अध्याय IV

नगरपालिकाओं की अनुपालन लेखापरीक्षा

अध्याय IV

नगरपालिकाओं की अनुपालन लेखापरीक्षा

4.1 मनोरंजक उद्देश्यों के स्थान पर बैंक्वेट हॉल के संचालन के लिए स्थल का उपयोग किए जाने के कारण ₹ 3.44 करोड़ के कन्वर्शन चार्ज की कम वसूली

हरियाणा अनुसूचित सड़कें और नियंत्रित क्षेत्र अनियमित विकास प्रतिबंध अधिनियम, 1963 का मुख्य उद्देश्य अनुसूचित सड़कों के किनारे और नियंत्रित क्षेत्रों[1] में अव्यवस्थित और निम्न-स्तरीय विकास को रोकना है। अधिनियम की धारा 7 (1) यह प्रावधान करती है कि नियंत्रित क्षेत्र के भीतर किसी भी भूमि का उपयोग, निदेशक[2] की अनुमति के बिना और सरकार द्वारा समय-समय पर निर्धारित कन्वर्शन चार्ज के भुगतान के बिना, उन उद्देश्यों के अतिरिक्त किसी अन्य उद्देश्य के लिए नहीं किया जाएगा, जिसके लिए अधिसूचना के प्रकाशन की तिथि पर इसका उपयोग किया जा रहा था। कोई भी व्यक्ति स्वीकृत उपयोग के अतिरिक्त अन्य उद्देश्यों के लिए परिसर का उपयोग नहीं कर सकता है। इसके अतिरिक्त, इस अधिनियम की धारा 9 निदेशक को यह अधिकार देती है कि वह किसी भी व्यक्ति को पूछताछ, निरीक्षण, माप, सर्वेक्षण करने या स्तर लेने के प्रयोजन हेतु सहायकों के साथ या उनके बिना, भूमि या भवनों में प्रवेश करने के लिए अधिकृत कर सके।

निदेशक, शहरी स्थानीय निकाय (डीयूएलबी) ने मनोरंजक गतिविधियों के लिए ग्राम टीकरी, गुरुग्राम की राजस्व संपदा में आने वाली 7,655.43 वर्ग मीटर भूमि के लिए भूमि उपयोग में परिवर्तन (सीएलयू) की अनुमति प्रदान की (4 दिसंबर 2019), इन गतिविधियों में स्वीमिंग पूल, खेल गतिविधियां, कैंटीन/रेस्तरां (200 वर्ग मीटर क्षेत्र से अधिक नहीं) सहित क्लब/सामुदायिक केंद्र जैसी गतिविधियां शामिल हैं। इसके अतिरिक्त, सीएलयू धारकों[3] को अधिभोग प्रमाण-पत्र भी प्रदान किया गया था (जुलाई 2021)।

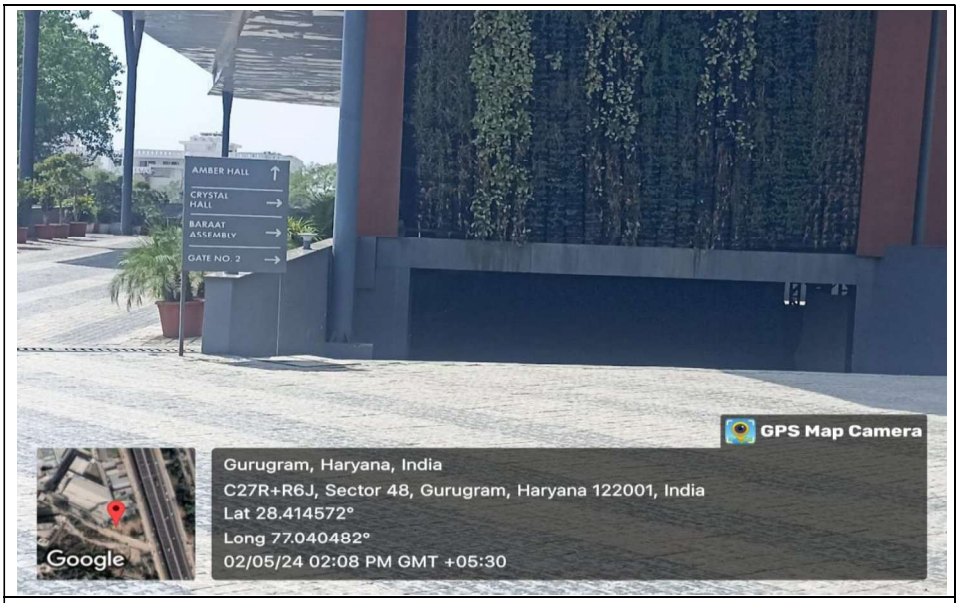
हरियाणा के डिजिटल भूमि अभिलेखों की जांच और संयुक्त भौतिक सत्यापन के माध्यम से लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि साइट का उपयोग जीएनएच कन्वेंशन के वाणिज्यिक नाम से बैंक्वेट हॉल के रूप में किया जा रहा था। संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान लिए गए फोटोग्राफ को नीचे दर्शाया गया है:

---

1 "नियंत्रित क्षेत्र" से तात्पर्य 'पंजाब अनुसूचित सड़कें और नियंत्रित क्षेत्र अनियमित विकास प्रतिबंध अधिनियम, 1963' की धारा 4 के तहत नियंत्रित क्षेत्र घोषित किए गए क्षेत्र से है। अधिनियम की धारा 4(1) नियंत्रित क्षेत्र की घोषणा से संबंधित है, जो यह प्रावधान करती है कि सरकार, आधिकारिक राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, नगरपालिका शहर की सीमाओं के बाहर के किसी भी क्षेत्र या किसी अन्य क्षेत्र को, जो उसकी राय में भवन निर्माण गतिविधियों, औद्योगिक, वाणिज्यिक, संस्थागत, मनोरंजक संपदाओं/गतिविधियों और उपर्युक्त के अधीन आने वाले उपयोगों की क्षमता रखता है, इस अधिनियम के उद्देश्यों के लिए एक नियंत्रित क्षेत्र घोषित कर सकती है।

2 अधिनियम की धारा 7 के तहत निदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना को सौंपी गई निदेशक की शक्तियां, हरियाणा नगर निगम अधिनियम, 1994 की धारा 348(1) के तहत आयुक्त को भी सौंपी गई हैं।

3 श्री महेंद्र सिंह, श्री धर्मेंद्र और श्री करमबीर यादव।



चित्र 1 विभिन्न हॉलों और बारात एकत्रित होने के स्थान के निर्देशों को दर्शाता हुआ

चित्र 2 जीएनएच कन्वेंशन को दर्शाता हुआ

विशेष रूप से, बैंक्वेट हॉल के लिए सीएलयू प्रभार ₹ 4,700 प्रति वर्ग मीटर की दर से लागू थे, जबकि मनोरंजक उद्देश्यों के लिए लागू सीएलयू प्रभार केवल ₹ 200 प्रति वर्ग मीटर थे। इस प्रकार, सीएलयू धारक द्वारा अनुमत उपयोग से भूमि के उपयोग को बदलने के उल्लंघन के परिणामस्वरूप सीएलयू धारक से ₹ 3.44 करोड़[4] के सीएलयू प्रभारों की अंतरीय राशि की कम वसूली हुई।

नगर निगम, गुरुग्राम ने बताया (दिसंबर 2025) कि आवेदक ने सूचित किया है कि इस स्थल का उपयोग मनोरंजक इनडोर/आउटडोर खेल गतिविधियों आदि के लिए किया जा रहा है। आवेदक

[4] 7,655.43 वर्ग मीटर × ₹ 4,500 प्रति वर्ग मीटर की दर से (₹ 4,700 - ₹ 200) क्योंकि यह स्थल राष्ट्रीय राजमार्ग 248ए, अर्थात अति संभावित क्षेत्र, पर स्थित था।

ने यह भी उल्लेख किया है कि सामुदायिक भवन का उपयोग सामाजिक समारोहों, सामुदायिक सेवाओं आदि जैसे कार्यों के लिए किया जा रहा है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि नगर निगम, गुरुग्राम ने कथित तौर पर मनोरंजक और सामुदायिक उद्देश्यों के लिए स्थल के उपयोग के संबंध में सीएलयू धारक के एकतरफा बयानों को केवल दोहराया और उसका समर्थन किया है। नगर निगम, गुरुग्राम के प्राधिकारियों द्वारा कोई स्वतंत्र निरीक्षण, सत्यापन या तथ्यात्मक जांच नहीं की गई है। सत्यापन के बिना इस तरह की निर्भरता अधिनियम के तहत निगम पर अधिरोपित वैधानिक कर्तव्य के विपरीत है।

संयोगवश लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर (फरवरी 2024), नगर निगम, गुरुग्राम ने सीएलयू शर्तों के उल्लंघन के लिए ₹ 14.03 लाख का जुर्माना लगाने के लिए एक अन्य सीएलयू धारक को कारण बताओ नोटिस जारी किया था (अगस्त 2024), जो कृषि आधारित गोदाम का उपयोग गैर-कृषि उत्पादों अर्थात बैटरी (अमरा राजा बैटरीज) के लिए कर रहा था, इसके बाद निगम ने उस गोदाम को सील कर दिया और ₹ 14.03 लाख का जुर्माना वसूल किया था। हालांकि, इस मामले में, संयुक्त भौतिक सत्यापन से स्पष्ट साक्ष्य मिलने के बावजूद, नगर निगम, गुरुग्राम ने अपने वैधानिक कर्तव्य के विपरीत, बिना किसी स्वतंत्र निरीक्षण या सत्यापन के केवल सीएलयू धारक के दावों का समर्थन किया। इस मामले में सत्यापन न होने के कारण ₹ 3.44 करोड़ की बकाया राशि की वसूली नहीं हुई, जो सीएलयू शर्तों के कमजोर क्रियान्वयन को दर्शाता है।

इन अनियमितताओं को जून 2024 में राज्य सरकार के पास भेजा गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित है (अप्रैल 2026)।

राज्य सरकार को भूमि उपयोग परिवर्तन की शर्तों का कड़ाई से पालन सुनिश्चित करना चाहिए, जिसके लिए आवधिक निरीक्षण किए जाएं और अनधिकृत रूप से भूमि उपयोग परिवर्तन के मामलों में तुरंत दंडात्मक कार्रवाई शुरू की जाए तथा नगर निगमों को अनुमति प्राप्त भूमि उपयोग का उल्लंघन करने वाले सीएलयू धारकों से कम उद्ग्रहण किए गए कन्वर्शन चार्ज का तत्काल आकलन करना चाहिए और लागू जुर्माने एवं ब्याज सहित उसकी वसूली करनी चाहिए।

4.2 नगर निगम, पानीपत द्वारा समय पर कार्रवाई न करने के कारण झील के विकास के इच्छित उद्देश्य की प्राप्ति न होना

राज्य सरकार ने दिसंबर 2016 में पानीपत में हाली पार्क झील के पुनरुद्धार के लिए प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान किया था और नगर निगम, करनाल द्वारा ₹ 23.40 करोड़ के विस्तृत अनुमान के लिए तकनीकी अनुमोदन प्रदान किया गया था (नवंबर 2017)।

तत्पश्चात, खुली निविदा और बोलियों के मूल्यांकन के आधार पर, झील और नौका विहार स्थल के विकास, ओपन एयर थिएटर के साथ पार्क के विकास, गार्डन कैफे, कियोस्क, पार्किंग स्थल, मार्केट, पब्लिक प्लाजा आदि सहित कार्य मेसर्स जय श्री बालाजी कंस्ट्रक्शन कंपनी (ठेकेदार) को ₹ 23.40 करोड़ में आवंटित किया गया था (दिसंबर 2017), जिसे 20 महीने के भीतर अर्थात अगस्त 2019 तक पूरा किया जाना निर्धारित था। झील को पानी से भरने के लिए समानांतर दिल्ली नहर से हाली पार्क झील तक एक नई 2.5 किलोमीटर लंबी भूमिगत पानी की पाइपलाइन भी बिछाई जानी थी। ठेकेदार ने 17 जनवरी 2018 से कार्य शुरू कर दिया था।

दिनांक 8 और 10 अगस्त 2022 के बीच किए गए तीसरे पक्ष के निरीक्षण से पता चला कि कार्य के कई हिस्से पूरे हो चुके थे, हालांकि, कुछ कार्य अभी भी अपूर्ण थे जैसे लिफ्ट लगाना, सीढ़ियों पर रेलिंग का प्रावधान और बिजली की वायरिंग का आंशिक रूप से पूरा होना आदि। यह दर्शाता है कि कार्य पूरा होने में लगभग तीन वर्ष का विलंब हुआ और अगस्त 2019 की निर्धारित अवधि के भीतर इसे पूरा नहीं किया गया। ठेकेदार को मार्च 2023 तक ₹ 23.56 करोड़ का भुगतान किया जा चुका है। इस संबंध में, लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित अवलोकित किया:

- हरियाणा लोक निर्माण विभाग (पीडब्ल्यूडी) कोड के पैरा 24.3.3 के अनुसार, प्रभारी अभियंता साइट की उपलब्धता, पेड़ों की कटाई, जनोपयोगी सेवाओं को स्थानांतरित करने, अतिक्रमण हटाने और डिजाइन की उपलब्धता आदि सुनिश्चित करेंगे। इसके अतिरिक्त, आवश्यक स्वीकृतियां समय पर प्राप्त की जानी चाहिए, अधिमानतः कार्य आवंटन से पहले। हालांकि, नगर निगम, पानीपत ने जून 2018 से दिसंबर 2020 के दौरान विभिन्न विभागों जैसे वन विभाग, सिंचाई विभाग, लोक निर्माण विभाग और इंडियन ऑयल कॉर्पोरेशन लिमिटेड से संस्वीकृति के लिए आवेदन किया। दिसंबर 2017 में कार्य आवंटन के बहुत बाद जून 2018 से दिसंबर 2022 के दौरान अनुमोदन प्राप्त हुए थे। विलंब से स्वीकृति प्रदान किए जाने के कारण कार्य के निष्पादन और पूर्ण होने में विलंब हुआ। परिणामस्वरूप, नगर निगम, पानीपत ने ठेकेदार को अगस्त 2022 तक की समय-वृद्धि प्रदान की।
- अनुमोदन प्राप्त करने में उपर्युक्त विलंब के कारण समानांतर दिल्ली नहर से हाली पार्क झील तक पानी की पाइपलाइन बिछाने में भी देरी हुई, जो झील को भरने के लिए पानी की आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिए अपेक्षित थी। जनवरी 2023 से समानांतर दिल्ली नहर के संवर्द्धन और चौड़ीकरण का कार्य शुरू किया गया था, जो अभी भी प्रगति पर है (मई 2026) और इसलिए, वर्तमान में हाली पार्क झील को भरने के लिए नहर से पानी की आपूर्ति का अभाव है। परिणामस्वरूप, तीन वर्ष से अधिक का समय बीत जाने के बावजूद ₹ 23.56 करोड़ की लागत से हाली पार्क झील के विकास के हिस्से के रूप में तैयार की गई अवसंरचना बिना किसी उपयोग के व्यर्थ पड़ी हुई है।

इस प्रकार, नगर निगम, पानीपत की ओर से समय पर कार्रवाई न किए जाने के कारण, झील को मनोरंजक केंद्र के रूप में विकसित करने का इच्छित उद्देश्य प्राप्त नहीं हो पाया। संबंधित विभागों के बीच समन्वय सुनिश्चित करके, हरियाणा पीडब्ल्यूडी कोड के पैरा 24.3.3 के अनुसार कार्य आवंटन से पहले ही आवश्यक स्वीकृतियां प्राप्त कर इस स्थिति से बचा जा सकता था।

इन अभ्युक्तियों को दिसंबर 2024 में आयुक्त एवं सचिव, शहरी स्थानीय निकाय के पास भेजा गया था और उत्तर प्रतीक्षित है (मई 2026)।

सिफारिशें

1. *राज्य सरकार को हरियाणा पीडब्ल्यूडी कोड के प्रावधानों का कड़ाई से अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए उचित कदम उठाने चाहिए, ताकि स्थानीय निकायों द्वारा कार्य आवंटन से पहले अपेक्षित स्वीकृतियां प्राप्त की जा सकें और निर्धारित अनुमति प्राप्त करने में होने वाले विलंब से बचने के लिए विभिन्न विभागों के बीच समन्वय स्थापित किया जा सके।*

2. *राज्य सरकार को संबंधित विभागों से पूर्व अनुमोदन प्राप्त किए बिना हाली पार्क झील के विकास कार्य के आवंटन के पहलू की समीक्षा सुनिश्चित करनी चाहिए और चूक के लिए उत्तरदायित्व तय करने सहित उचित कार्रवाई करनी चाहिए।*

चंडीगढ़ **(आशुतोष शर्मा)**

दिनांक: 18 अगस्त 2026 **प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हरियाणा**

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली **(के. संजय मूर्ति)**

दिनांक: 20 अगस्त 2026 **भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक**