	5	1 अप्रैल 2005 से 9 अप्रैल 2007	738	11 अप्रैल 2007	322.88	140.57	एक खसरा में गलत क्षेत्रफल, आबादी के कुछ क्षेत्रों को शामिल करने और बाहर करने, मंदिर के क्षेत्र को बाहर करने, भूस्वामी द्वारा एक शिक्षा समिति को एक क्षेत्र के दान के कारण क्षेत्र को शामिल न करना आदि।
2.	सैनी गाँव	11 फरवरी 2005	3	28 मई 2005 से 7 अगस्त 2006	436	30 अक्टूबर 2016	299.66[30]	3.90	आबादी के कुछ क्षेत्रों को शामिल न करना।
3.	किरचपुर उर्फ कैलाशपुर	11 जनवरी 2010	1	19 मई 2013	2078	7 सितम्बर 2016	0.34	0.57	तीन[31] खसरों में से प्रस्ताव में शामिल दो[32] खसरों का क्षेत्र पहले ही अधिग्रहित कर लिया गया था। आगे, धारा 4 और धारा 17 (अर्जेंसी क्लॉज) की अधिसूचना को व्यपगत होने दिया और एलएए, 1894 के अन्तर्गत, बिना अर्जेंसी क्लॉज लागू किये, पुनः अधिसूचना का प्रस्ताव एडीएम (एलए) को 11 जून 2013 को प्रस्तुत किया।
योग							**622.88**	**145.04**	

स्रोतः जीनीडा द्वारा दी गई सूचना।

इस प्रकार, उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि जीनीडा के भूमि अर्जन प्रभाग की ओर से पर्याप्त सम्यक सतर्कता की कमी के कारण, तीन प्रकरणों में प्रस्तावों को एडीएम (एलए) को प्रस्तुत करने के बाद एक से पाँच बार संशोधित किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप भूमि के अर्जन में देरी ने एलएए, 1894 के अर्जेंसी क्लॉज को लागू करने के उद्देश्य को विफल कर दिया।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2020) कि अर्जन एक यांत्रिक प्रक्रिया नहीं है और यह जनहित से सम्बन्धित है। इसलिए, अर्जन प्रस्तावों को समय–समय पर संशोधित करने की आवश्यकता होती है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सम्बन्धित फाइलों में दर्ज अर्जन प्रस्तावों के संशोधन के कारण मुख्यतः प्रस्ताव में गलत क्षेत्र, आबादी के कुछ क्षेत्र को शामिल करना और बाहर

---

[30] धारा 11 (2) के अन्तर्गत अधिग्रहित सम्पूर्ण क्षेत्रफल पर विचार किया गया है: गैर–पुश्तैनी, चूँकि एडीएम (एलए) द्वारा अधिनिर्णय की घोषणा को फाइल में नहीं रखा गया था जो धारा 11 (1) और धारा 11(2) के अन्तर्गत अर्जन के बीच क्षेत्रफल के विभाजन को दर्शाता है: पुश्तैनी एवं गैर–पुश्तैनी।

[31] खसरा नंबर 376, 455 और 458।

[32] खसरा नंबर 455 और 458।

करना और पहले से अधिग्रहित क्षेत्र को शामिल न करना था, यानी ऐसी चूँके जो परिहार्य थीं। यह दर्शाता है कि जीनीडा द्वारा सम्यक सतर्कता नहीं बरती गई थी।

प्रत्यक्ष क्रय के मामले में अतिरिक्त प्रतिकर का परिहार्य भुगतान

3.5.3 अर्जेंसी क्लॉज और औद्योगिक विकास प्राधिकरणों के प्रमुख उद्देश्य को लागू करने को माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय में चुनौती दी गई थी। दिनांक 21 अक्टूबर 2011 के अपने फैसले[33] में माननीय न्यायालय ने कहा कि प्राधिकारी उद्योगों से सम्बन्धित भूखण्डों के स्थान पर ग्रुप हाउसिंग/बिल्डर भूखण्डों के आवंटन को प्राथमिकता दे रहे थे। परिणामस्वरूप, गाँवों में भूमि का अर्जन, जहाँ भी यह प्रगति पर था, रद्द कर दिया गया। ऐसे मामले में जहां कहीं भी भूमि अर्जन की प्रक्रिया पूरी हो चुकी थी, माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने 1997 के नियमों/अधिनिर्णय के अन्तर्गत भूस्वामियों को भुगतान किए गए प्रतिकर के अतिरिक्त 64.70 प्रतिशत की सीमा तक अतिरिक्त प्रतिकर के भुगतान का निर्देश दिया। इसके अतिरिक्त, सभी याचिकाकर्ता अपनी अधिग्रहित भूमि के 10 प्रतिशत की सीमा तक अधिकतम 2,500 वर्गमीटर के विकसित आबादी भूखण्ड[34] के आवंटन के हकदार होंगे।

जीनीडा को यह निर्णय लेने की भी अनुमति दी गई थी कि क्या अतिरिक्त प्रतिकर का लाभ उन भूमिधारकों को भी दिया जाए (अ) जिनकी अधिसूचना को चुनौती देने वाली पूर्व की रिट याचिका, अधिसूचना को बरकरार रखते हुए खारिज कर दी गई है; और (ब) वे भूमिधारक जो उन अधिसूचनाओं के सम्बन्ध में न्यायालय में नहीं आए हैं, जो उल्लिखित रिट याचिकाओं में चुनौती का विषय है।

जीनीडा द्वारा भूमि के प्रत्यक्ष क्रय से सम्बन्धित ब्रह्म सिंह और अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य के एक अन्य प्रकरण[35] में, माननीय इलाहाबाद उच्च न्यायालय ने कहा[36], *'जिन याचिकाकर्ताओं ने विवाद में भूमि के विक्रय विलेख को निष्पादित किया है, 2011 की रिट याचिका संख्या 37443 (गजराज और अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य) में 21 अक्टूबर 2011 को पारित पूर्ण बैंच निर्णय के लाभ के पात्र नहीं हैं। याचिकाकर्ताओं ने स्वेच्छा से विक्रय विलेख निष्पादित किया है, वे यह दावा नहीं कर सकते कि प्रतिकर अपर्याप्त है और न ही इस स्तर पर ऐसे किसी दावे पर विचार किया जा सकता है।'*

जीनीडा ने विक्रय विलेख के माध्यम से प्रत्यक्ष क्रय के 428 प्रकरणों में भूस्वामियों को ₹ 112.95 करोड़ अतिरिक्त प्रतिकर का अनियमित भुगतान किया।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जीनीडा ने गजराज और अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य प्रकरण में शामिल भूस्वामियों को 64.70 प्रतिशत के अतिरिक्त प्रतिकर का भुगतान करने और इस प्रकरण में चुनौती न दी गई अधिसूचनाओं के अतिरिक्त दिसम्बर 2005 से मार्च 2013 की अवधि में विक्रय विलेख के माध्यम से प्रत्यक्ष क्रय के 428 प्रकरणों में अधिग्रहित 228.21 हेक्टेयर भूमि के विरुद्ध 52 ग्रामों के भूस्वामियों को **₹** 112.95 करोड़ ***(परिशिष्ट–3.3)*** के अतिरिक्त प्रतिकर का भुगतान किया। इस प्रकार, जीनीडा ने अतिरिक्त प्रतिकर का अनियमित भुगतान किया और उन भूस्वामियों को आबादी भूखण्डों के लाभ की अनुमति दी, जिनसे प्रत्यक्ष क्रय के माध्यम से भूमि का अर्जन किया गया था।

एग्ज़िट कांफ्रेंस (जनवरी 2021) में सरकार और जीनीडा ने तथ्यों को स्वीकार किया। जीनीडा ने आगे कहा कि उपरोक्त प्रकरणों में अतिरिक्त प्रतिकर का भुगतान करने का निर्णय विशेष रूप से बोर्ड द्वारा उस समय परियोजनाओं के लिए भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए लिया गया था। यह कहा गया कि वर्तमान में अतिरिक्त प्रतिकर का भुगतान नहीं किया जा रहा है।

---

[33] 2011 की रिट याचिका सी संख्या 37443 गजराज और अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य।
[34] आबादी भूखण्ड आर्थिक प्रतिकर के अलावा भूस्वामियों को दिए गए विकसित भूखण्ड हैं।
[35] 2012 की रिट याचिका संख्या 6176।
[36] 3 फरवरी 2012।

तथ्य यह है कि जीनीडा ने अपात्र भूस्वामियों को अतिरिक्त प्रतिकर का भुगतान किया, जिनसे भूमि सीधे समझौतों के माध्यम से खरीदी गई थी और ये किसी भी अदालती आदेश के अन्तर्गत आच्छादित नहीं थे।

नो लिटिगेशन बोनस/प्रोत्साहन बोनस का अनियमित भुगतान

जीनीडा ने प्रत्यक्ष क्रय के माध्यम से अर्जन के लिए 92 किसानों/ भूस्वामियों को 'नो लिटिगेशन बोनस/प्रोत्साहन बोनस' के रूप में ₹ 9.61 करोड़ का भुगतान किया जो एलएए, 1894 एवं एलएए, 2013 के दायरे के बाहर था।

3.5.4 एलएए, 1894 की धारा 23 में यह प्रावधान है कि धारा 4, की उप–धारा (1) के अन्तर्गत अधिसूचना के प्रकाशन की तिथि तक भूमि के अर्जन के एवज में प्रतिकर में भूमि का बाजार मूल्य शामिल होगा, दूसरा, किसी खड़ी फसल या पेड़ को लेने, उसकी दूसरी भूमि से ऐसी भूमि को अलग करने, आदि के कारण हितबद्ध व्यक्ति को हुई क्षति शामिल होती है। भूमि के बाजार मूल्य के अतिरिक्त, जैसा कि ऊपर दर्शाया गया है, न्यायालय हर मामले में धारा 4, की उप–धारा (1) के अन्तर्गत अधिसूचना के प्रकाशन की तिथि से शुरू होने वाली अवधि से ऐसी भूमि के सम्बन्ध में कलेक्टर के अधिनिर्णय की तिथि या भूमि का कब्जा लेने की तिथि, जो भी पहले हो, तक ऐसे बाजार मूल्य पर 12 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से गणना की गई धनराशि का अधिनिर्णय करेगा। इसके अतिरिक्त एलएए, 2013 के अनुसार देय कुल धनराशि औसत बाजार दर (धारा 26), प्रतिकर की 100 प्रतिशत दर से सोलेसियम (धारा 30(1)) और भूमि के बाजार मूल्य का 12 प्रतिशत (धारा 30(3)) का कुल योग होगी। शहरी क्षेत्र से परियोजना की दूरी के आधार पर भूमि का बाजार मूल्य और सोलेसियम को 1 (एक) से 2 (दो) के कारक से गुणा किया जाएगा। एलएए, 1894 और एलएए, 2013 दोनों के अन्तर्गत 'नो लिटिगेशन बोनस' का कोई प्रावधान नहीं है।

94वीं बोर्ड बैठक (11 जनवरी 2013) में, जीनीडा के बोर्ड के समक्ष भूस्वामियों से प्रत्यक्ष क्रय पद्धति से भूमि खरीदने के सम्बन्ध में एक एजेंडा रखा गया था। भूमि के प्रत्यक्ष क्रय के अन्तर्गत प्रतिकर के प्रस्ताव की जाँच के लिए सीईओ, नोएडा की अध्यक्षता में एक समिति का गठन किया गया था। समिति ने संस्तुति की थी कि वर्ष 2013–14 में भूस्वामियों को 'नो लिटिगेशन बोनस/प्रोत्साहन बोनस' के नाम पर अलग से 20 प्रतिशत भुगतान किया जाए जिससे अधिक से अधिक भूस्वामीयों प्रोत्साहित हों और वे जीनीडा को प्रत्यक्ष रूप से भूमि का विक्रय करें।

समिति की संस्तुति को जीनीडा की 95वीं बोर्ड बैठक दिनांक 27 मई 2013 में अनुमोदित किया गया था। समिति की संस्तुति और जीनीडा के बोर्ड द्वारा इसके अनुमोदन के आधार पर, भूमि प्रभाग द्वारा प्रत्यक्ष क्रय की प्रक्रिया के माध्यम से अर्जन के लिए 17 गाँवों में 92 किसानों/भूस्वामियों को ₹ 9.61 करोड़ का भुगतान 'नो लिटिगेशन बोनस/प्रोत्साहन बोनस' के रूप में वितरित किया गया था। इस प्रकार, इन प्रकरणों में ₹ 9.61 करोड़ का भुगतान एलएए, 1894 और एलएए, 2013 के दायरे से बाहर था।

एग्ज़िट कांफ्रेंस (जनवरी 2021) के दौरान जीनीडा ने कहा कि सरकार ने अपने आदेश दिनांक 29 अगस्त 2011 के अन्तर्गत 'नो लिटिगेशन बोनस' के भुगतान की अनुमति दी थी।

जीनीडा का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उ.प्र. सरकार का आदेश दिनांक 29 अगस्त 2011 बढ़े हुए प्रतिकर की माँगों पर विचार करने के लिए एक समिति के गठन के सम्बन्ध में था न कि 'नो लिटिगेशन बोनस' के भुगतान के लिए।

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए कहा कि लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्राप्त होने के बाद उ.प्र. सरकार के आदेश के आलोक में मामले की जाँच की जायेगी।

एलएए, 2013 की अधिसूचना के उपरांत उच्च दर पर भूमि क्रय करने से भूस्वामियों का अनुचित संवर्धन

3.6 एलएए, 1894 की धारा 11 (2) के अन्तर्गत अर्जन के लिए करार नियमावली, 1997 के अन्तर्गत देय आपसी समझौते की दरों का निर्णय प्रत्येक वर्ष जीनीडा के बोर्ड द्वारा किया जाता है। इन दरों को प्रत्यक्ष क्रय के माध्यम से अर्जन के प्रकरणों में भी लागू (7 अप्रैल 2000[37]) किया गया था। उपरोक्त दर में औसत बाजार मूल्य, सोलेसियम और 12 प्रतिशत प्रति वर्ष[38] की दर से ब्याज शामिल है। पुश्तैनी भूस्वामियों के लिए पुनर्वास बोनस के रूप में दरों में 15 प्रतिशत की वृद्धि की गई। उपरोक्त दरों को प्रत्येक वर्ष लागत मुद्रास्फीति सूचकांक के आधार पर संशोधित किया जाता है। उपरोक्त के अनुसार, जीनीडा के बोर्ड ने वर्ष 2014–15 के लिए पुश्तैनी एवं गैर–पुश्तैनी भूमि के लिए क्रमशः ₹ 1,395 और ₹ 1,212 प्रति वर्गमीटर का दर निर्धारित (2 जून 2014[39]) किया था।

इस बीच, भारत सरकार ने 1 जनवरी 2014 से प्रभावी भूमि अर्जन, पुनर्वासन और पुनर्व्यस्थापन में उचित प्रतिकर और पारदर्शिता का अधिकार अधिनियम, 2013 (एलएए, 2013) अधिनियमित किया, जिसने भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 को प्रतिस्थापित किया। एलएए, 2013 के अनुसार, देय धनराशि भूमि के बाजार मूल्य अर्थात, औसत बाजार दर (धारा 26), प्रतिकर के 100 प्रतिशत की दर से सोलेसियम (धारा 30 (1)) और भूमि के बाजार मूल्य के 12 प्रतिशत पर ब्याज (धारा 30 (3)) का कुल योग होना चाहिए। इसके अतिरिक्त, शहरी क्षेत्र से परियोजना की दूरी के आधार पर भूमि और सोलेसियम के बाजार मूल्य को कारक 1 (एक) से 2 (दो) से गुणा किया जाएगा।

इसके अतिरिक्त, एलएए, 2013 की धारा 24 में प्रावधान है कि यदि भूमि अर्जन एलएए, 1894 के अन्तर्गत शुरू की गई थी, लेकिन एलएए, 1894 की धारा 11 के अन्तर्गत अधिनिर्णय नहीं दिया गया था, तो प्रतिकर एलएए, 2013 के प्रावधानों के अनुसार निर्धारित किया जाना था। इस सम्बन्ध में उ.प्र. सरकार ने स्पष्ट किया (14 मार्च 2014) कि भूमि अर्जन के मामले में जहां एलएए, 1894 की धारा 4 के अन्तर्गत अधिसूचना निर्गत की गई थी, एलएए, 1894 के अन्तर्गत अर्जन की कार्यवाही पूरी की जानी थी।

जीनीडा वर्ष 2014–15 के लिए भूस्वामियों को देय भूमि दरों का निर्धारण करते समय पहले से शामिल सोलेसियम के घटकों और ब्याज के समायोजन पर विचार करने में विफल रहा और जनवरी 2014 से फरवरी 2015 के दौरान भूमि के प्रत्यक्ष क्रय पर ₹ 102.67 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया।

इसलिए, एलएए, 2013 की घोषणा के बाद, जीनीडा के बोर्ड ने 12 अगस्त 2014 को आयोजित अपनी 99वीं बैठक में आपसी समझौते के माध्यम से प्रत्यक्ष क्रय के लिए ₹ 2,500 प्रति वर्गमीटर की प्रतिकर दर को अनुमोदित किया। बाद में, एलएए, 1894 के सापेक्ष, एलएए, 2013 में दिए गए फार्मूले के अनुसार, बोर्ड ने 4 फरवरी 2015 को आयोजित अपनी 100वीं बैठक में, ₹ 982.10 प्रति वर्गमीटर की औसत बाजार दर के आधार पर, सोलेसियम के घटकों और वर्ष 2014–15 में ₹ 1,395 प्रति वर्गमीटर की मौजूदा दर में शामिल ब्याज को समायोजित करने के बाद ₹ 2,082 प्रति वर्गमीटर (गैर–पुश्तैनी एवं पुश्तैनी दोनों के लिए) की प्रतिकर दर को अनुमोदित किया गया। जैसा कि **तालिका 3.6** में विस्तृत है:

तालिका 3.6 : प्रतिकर दर की गणना

क्र सं	विवरण	दर ₹ प्रति वर्गमीटर में
1	औसत बाजार दर	982.00
2	सोलेसियम 100 प्रतिशत की दर से	982.00
3	औसत बाजार दर पर 12 प्रतिशत की दर से ब्याज	117.84
	योग	**2081.84**

स्रोतः जीनीडा द्वारा दी गई सूचना।

[37] 35वीं बोर्ड बैठक

[38] धारा 4 के अन्तर्गत अधिसूचना की तिथि से अधिनिर्णय की तिथि या कब्जा लेने की तिथि, जो भी पहले हो।

[39] 98वीं बोर्ड बैठक।

लेखापरीक्षा ने देखा कि यद्यपि एलएए, 1894 की धारा 11 (2) के अन्तर्गत अर्जन के लिए करार नियमावली, 1997, में देय आपसी समझौते की दरें जैसा कि प्रत्यक्ष क्रय पर भी लागू होता है, जीनीडा द्वारा प्रति वर्ष तय किया गया, इसमें लागू सोलेसियम (30 प्रतिशत) और ब्याज (12 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से) सम्मिलित है, जीनीडा, अगस्त 2014 में वर्ष 2014–15 के लिए ₹ 2,500 प्रति वर्गमीटर की दर निर्धारित करते समय, वर्ष 2014–15 के लिए मौजूदा दर में इन घटकों (गैर–पुश्तैनी के लिए ₹ 1,212 प्रति वर्गमीटर और पुश्तैनी के लिए ₹ 1,395 प्रति वर्गमीटर) के समायोजन पर विचार करने में विफल रहा। इन घटकों को समायोजित करने के बाद औसत बाजार दर ₹ 853 प्रति वर्गमीटर (गैर– पुश्तैनी) एवं ₹ 982.10 (पुश्तैनी) प्रति वर्गमीटर थी। इसके बजाय, जीनीडा के बोर्ड ने मौजूदा दर पर जिसमें पहले से ही सोलेसियम शामिल था, 100 प्रतिशत सोलेसियम (एलएए, 2013 की धारा 30 के अनुसार) पर विचार करके ₹ 2,500 प्रति वर्गमीटर की एकल दर तय करने का निर्णय लिया।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि जीनीडा के भूमि और वित्त प्रभागों ने ₹ 2,082 प्रति वर्गमीटर की प्रतिकर दर के अनुमोदन के बावजूद, ₹ 2,500 प्रति वर्गमीटर की दर से भूमि क्रय जारी रखा। परिणामस्वरूप, जीनीडा ने दोहरी त्रुटि की जिसके परिणामस्वरूप ₹ 269.85 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ, जिसकी चर्चा नीचे की गई है:

- जीनीडा ने, बिना बुनियादी औसत बाजार दर पर काम किए, सोलेसियम की धनराशि और मौजूदा दर में पहले से शामिल ब्याज को बिना समायोजित किये जैसा कि ऊपर बताया गया है, ₹ 2,500 प्रति वर्गमीटर की दर तय की। इसके परिणामस्वरूप 1 जनवरी 2014 से 4 फरवरी 2015 के दौरान 701 किसानों से उच्च दर पर 24,56,244 वर्गमीटर भूमि के प्रत्यक्ष क्रय के कारण ₹ 102.67 करोड़ ***(परिशिष्ट–3.4)*** का अतिरिक्त व्यय हुआ।

- ₹ 2,082 प्रति वर्गमीटर की दर अनुमोदित होने के बाद भी जीनीडा ने 5 फरवरी 2015 से 18 जनवरी 2018 के दौरान ₹ 2,500 प्रति वर्गमीटर की दर से सीधे 1,350 किसानों से 39,99,527 वर्गमीटर भूमि खरीदना जारी रखा। इसके परिणामस्वरूप, आग्रेतर, ₹ 167.18 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ ***(परिशिष्ट–3.5)***।

अतः, जीनीडा की नियोजन एवं भूमि प्रभागों की ओर से सम्यक सतर्कता की कमी के कारण भूमि दर का गलत निर्धारण और बाद में तय की गईं दरों को लागू करने में विफलता की वजह से जीनीडा ने भूमि अर्जन के 2,051 प्रकरणों में ₹ 269.85 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2020) कि उसने एलएए, 2013 के अन्तर्गत किसी भी भूमि का अर्जन नहीं किया। यह भी कहा कि उपरोक्त अधिनियम के अन्तर्गत अर्जन एक श्रम और समय लेने वाली प्रक्रिया है और इसके लिए 70 प्रतिशत किसानों की सहमति की भी आवश्यकता होती है। इसके अतिरिक्त, जीनीडा ने कहा कि बोर्ड ने किसानों से भूमि के प्रत्यक्ष क्रय के लिए दर निर्धारित की जिसका अधिनियम के अन्तर्गत अर्जन के लिए निर्धारित दर से कोई सम्बन्ध नहीं है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एलएए, 1894 की धारा 11(2) के अन्तर्गत अर्जन के लिए करार नियमावली, 1997 में देय, आपसी समझौते हेतु निर्धारित प्रतिकर की दर को प्रत्यक्ष क्रय के प्रकरणों में भी, जैसा कि बोर्ड द्वारा अपनी 35वीं बैठक में निर्णय (7 अप्रैल 2000) लिया था, लागू थी।

सम्यक सतर्कता बरतने में विफलता

3.7 सामान्य वित्तीय नियमों में प्रावधान है कि प्रत्येक अधिकारी से अपेक्षा की जाती है कि वह सार्वजनिक धन से होने वाले व्यय के सम्बन्ध में उतनी ही सतर्कता बरतता है, जितनी सामान्य विवेक का व्यक्ति अपने स्वयं के धन के सम्बन्ध में बरतता है। हालाँकि, लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित देखाः

स्वैच्छिक पूर्णांकन के कारण प्रतिकर की उच्च दर का निर्धारण

वित्तीय प्रभाव को सुनिश्चित किये बिना भूमि की दर को उच्च स्तर पर पूर्णांकन करने के कारण जीनीडा को ₹ 5.30 करोड़ की हानि हुई।

3.7.1 जीनीडा के बोर्ड ने 28 अप्रैल 2010 को आयोजित अपनी 83वीं बैठक में एलएए, 1894 की धारा 11(2) के अन्तर्गत भूस्वामियों को आपसी समझौते (करार नियमावली, 1997) के साथ–साथ प्रत्यक्ष क्रय पर वर्ष 2010–11 के लिए देय वार्षिक दर, पुश्तैनी और गैर–पुश्तैनी के लिए क्रमशः ₹ 922.85 प्रति वर्गमीटर और ₹ 802.49 प्रति वर्गमीटर की गणना की गयी दरों के विरुद्ध पुश्तैनी के लिए ₹ 930 प्रति वर्गमीटर और गैर पुश्तैनी के लिए ₹ 810 प्रति वर्गमीटर की दर का निर्धारण किया।

बाद के वर्षों के लिए दरें पिछले वर्ष की दरों को लागत मुद्रास्फीति सूचकांक के आधार पर बढ़ाकर और अगले पाँच रूपये में राउंड ऑफ करके तय की गईं। तदनुसार, वर्ष 2011–12, 2012–13 और 2013–14 हेतु पुश्तैनी के लिए भूमि अर्जन दरों की गणना की गई और क्रमशः ₹ 1,050 प्रति वर्गमीटर (गैर–पुश्तैनी के लिए ₹ 915 प्रति वर्गमीटर), ₹ 1,160 प्रति वर्गमीटर (गैर–पुश्तैनी के लिए ₹ 1,010 प्रति वर्गमीटर) और ₹ 1,260 प्रति वर्गमीटर (गैर–पुश्तैनी के लिए ₹ 1,100 प्रति वर्गमीटर) निर्धारित की गयी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जीनीडा द्वारा 2010–11, 2011–12, 2012–13 और 2013–14 की भूमि दर की धनराशि को राउंड ऑफ करने के कारण प्रतिकर में क्रमशः ₹ 7.14 प्रति वर्गमीटर (गैर–पुश्तैनी : ₹ 7.51 प्रति वर्गमीटर), ₹ 11.78 प्रति वर्गमीटर (गैर–पुश्तैनी : ₹ 12.20 प्रति वर्गमीटर), ₹ 13.73 प्रति वर्गमीटर (गैर–पुश्तैनी : ₹ 13.24 प्रति वर्गमीटर) और ₹ 15.90 प्रति वर्गमीटर (गैर–पुश्तैनी : 18.17 प्रति वर्गमीटर) की वृद्धि हुई। इसके परिणामस्वरूप[40] 2010–11 से 2013–14 की अवधि के लिए प्रत्यक्ष क्रय के माध्यम से 336 भूमि अर्जनों में ₹ 1.92 करोड़ ***(परिशिष्ट–3.6)*** और एडीएम (एलए) के माध्यम से 2010–11 में भूमि अर्जन के 14 प्रकरणों ***(परिशिष्ट–3.6)*** में ₹ 3.38 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ। ऐसे पूर्णांकन का औचित्य अभिलेखों में नहीं पाया गया।

इस प्रकार, वित्तीय प्रभाव को सुनिश्चित किए बिना भूमि की दर को उच्च स्तर पर पूर्णांकित करने के परिणामस्वरूप 2010–11 से 2013–14 की अवधि में एलएए, 1894 के अन्तर्गत अर्जन और भूमि के प्रत्यक्ष क्रय के 350 प्रकरणों में जीनीडा को ₹ 5.30 करोड़ की हानि हुई।

सरकार चाहे तो मामले की जाँच करा सकती है कि कैसे बोर्ड द्वारा निर्धारित प्रक्रिया को जो जीनीडा हेतु हानिकारक रहा, संशोधित किया गया, जिसके कारण 2010–11 से 2013–14 की अवधि के दौरान ₹ 5.30 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान हुआ।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2020) कि करार नियमावली सपठित भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 की धारा 11(2) के प्रावधानों के अनुसार लागत मुद्रास्फीति सूचकांक के आधार पर बोर्ड द्वारा प्रत्येक वर्ष प्रतिकर की दरें निर्धारित की गयी थीं।

उत्तर, पूर्णाकंन के कारण उच्च अर्जन दर के निर्धारण के प्रकार से सम्बन्धित नहीं है।

अर्जन प्रक्रिया की चूक के कारण अर्जन शुल्क का परिहार्य भुगतान

जीनीडा ने त्रुटिपूर्ण नियोजन एवं अर्जेंसी क्लॉज के गलत प्रयोग के कारण भूमि अर्जन के चार प्रकरणों में ₹ 35.81 करोड़ का परिहार्य व्यय किया।

3.7.2 उ.प्र. सरकार ने अधिग्रहणकर्ता निकाय/विभाग द्वारा 10 प्रतिशत की दर से अर्जन शुल्क का भुगतान जिलाधिकारी (भूमि अर्जन) को करने का निर्देश दिया (दिसम्बर 1995)। उ.प्र. सरकार ने आगे प्रावधान किया (दिसम्बर 2005) कि यदि अर्जन प्रस्ताव को मध्य अर्जन प्रक्रिया में छोड़ दिया जाता है, तो अर्जन शुल्क से 25 प्रतिशत की कटौती की जाएगी यदि प्रस्ताव की जाँच की गई है और प्रारंभिक निरीक्षण पूरा हो गया है, 35 प्रतिशत यदि धारा 4 के अन्तर्गत प्रारंभिक अधिसूचना को निर्गत किया गया है, 50 प्रतिशत यदि धारा 6 के अन्तर्गत अर्जन अधिसूचना निर्गत की गई है, और 100

[40] पुश्तैनी और गैर–पुश्तैनी दरों के बीच के अंतर के कम होने के आधार पर गणना की जाती है।

प्रतिशत अगर धारा 9 के अन्तर्गत अधिसूचना निर्गत की गई है और अधिनिर्णय घोषित किया गया है।

एलएए, 1894 की धारा 6 में प्रावधान है कि धारा 4 के अन्तर्गत अधिसूचना के एक वर्ष के भीतर इस धारा के अन्तर्गत घोषणा की जानी आवश्यक है। इसके अलावा, यदि धारा 6 के अन्तर्गत अधिसूचना के दो साल के भीतर कोई अधिनिर्णय नहीं दिया जाता है, तो भूमि अर्जन के लिए पूरी कार्यवाही समाप्त हो जाएगी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जीनीडा के भूमि प्रभाग ने या तो अर्जन प्रस्तावों को वापस ले लिया या गलत सर्वेक्षणों, योजना में बदलाव, खराब वित्तीय स्थिति और न्यायालयों के आदेश के कारण प्रस्तावों को अर्जन के विभिन्न चरणों में समाप्त होने दिया जिसके परिणामस्वरूप चार अर्जन मामलों में अर्जन के लिए डीएम (एलए) को भुगतान किए गए शुल्क में ₹ 35.81 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ जैसा कि **तालिका 3.7** में दिया गया है:

तालिका 3.7 : अर्जन शुल्क की कटौती का विवरण

क्र. सं.	अर्जन का उद्देश्य	गाँवों की संख्या	रद्द करने/वापसी के समय चरण	कटौती का प्रतिशत	काटी गई/काटी जाने वाली धनराशि (₹ करोड़ में)	चूक/वापसी हेतु कारण
1	105 मीटर सड़क का निर्माण	11	धारा 4/17 के अन्तर्गत अधिसूचना के बाद	35	8.92	माननीय सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालय द्वारा विभिन्न प्रकरणों में अर्जेंसी क्लॉज के अन्तर्गत अर्जन प्रक्रिया के अनुमति नहीं होने के कारण प्रस्ताव को वापस लेना।
2	105 मीटर सड़क का निर्माण	11	धारा 6/16 के अन्तर्गत अधिसूचना के बाद	50	15.52	खराब वित्तीय स्थिति के कारण प्रस्ताव को वापस लेना और रिफंड के लिए अनुरोध।
3	नियोजित औद्योगिक विकास	3	धारा 4/17 के अन्तर्गत अधिसूचना से पहले	25	10.82	60 मीटर सड़क के लिए पृथक प्रस्ताव बनाने के क्रम में प्रस्ताव वापस लेना।
4	60 मीटर सड़क का निर्माण	3	धारा 4/17 के अन्तर्गत अधिसूचना के बाद	35	0.55	माननीय सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालय द्वारा विभिन्न प्रकरणों में अर्जेंसी क्लॉज के अन्तर्गत अर्जन प्रक्रिया को अनुमति नहीं दने के कारण प्रस्ताव को वापस लेना।
योग					**35.81**	

स्रोतः जीनीडा द्वारा दी गई सूचना।

इस प्रकार, उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि जीनीडा ने दोषपूर्ण नियोजन के कारण भूमि अर्जन के चार प्रकरणों में ₹ 35.81 करोड़ का परिहार्य व्यय किया था। ये मामले जीनीडा के नियोजन एवं भूमि प्रभागों की ओर से सम्यक सतर्कता बरतने में विफलता का संकेत देते हैं।

जीनीडा ने अपने उत्तर, में कहा (नवम्बर 2020) कि अतिरिक्त प्रतिकर के भुगतान के कारण जीनीडा को वर्ष 2012–13 में ₹ 5,450.59 करोड़ के ऋण का वित्तीय भार वहन करना पड़ा। इसने कहा कि गजराज सिंह बनाम उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य के प्रकरण में माननीय उच्च न्यायालय के आदेश (अक्टूबर 2011) के सम्बन्ध में दायित्व उत्पन्न होने, व्यापक सार्वजनिक आक्रोश, कानून और व्यवस्था और जीनीडा की कमजोर वित्तीय स्थिति के कारण भूमि अर्जन की कार्यवाही को आगे जारी नहीं रखा जा सका।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जीनीडा निधि की उपलब्धता के अनुसार भूमि अर्जन की योजना बनाने और अर्जेंसी क्लॉज का विवेकपूर्ण उपयोग करने में विफल रहा जिसके

कारण इसे दो प्रकरणों में भूमि अर्जन वापस लेना पड़ा[41] क्योंकि माननीय सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालय द्वारा विभिन्न प्रकरणों में अर्जेंसी क्लॉज की अनुमति नहीं दी गई थी। आगे, एक प्रकरण[42] में इसे दोषपूर्ण योजना के कारण प्रस्ताव वापस लेना पड़ा और चौथे प्रकरण[43] में, शामिल गाँवों के भूमि अर्जन का प्रस्ताव जीनीडा द्वारा सितम्बर 2012 से जून 2013 के दौरान एडीएम (एलए) को अग्रेषित किया गया था, जब जीनीडा की वित्तीय स्थिति पहले से ही कमजोर थी और बाद में उसे प्रस्ताव वापस लेना पड़ा।

धनराशि का एडीएम (एलए) से मिलान नहीं होने के कारण अवरूद्ध रहना

3.7.3 उ.प्र. सरकार ने भूमि अर्जन के लिए प्रतिकर के भुगतान के सम्बन्ध में निर्धारित (मई 1990) किया कि संस्था, जिसके लिए भूमि का अर्जन किया जा रहा है, को उसे एडीएम (एलए) के पास एलएए, 1894 की धारा 4 के अन्तर्गत अधिसूचना निर्गत होने से पहले अनुमानित प्रतिकर का 10 प्रतिशत, धारा 6 के अन्तर्गत अर्जन की अधिसूचना निर्गत होने से पहले 70 प्रतिशत और अधिनिर्णय की घोषणा से पहले शेष 20 प्रतिशत जमा करना आवश्यक है। उपरोक्त किश्तों को जमा करने के समय प्रतिकर के 10 प्रतिशत की दर से अर्जन शुल्क भी जिला अधिकारियों के पास जमा किया जाना है। एडीएम (एलए) के पास जमा की गई धनराशि और वास्तविक संवितरण के लिए उसमें समायोजित धनराशि का समय–समय पर मिलान किया जाना चाहिए और अतिरिक्त जमाराशि की वापसी के लिए प्रयास किए जाने चाहिए।

एडीएम (एलए) को भेजे गयी धनराशि के मिलान में विफलता के कारण, जुलाई 1997 से जनवरी 2011 के दौरान 121 प्रकरणों के सम्बन्ध में जीनीडा की ₹ 701.71 करोड़ की धनराशि एडीएम (एलए) के पास अवरूद्ध रही (मार्च 2018)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जीनीडा के भूमि प्रभाग ने 2013 से, विभिन्न भूमि अर्जन के लिए एडीएम (एलए) के पास जमा की गई धनराशि एवं उसके नियतकालिक समायोजनों का मिलान एडीएम (एलए) से फॉर्म 11 सीसी[44] और भूमि अर्जन खर्च के चालान प्राप्त नहीं होने के कारण, नहीं किया। जीनीडा ने लेखापरीक्षा की सलाह पर, एडीएम (एलए) से जनवरी 2018 के अंत में उसके द्वारा भूमि अर्जन के लिए जमा की गई धनराशि के विरुद्ध एडीएम (एलए) के पास पड़ी शेष धनराशि का विवरण प्राप्त किया (फरवरी 2018)। उपरोक्त विवरण से यह देखा गया कि जनवरी 2018 के अंत तक 10,406.21 हेक्टेयर भूमि अर्जन प्रस्तावों के 121 प्रकरणों, जिनका कब्जा जुलाई 1997 के जनवरी 2011 के दौरान लिया गया था, के सम्बन्ध में प्रतिकर की ₹ 701.71 करोड़ की धनराशि असमायोजित पड़ी थी। एडीएम (एलए) को भेजे गयी धनराशि का मिलान नहीं करने और परिणामस्वरूप एडीएम (एलए) से अतिरिक्त धनराशि की वापसी नहीं होने के कारण, ₹ 701.71 करोड़ की धनराशि भूमि के कब्जे की सम्बन्धित तिथियों (अर्जन के व्यपगत प्रकरणों में धारा 6/17 या धारा 4/17 के अन्तर्गत अधिसूचना की तिथि) से मार्च 2018 तक अवरूद्ध थी। परिणामस्वरूप, जीनीडा को अधिनिर्णय[45] की तिथि से आठ प्रतिशत[46] प्रति वर्ष की दर से ₹ 25.31 करोड़ के ब्याज की हानि हुई ***(परिशिष्ट–3.7)***।

---

[41] तालिका 3.8 का क्रं.सं. 1 और 4।

[42] तालिका 3.8 का क्रं.सं. 3।

[43] तालिका 3.8 का क्रं.सं. 2।

[44] जीनीडा को एडीएम (एलए) द्वारा फॉर्म 11 सीसी निर्गत किया जाता है। इस फॉर्म में किए गए भुगतान का ग्रामवार विवरण, किसान/भूस्वामियों का नाम, किसानों का नाम, खसरा संख्या, क्षेत्र और भुगतान की गई धनराशि वर्णित होती है।

[45] एक गाँव के लिए उपलब्ध धन के अधिशेष का उपयोग एडीएम (एलए) द्वारा दूसरे गांव के प्रतिकर के भुगतान के लिए किया गया था जहाँ आवश्यक धन उपलब्ध नहीं था। इसलिए, लेखापरीक्षा ने इन निधियों पर ब्याज समायोजित करने के बाद निवल ब्याज की गणना की है।

[46] ब्याज की गणना के लिए अधिनिर्णय की तिथि पर विचार किया गया है क्योंकि यह कब्जे की तिथि के छह माह से 13 वर्ष तक थी। ऐसे मामलों में जहां अधिनिर्णय की तिथि सुनिश्चित नहीं की जा सकी, ब्याज की गणना नहीं की गई है।

दिलचस्प बात यह है कि वर्ष 2017–18 के लिए जीनीडा की बैलेंस शीट के अनुसार, ₹ 5,997.54 करोड़ (31 मार्च 2018 तक) के ऋण बकाया थे, जो 2014–15 से 2017–18 की अवधि के दौरान लिए गए थे।

एडीएम (एलए) को भेजी गई निधि के मिलान में विफलता जीनीडा के भूमि एवं वित्त प्रभागों के सम्बन्धित अधिकारियों/कर्मचारियों द्वारा की गई कार्य विमुखता को दर्शाता है। हालाँकि, जीनीडा ने पहली बार मार्च 2018 तक की अवधि के लिए चार्टर्ड एकांउटेंट नियुक्त करके मिलान (अक्टूबर 2018) किया, जिसके अनुसार मार्च 2018 के अंत में एडीएम (एलए) के पास पड़ी शेष धनराशि ₹ 708.70 करोड़ (नियमित भूमि भुगतानः ₹ 701.38 करोड़ एवं अतिरिक्त प्रतिकरः ₹ 7.32 करोड़) थी।

एग्ज़िट कांफ्रेंस (जनवरी 2021) के दौरान, लेखापरीक्षा ने आवधिक समाधान सुनिश्चित करने के लिए प्रक्रिया को संस्थागत बनाने की आवश्यकता पर बल दिया। जीनीडा ने स्वीकार किया कि मिलान पहले नहीं किया गया था और अब किया जा रहा है। राज्य सरकार ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया और जीनीडा को समय–समय पर अधिमानतः प्रत्येक छह महीने में सत्यापन सुनिश्चित करने का निर्देश दिया।

प्रतिकर के अधिक भुगतान पर ब्याज की परिहार्य हानि

3.7.4 जीनीडा सभी आवश्यक औपचारिकताओं को पूरा करने के बाद ही प्रतिकर का भुगतान करता है। इसके अलावा, जीनीडा से, वित्तीय वर्ष के अंत से पहले, समयबद्ध आधार पर अनुबन्ध करने से पहले उचित कार्यवाही करने की उम्मीद है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जीनीडा के भूमि और वित्त प्रभागों ने, बिना औपचारिकताओं को पूरा किए और एडीएम (एलए) के पास जमा की जाने वाली धनराशि की उचित जाँच किए, ₹ 81.84 करोड़ के अग्रिम प्रतिकर का अधिक भुगतान किया। इसके परिणामस्वरूप अगस्त 2006 से जनवरी 2011 के दौरान भूमि अर्जन के छह प्रकरणों में ₹ 7.26 करोड़ की धनराशि के ब्याज की परिहार्य हानि हुई जैसा कि नीचे **तालिका 3.8** में वर्णित है:

तालिका 3.8 : अधिक भुगतान का विवरण

क्र. सं.	गाँव का नाम	भुगतान योग्य धनराशि (₹ करोड़ में)	भुगतान की गयी धनराशि (₹ करोड़ में)	अधिक धनराशि का भुगतान किया गया (₹ करोड़ में)	ब्याज की हानि (₹ करोड़ में)	टिप्पणियाँ
1.	मायचा	30.48	30.73	0.25	0.01	अधिग्रहित की जाने वाली भूमि क्षेत्र को कम करने का निर्णय लिया गयाः इसलिए, अनुपातिक आधार पर माँग में कमी की गई। हालाँकि, एडीएम (एलए) को भुगतान किए गए 10 प्रतिशत अर्जन शुल्क को कम नहीं किया गया, जिसके परिणामस्वरूप एडीएम (एलए) को अधिक भुगतान हुआ।
2.	घनघोला	91.11	160.80	69.69	5.97	अनुमानित प्रतिकर की गणना ₹ 55 लाख प्रति हेक्टेयर (वर्ष 2010–11 में गांव घनघोला का डीएम सर्किल रेट) के स्थान पर ₹ 85 लाख प्रति हेक्टेयर की दर से की गयी।
3.	जूनपत	0.33	3.81	3.48	0.36	एडीएम (एलए) को ₹ 3.48 करोड़ के अग्रिम का समायोजन किए बिना भुगतान किया गया।
4.	डाबरा	2.21	3.31	1.10	0.14	प्रचलित सर्किल रेट ₹ 6.00 लाख प्रति हेक्टेयर के स्थान पर प्रतिकर की दर ₹ 9.00 लाख प्रति हेक्टेयर मांग के आधार पर अग्रिम भुगतान किया गया।

क्र. सं.	गाँव का नाम	भुगतान योग्य धनराशि (₹ करोड़ में)	भुगतान की गयी धनराशि (₹ करोड़ में)	अधिक धनराशि का भुगतान किया गया (₹ करोड़ में)	ब्याज की हानि (₹ करोड़ में)	टिप्पणियाँ
5.	सुथियाना	0.14	0.51	0.37	0.07	चूंकि सम्बन्धित खसरा शहरी भूमि (सीलिंग और विनियमन) अधिनियम, 1976 के अन्तर्गत आच्छादित किया गया था, इसलिए इसे डीएम सर्किल दर पर अनिवार्य रूप से अधिग्रहित किया जाना था। जीनीडा, एडीएम (एलए) द्वारा उठाई गई गलत माँग को देखने में विफल रहा और करार नियमावली, 1997 के अन्तर्गत आपसी समझौते के लिए लागू दर पर धनराशि जमा की जो प्रचलित डीएम सर्किल रेट से अधिक था।
6.	खैरपुर–गुर्जर	0	6.95	6.95	0.71	अर्जन प्रस्तावों को कई बार संशोधित किया गया जिसके कारण मई 2005 से अगस्त 2006 तक एडीएम (एलए) को भुगतान किए गए ₹ 6.95 करोड़ का अग्रिम अप्रयुक्त पड़ा रहा।
	योग	**124.27**	**206.11**	**81.84**	**7.26**	

स्रोतः जीनीडा द्वारा दी गई सूचना।

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि जीनीडा ने एडीएम (एलए) को ₹ 81.84 करोड़ के अतिरिक्त अग्रिम प्रतिकर का भुगतान किया और भूमि और वित्त प्रभागों की ओर से की गयी सम्यक सतर्कता की कमी के कारण उपरोक्त धनराशि (मार्च 2018 तक आठ प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से) पर ₹ 7.26 करोड़ के ब्याज की हानि हुई।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (जनवरी 2021) कि गलत अर्जन प्रस्तावों में संशोधन की आवश्यकता के कारण अधिक प्रतिकर का भुगतान किया गया था। जीनीडा ने आगे कहा कि प्रस्तावों में संशोधन प्राधिकरण को प्रत्यायोजित शक्तियों के भीतर किए गए थे और इससे कोई नुकसान नहीं हुआ था।

उत्तर पुष्टि करता है कि गलत प्रस्तावों और बार–बार संशोधनों के कारण जीनीडा द्वारा अधिक प्रतिकर का भुगतान किया गया था। सटीक अर्जन प्रस्ताव तैयार करने की जिम्मेदारी जीनीडा की है। जीनीडा का यह तर्क कि कोई नुकसान नहीं हुआ, स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अवरूद्ध धनराशि पर ब्याज का नुकसान हुआ है।

अर्जन का अप्रभावी अनुवर्तन

3.8 भूमि का अर्जन पूरा होने के पश्चात्, अधिग्रहीत भूमि का कब्जा जीनीडा द्वारा अग्रिम विकास करने के लिए लिया जाता है। इस प्रकार, अर्जन का प्रभावी अनुवर्तन विकास की प्रक्रिया का एक महत्वपूर्ण पहलू है। लेखापरीक्षा ने देखा कि निम्नलिखित प्रकरणों में, जीनीडा का भूमि प्रभाग अधिग्रहीत भूमि का अनुवर्तन करने में विफल रहा।

अतिक्रमण और न्यायालय में प्रकरणों के अन्तर्गत भूमि

3.8.1 अनधिकृत अतिक्रमण से भूमि की सुरक्षा जीनीडा के सबसे महत्वपूर्ण कार्यों में से एक है। अतिक्रमण परिहार्य मुकदमेबाजी का कारण बनता है और इसे रोके जाने की आवश्यकता है। भूमि संरक्षण गतिविधियाँ भूमि प्रबंधन प्रभाग के साथ–साथ उपयोगकर्ता प्रभागों द्वारा की जाती है। जीनीडा का ये उत्तरदायित्व है कि वह भूमि की सुरक्षा के लिए पर्याप्त निगरानी और यदि आवश्यक हो तो दिन रात लगातार निगरानी करे ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि उस भूमि पर कोई अनधिकृत निर्माण न हो और यदि कोई है तो उसे जल्द से जल्द हटा दिया जाए।

जीनीडा ने अपने अधिसूचित क्षेत्र में कब्जा प्राप्त विभिन्न स्थलों के आवधिक निरीक्षण की कोई प्रणाली विकसित नहीं की जिससे ₹ 1,924.68 करोड़ मूल्य की 549.91 हेक्टेयर भूमि अतिक्रमित हो गई।

इसके अतिरिक्त, जीनीडा की प्रणाली और कार्य प्रक्रिया का क्लॉज 2.3.7 प्रावधानित करता है कि सम्बन्धित परियोजना प्रबंधक का यह सुनिश्चित करने का पूरा उत्तरदायित्व होगा, कब्जा प्राप्त भूमि पर कोई अतिक्रमण न हो। अतिक्रमण, यदि कोई है, को सूचित करने के लिए भूमि अर्जन स्टाफ/जीनीडा पुलिस द्वारा पाक्षिक रूप से स्वतंत्र निरीक्षण किया जाएगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि जीनीडा ने अधिसूचित क्षेत्र में अपने कब्जे में प्राप्त स्थलों के आवधिक निरीक्षण की कोई प्रणाली तैयार नहीं की थी। परिणामस्वरूप, जीनीडा के अधिसूचित क्षेत्र में ₹ 1,924.68 करोड़ मूल्य की 549.91 हेक्टेयर भूमि पर अतिक्रमण हुआ। इसके अतिरिक्त, 1649 न्यायालयीन प्रकरणों ने जीनीडा को प्रभावित स्थलों में किसी भी विकास गतिविधियों को करने से रोका। अतिक्रमण और न्यायालयीन प्रकरणों का विवरण नीचे **तालिका 3.9** में संक्षेपित है:

तालिका 3.9 : अतिक्रमण और न्यायालयीन प्रकरणों का विवरण

क्र. सं.	विवरण	प्रकरण की संख्या	क्षेत्र (हेक्टेयर में)	दर प्रति वर्गमीटर (₹ में)	2018–19 की भूमि दर पर कुल भूमि लागत (₹ करोड़ में)
1.	अतिक्रमण	1075	549.9078	3500	1924.68
2.	न्यायालयीन प्रकरण	1649	1352.8574	3500	4735.00
योग		**2724**	**1902.7652**		**6659.68**

स्रोतः जीनीडा द्वारा दी गई सूचना।

यह स्पष्ट है कि जीनीडा अतिक्रमणों और न्यायालयीन प्रकरणों के कारण ऊपर दिए गए 1,902.76 हेक्टेयर भूमि को विकसित करने में असमर्थ रहा, परिणामस्वरूप ₹ 6,659.68 करोड़ मूल्य की अतिक्रमित भूमि अवरूद्ध रही।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (जनवरी 2021) कि जीनीडा के परियोजना प्रभाग द्वारा समय–समय पर राज्य सरकार के अन्य विभागों के साथ समन्वय कर अतिक्रमण हटाने की कार्यवाही की जाती है। इसने कहा कि विभिन्न न्यायालयों में विचाराधीन भूमि के प्रकरणों से अतिक्रमण हटाने हेतु प्रयास किया जा रहा है।

जीनीडा का उत्तर भूमि के अतिक्रमण और अधिग्रहीत भूमि को अतिक्रमण मुक्त रखने या अधिसूचित क्षेत्र में अपने कब्जे में विभिन्न स्थलों के आवधिक निरीक्षण के लिए किसी प्रणाली की अनुपस्थिति के बारे में तथ्य की पुष्टि करता है।

प्रत्यक्ष क्रय के माध्यम से क्रय की गई भूमि का दाखिल–खारिज़ नहीं किया जाना

3.8.2 दाखिल–खारिज़ मौजूदा स्वामी से नए स्वामी के लिए अधिकार स्वामित्व का परिवर्तन है, जब परिसम्पत्ति बिक्री या स्थानांतरित की जाती है। किसी परिसम्पत्ति का दाखिल–खारिज़ कराकर नया स्वामी परिसम्पत्ति को भू–राजस्व विभाग में अपने नाम दर्ज करवा लेता है।

2005–06 से 2017–18 की अवधि के दौरान, जीनीडा ने किसानों से प्रत्यक्ष क्रय के माध्यम से 922.4244 हेक्टेयर भूमि का अर्जन किया और भूस्वामियों के साथ 2,598 समझौते (बैनामा) किए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि कुल 2,598 प्रकरणों में से, जीनीडा केवल 2,231 प्रकरणों में दाखिल–खारिज सुनिश्चित कर सका। 2005–06 से 2017–18 की अवधि के दौरान अधिग्रहित 104.9037 हेक्टेयर क्षेत्रफल वाले शेष 367 प्रकरणों में, जीनीडा की निष्क्रियता के कारण भू–राजस्व रिकॉर्ड के अनुसार किसानों के पास स्वामित्व बरकरार है क्योंकि अधिग्रहित भूमि का अधिकार अपने पक्ष में हस्तांतरित नहीं किया गया था। जीनीडा के पक्ष अधिग्रहित भूमि के अधिकार को स्थानांतरित करने की जिम्मेदारी भूमि प्रभाग की है। जीनीडा के पक्ष में अधिग्रहित भूमि का स्वामित्व हस्तांतरित नहीं करना, जीनीडा द्वारा खरीदी गई इन भूमियों को अन्य व्यक्तियों को हस्तांतरित करने के जोखिम से

भरा था। इसलिए, जीनीडा को इसके द्वारा अधिग्रहित सभी भूमि का आवश्यक दाखिल–खारिज़ सुनिश्चित करने के लिए कार्यवाही शुरू करनी चाहिए।

जीनीडा ने अपने उत्तर में लेखापरीक्षा आपत्ति (नवम्बर 2020) को स्वीकार किया और आगे कहा (अगस्त 2022) कि लेखापरीक्षा द्वारा बताए गए 367 प्रकरणों में से 348 में अब दाखिल–खारिज़ की कार्यवाही पूरी कर ली गई है। शेष 19 प्रकरणों में दाखिल–खारिज़ की प्रक्रिया चल रही है, जिसे शीघ्र ही पूर्ण कर लिया जायेगा।

भूमि अर्जन से प्राप्त सम्पत्ति का लेखा–जोखा और निस्तारण करने में विफलता

3.8.3 जीनीडा अधिग्रहीत की जा रही भूमि पर मौजूद मूल्यवान पेड़, नलकूप, ढाँचे इत्यादि जैसे सम्पत्ति के मूल्य का भुगतान करता है। लेखापरीक्षा ने देखा कि 26[47] में से 14 प्रकरणों में भूमि अर्जन के मामले में, जीनीडा के इन सम्पत्तियों हेतु **₹** 2.53 करोड़ का भुगतान किया लेकिन इसके निस्तारण से इसके पूर्ण/अपशिष्ट मूल्य की वसूली नहीं की। शेष 12 प्रकरणों में, सम्पत्ति के अर्जन के लिए कोई भुगतान नहीं किया गया था। उन प्रकरणों का विवरण जहां सम्पत्तियों के अर्जन के लिए भुगतान किया गया था, **तालिका 3.10** में संक्षेपित है।

तालिका 3.10: अर्जित सम्पत्तियों का विवरण

क्र.सं.	गाँवों के नाम	धारा 11 के अन्तर्गत अधिनिर्णय की तिथि	सम्पत्ति का विवरण	सम्पत्ति के लिए भुगतान किया गया प्रतिकर (₹ लाख में)
1.	मुर्शदपुर	30 दिसम्बर 2010	पेड़, नलकूप आदि	1.95
2.	घनघोला	4 मई 2012	पेड़, नलकूप आदि	42.92
3.	पाली	10 अगस्त 2011	पेड़, नलकूप आदि	10.47
4.	लुक्सर	27 अगस्त 2011	पेड़, नलकूप आदि	35.92
5.	खानपुर	10 अगस्त 2011	पेड़, नलकूप आदि	3.98
6.	फतेहपुर– रामपुर	14 सितम्बर 2011	पेड़, नलकूप आदि	2.84
7.	मथुरापुर	25 सितम्बर 2009	पेड़, नलकूप आदि	11.62
8.	घरबरा	6 सितम्बर 2011	पेड़, नलकूप आदि	7.72
9.	घोड़ीबछेड़ा	25 जुलाई 2011	पेड़, नलकूप आदि	66.94
10.	डाढ़ा	23 जुलाई 2011	पेड़, नलकूप आदि	51.74
11.	डाढ़ा	15 मई 2009	पेड़, नलकूप आदि	3.19
12.	हैबतपुर	27 जुलाई 2011	पेड़, नलकूप आदि	0.07
13.	डाबरा	23 जुलाई 2011	पेड़, नलकूप आदि	7.30
14.	साकीपुर	6 अगस्त 2011	पेड़, नलकूप आदि	6.38
	योग			**253.04**

स्रोतः जीनीडा द्वारा दी गई सूचना।

आगे की जाँच से पता चला कि जीनीडा के भूमि और वित्त प्रभागों ने भूमि का कब्जा लेते समय और भूमि की लागत को कम करने के लिए विक्रय द्वारा निस्तारण के समय सम्पत्तियों के लेखांकन के लिए कोई प्रणाली तैयार नहीं की थी। इन सम्पत्तियों के लेखों के अभाव में लेखापरीक्षा में इनका निस्तारण सुनिश्चित नहीं किया जा सका। ऐसी सम्पत्तियों के दुर्विनियोजन की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (जनवरी 2021) कि जीनीडा का परियोजना प्रभाग भूमि पर विकास कार्य करते समय सम्पत्तियों का निस्तारण करता है।

उत्तर तथ्यात्मक रूप से गलत है क्योंकि जीनीडा के पास भूमि अर्जन के दौरान अधिग्रहीत सम्पत्तियों के लेखांकन और निस्तारण की कोई प्रणाली नहीं थी। इसके अतिरिक्त, जीनीडा यह स्थापित करने के लिए कोई दस्तावेजी साक्ष्य प्रदान नहीं कर सका कि इन परिसम्पत्तियों का निस्तारण किया गया था।

[47] लेखापरीक्षा में जाँच किए गए 38 प्रकरणों में से, अधिनिर्णय पत्र 26 प्रकरणों की पत्रावलियों में रखे गए थे, जिसमें जीनीडा की ओर से एडीएम (एलए) द्वारा अधिग्रहीत सम्पत्ति और उसके विरुद्ध किए गए भुगतान का विवरण था।

भूमि का पुनर्ग्रहण

3.8.4 ग्राम सभा की भूमि विभिन्न प्रयोजनों के लिए सभा के अधिकार में छोड़ी गई सरकार की भूमि है। राज्य सरकार किसी भी समय सामान्य या विशेष आदेश द्वारा किसी घोषणा में संशोधन या रद्द कर सकती है और ऐसी भूमि को वापस ले सकती है।

जीनीडा के भूमि संभाग द्वारा दी गई सूचना के अनुसार वर्ष 2005–06 से 2017–18 की अवधि के दौरान 192.1949 हेक्टेयर भूमि के पुनर्ग्रहण के लिए 49 प्रस्ताव एडीएम (एलए) को भेजे गए थे, जिनमें केवल चार प्रस्तावों के विरुद्ध केवल 17.4190 हेक्टेयर भूमि का ही पुनर्ग्रहण किया गया जिसके लिए ₹ 10.82 करोड की धनराशि का भुगतान किया गया था। 6.4602 हेक्टेयर की पुनर्ग्रहण के आठ प्रस्तावों के मामले में, एडीएम (एलए) को ₹ 9.05 करोड़ ***(परिशिष्ट–3.8)*** का भुगतान (दिसम्बर 2012 से जुलाई 2016) किया गया था लेकिन पुनर्ग्रहण नहीं हो सका और पुनर्ग्रहण आदेश/कब्जा, जीनीडा द्वारा कारणों को दर्ज नहीं किये जाने के कारण, अभी तक जिला प्रशासन (मार्च 2021) द्वारा पारित नहीं किया गया। शेष 37 प्रस्तावों में, अभी तक (मार्च 2021) कारणों के अभिलेख पर नहीं होने से कोई कार्यवाही नहीं की गयी है। पुनर्ग्रहण के प्रकरणों की स्थिति **तालिका 3.11** में संक्षेपित है।

तालिका 3.11: पुनर्ग्रहण के प्रकरणों की स्थिति

क्र. सं.	विवरण	प्रस्तावों की संख्या	क्षेत्रफल हेक्टेयर में	भुगतान की गई धनराशि (₹ करोड़ में)
1.	प्रस्तावों की संख्या जिनमें कोई कार्यवाही नहीं की गई	37	168.3157	00
2.	प्रस्तावों की संख्या जिनमें भुगतान किया गया लेकिन अर्जन नहीं किया गया	8	6.4602	9.05
3.	प्रस्तावों की संख्या जिसके विरुद्ध भूमि का अर्जन किया गया	4	17.4190	10.82
	योग	**49**	**192.1949**	**19.87**

स्रोतः जीनीडा द्वारा दी गई सूचना।

इस प्रकार, या तो सरकारी भूमि का अतिक्रमण कर लिया गया या कोई कार्यवाही शुरू नहीं हुई और जीनीडा के ₹ 9.05 करोड़ के राजस्व को अवरूद्ध कर दिया गया क्योंकि ग्राम सभा की भूमि का पुनर्ग्रहण नहीं हो सका।

जीनीडा ने अपने उत्तर में कहा (नवम्बर 2020) कि अनुसरण के उपरान्त, इसने आयुक्त/सरकार से अधिसूचना निर्गत कराने में सफलता प्राप्त की है। इसने यह भी कहा कि इन प्रस्तावों के सम्बन्ध में, जीनीडा को भूमि के मूल्य और पंजीकरण के लिए ₹ 500 करोड़ से अधिक जमा करने की आवश्यकता है, जिसके अभाव में भूमि के पुनर्ग्रहण की आगे की कार्यवाही लंबित है।

उत्तर पुष्टि करता है कि जिला प्रशासन के पास जीनीडा द्वारा आवश्यक धनराशि जमा करने में विफलता के कारण भूमि के पुनर्ग्रहण की कार्यवाही लंबित थी।

3.9 निष्कर्ष

मुख्य रूप से 2010–11 तक जीनीडा द्वारा शुरू की गई भूमि अर्जन प्रक्रिया के कई प्रकरणों में घोर अनियमितताएँ थीं। एलएए, 1894 के अन्तर्गत किए गए सभी अर्जन, अधिनियम के अर्जेंसी क्लॉज को लागू करके किए गए थे, हालाँकि अत्यावश्यकता का कोई आधार नहीं था, जिसके कारण बाद में देरी, मुकदमेबाजी और बढ़ी हुई लागत का भुगतान हुआ। भूमि अर्जन के प्रकरणों के प्रसंस्करण और विकास के लिए असामान्य समय लिया गया था जो दर्शाता है कि अर्जेंसी क्लॉज को लागू करने का कोई औचित्य नहीं था।

जीनीडा ने अर्जेंसी क्लॉज के अन्तर्गत महायोजना 2021 में शामिल की गई भूमि से बाहर भूमि का अर्जन किया लेकिन इसे हरित बफर (मार्च 2021) के रूप में विकसित नहीं किया। जीनीडा, अतिरिक्त प्रतिकर का भुगतान करते समय सम्यक सतर्कता बरतने में विफल रहा, जिसके परिणामस्वरूप काफी परिहार्य भुगतान हुआ।

जीनीडा आवश्यक विवेक का प्रयोग करने में भी विफल रहा और परिणामस्वरूप विभिन्न प्रकार की देरी के कारण अधिक भुगतान किया गया। अर्जन के उपरान्त, भूमि का दाखिल–खारिज कराने और अतिक्रमणों की जाँच करने में विफलता थी। ग्राम सभा की भूमि के पुनर्ग्रहण की विधि निष्प्रभावी थी।

3.10 संस्तुतियाँ

संस्तुति संख्या	संस्तुति
6.	जीनीडा को वैधानिक प्रावधानों का पालन सुनिश्चित करने जैसा कि अधिनियम के अन्तर्गत प्रावधानित है की आवश्यकता है, और भूमि अर्जन करने में अर्जेंसी क्लॉज को लागू करने में सम्यक सतर्कता की आवश्यकता है। राज्य सरकार ने संस्तुति को स्वीकार कर लिया है।
7.	अर्जन के उपरान्त, जीनीडा द्वारा अनुवर्तन तंत्र को मजबूत किया जाना चाहिए ताकि अधिग्रहीत भूमि को शीघ्रतम सदुपयोग में लाया जा सके, बिना किसी देरी के नामान्तरण किया जा सके और अतिक्रमण मुक्त रखा जा सके। राज्य सरकार ने संस्तुति को स्वीकार कर लिया है।
8.	जीनीडा को अर्जेंसी क्लॉज के बावजूद अर्जन प्रक्रिया में विलम्ब, प्रतिकर के अधिक/परिहार्य भुगतान और धन के अवरूद्ध रहने के प्रकरणों में उत्तरदायित्व तय करने पर विचार करना चाहिए।