[2020] 6 एस.सी.आर. 1002

श्रीधर सी. शेट्टी (मृत) टी.एच.आर. एलआरएस.

बनाम

अपर कलेक्टर एवं सक्षम

प्राधिकरण और अन्य.

(2010 की सिविल अपील संख्या 2019)

सितम्बर 02, 2020

[आर। एफ. नरीमन और नवीन सिन्हा, जे.जे.]

शहरी भूमि (सीमा और विनियमन) अधिनियम, 1976 :

एस.एस. 2(डी), 20, 21 और 38(4) – एसएस के तहत दी गई छूट की शर्तों के तहत आवश्यक सरकारी नामांकित व्यक्तियों को सात मकान सौंपने में भूमि मालिक की विफलता। 20 और 21 – भूमि राजस्व के बकाया के रूप में सात मकानों के बाजार मूल्य और ब्याज, जुर्माना और वसूली व्यय की मांग – अपीलीय प्राधिकारी के साथ–साथ उच्च न्यायालय द्वारा पुष्टि की गई मांग – सुप्रीम कोर्ट में अपील – माना गया: भूमि द्वारा उल्लंघन किया गया है– छूट के संदर्भ में मालिक – प्राधिकरण ने भी उल्लंघन के मद्देनजर छूट वापस लेने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की – चूंकि मकान बेच दिए गए हैं, इसलिए निर्माण से सात और मकानों को सौंपने के लिए कोई निर्देश जारी नहीं किया जा सकता है – सात मकानों के बाजार मूल्य की मांग, अधिनियम के दायरे से बाहर है, और इसलिए इसे सरकार को देय धन के रूप में नहीं माना जा सकता है, ताकि इसमें धारा के तहत वसूली योग्य भूमि राजस्व के बकाया की प्रकृति निहित हो। महाराष्ट्र भू–राजस्व संहिता, 1966 का 265 – सक्षम प्राधिकारी धारा के तहत क़ानून का प्राणी है। 2(डी) अपने वैधानिक अधिकार क्षेत्र से परे कार्य नहीं कर सकता है और अधिनियम के प्रावधानों से घिरा रहेगा – यह मांग अधिनियम के प्रावधानों से परे है और सक्षम प्राधिकारी की वैधानिक शक्तियों से परे है, जो मनमाना है और इसलिए अस्थिर है।

अपील को स्वीकार करते हुए न्यायालय ने कहा:

1.1 शहरी भूमि (सीमा और विनियमन) अधिनियम, 1976 की धारा 20 और 21 में प्रावधान हैं कि यदि सरकार या सक्षम प्राधिकारी, जैसा भी मामला हो, संतुष्ट है कि जिन शर्तों के तहत छूट दी गई थी, उनमें से किसी का अनुपालन नहीं किया गया है। साथ ही, वह छूट के आदेश को वापस लेने या अधिनियम के तहत प्रदान किए गए संबंधित परिणामों के साथ अधिनियम की धारा 21 के तहत ऐसी भूमि को अतिरिक्त भूमि घोषित करने के लिए सक्षम होगी। [पैरा 9][1009–एफ–जी]

एस वासुदेव बनाम कर्नाटक राज्य और अन्य (1993) 3

एससीसी 467: [1993] 2 एससीआर 715 – पर निर्भर।

1.2 दी गई समग्र छूट की प्रकृति में, प्रतिवादी संख्या 2 से 4 को विकास अधिकारों के हस्तांतरण या केवल एक भूखंड पर निर्माण और परिणामी दावे के आधार पर उल्लंघन के लिए छूट को रद्द करने या वापस लेने में अधिकारियों की विफलता। जल कनेक्शन के प्रयोजनों के लिए जारी दिनांक 08.06.1993 का आपत्ति प्रमाण पत्र अपीलकर्ता के लिए कोई फायदा नहीं है क्योंकि प्रमाण पत्र में स्पष्ट रूप से लिखा है कि अब तक केवल सात मकान सौंपे गए थे, जिसका अर्थ है कि आगे के सात मकान सौंपे जाने बाकी हैं। इसलिए प्रमाणपत्र प्रकृति में सशर्त था और पूर्ण नहीं। [पैरा 13][1012–ई–एफ]

1.3 छूट दिए जाने के बाद, अपीलकर्ता ने 29.08.1988 को खुद को मालिक बताते हुए प्रतिवादी संख्या 2 से 4 के साथ एक विकास समझौता किया और संपत्ति का स्वामित्व विलेख भी सौंप दिया। लेकिन अपीलकर्ता ने अधिकारियों को इस तथ्य की जानकारी बहुत देर से 15.04.2005 को दी। भवन योजना अपीलकर्ता के नाम पर 19.10.1988 को स्वीकृत की गई थी। निर्माण शुरू करने की अनुमति उनके नाम पर 28.02.1989 को जारी की गई थी। उन्होंने अकेले ही योजना के विस्तार के लिए आवेदन किया था जिसके परिणामस्वरूप दिनांक 29.12.1988 को शुद्धिपत्र जारी किया गया था। अपीलीय प्राधिकारी ने अपने आदेश दिनांक 12.07.2006 में पर्याप्त रूप से ध्यान दिया है कि यह अपीलकर्ता ही था जो भूखंड का वास्तविक मालिक था, उसने छूट के लिए आवेदन प्रस्तुत किया था, दिनांक 16.05.2005 को स्टाम्प पेपर पर शर्तों को पूरा करने का वचन दिया था। अतिरिक्त सात मकान या उसके संबंध में बाजार मूल्य प्रदान करके छूट। अत: किसी रोक का प्रश्न ही नहीं उठता। इसलिए, अपीलकर्ता और उत्तरदाताओं संख्या 2 से 4 के बीच विकास समझौते के तहत कोई भी विवाद एक निजी विवाद के दायरे में आता है और छूट के आदेश के तहत अपीलकर्ता की विशेष देनदारी से अलग नहीं होता है। [पैरा 14][1012–एच; 1013–ए–सी]

1.4 इस प्रकार इस तथ्य के संबंध में कोई विवाद नहीं है कि अपीलकर्ता द्वारा छूट के संदर्भ में उल्लंघन किया गया है। अधिनियम के तहत प्राधिकारी ने भी इस तरह के उल्लंघन के कारण छूट वापस लेने के लिए कोई कदम नहीं उठाया। मकानों का निर्माण और बिक्री कर दी गई है। इसलिए उठाए गए निर्माणों में से सात और मकानों को सौंपने के लिए कोई निर्देश जारी नहीं किया जा सकता है। [पैरा 16][1013–ई–एफ]

2. प्रश्न यह है कि क्या अधिनियम के तहत सक्षम प्राधिकारी के पास छूट के आदेश के संदर्भ में कब्जा सौंपने में विफलता के लिए सात मकानों के बाजार मूल्य की वसूली करने की शक्ति है, यह कानून का एक शुद्ध प्रश्न है, तथ्य निर्विवाद हैं। अपीलकर्ता को पहली बार इस न्यायालय के समक्ष इसे उठाने की अनुमति न देने का कोई कारण नहीं है। अधिनियम के तहत सक्षम प्राधिकारी निश्चित रूप से उल्लंघन की स्थिति में सभी परिणामों सहित छूट वापस ले सकता था। ऐसा करने में विफलता ने वैधानिक प्राधिकारी को अधिनियम के तहत उचित रूप से आगे बढ़ने की अपनी शक्तियों से वंचित नहीं किया। लेकिन सक्षम प्राधिकारी अधिनियम की धारा 2 (डी)

के तहत क़ानून का एक प्राणी होने के नाते, अपने वैधानिक क्षेत्राधिकार से परे कार्य नहीं कर सकता है और उसकी शक्तियों का प्रयोग अधिनियम के प्रावधानों द्वारा सीमित रहेगा। ऐसा न करने की स्थिति में इसकी कीमत का भुगतान करने के लिए अपीलकर्ता द्वारा दिनांक 16.05.2005 का वचन अधिनियम की धारा 20 और 21 के प्रावधानों के तहत सक्षम प्राधिकारी की वैधानिक शक्तियों का विस्तार नहीं कर सकता है। अधिनियम के दायरे से बाहर आने वाले शेष सात किरायेदारों के बाजार मूल्य की मांग को सरकार के कारण धन के रूप में नहीं माना जा सकता है ताकि महाराष्ट्र भूमि की धारा 265 के तहत वसूली योग्य भूमि राजस्व के बकाया की प्रकृति इसमें निहित हो सके। राजस्व संहिता, 1966। इसलिए, विवादित मांग अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन करती है और सक्षम प्राधिकारी की वैधानिक शक्तियों से परे होने के कारण टिकाऊ नहीं है और इस प्रकार मनमाना है। [पैरा 16 और 17][1013–एफ–एच; 1014– ई.]

मिसेज शांतिस्टार बिल्डर्स बनाम नारायण खिमलाल टोटेम

और अन्य **(1990) 1 एससीसी 520 – अनुपयुक्त ठहराया गया।**

नारायणदास इंदुर्ख्या बनाम मध्य प्रदेश राज्य

और अन्य **(1974) 4 एससीसी 788: [1974] 3 एससीआर 624;**

कर्मराही कांजी चंदन बनाम महाराष्ट्र राज्य और अन्य। **1992 का रिट याचिका क्रमांक 2629 दिनांक 03.12.1992;** नरगिस जल हरधवाला बनाम महाराष्ट्र राज्य और अन्य, **(2015) 4 एससीसी 259: [2015] 1 एससीआर 8 – संदर्भित।**

<u>केस कानून संदर्भ</u>

[1974] 3 एससीआर 624 पैरा 3 को संदर्भित करता है

(1990) 1 एससीसी 520 को अनुपयुक्त पैरा 4 माना गया

[2015] 1 एससीआर 8 पैरा 8 को संदर्भित करता है

[1993] 2 एससीआर 715 पैरा 10 पर निर्भर था

सिविल अपीलीय क्षेत्राधिकार: 2010 की सिविल अपील संख्या 2019।

2006 की रिट याचिका संख्या 2542 में बॉम्बे में न्यायिक उच्च न्यायालय के दिनांक 21.06.2007 के अंतिम आदेश से।

अमर दवे, महेश अग्रवाल, अंकुर सहगल, गौरव गोयल, यतिन आर. शाह, अनिरुद्ध भाटिया, ई.सी. अग्रवाला, सलाहकार। अपीलकर्ता के लिए.

सचिन पाटिल, सलाहकार। उत्तरदाताओं के लिए.

न्यायालय का फैसला **नवीन सिन्हा, जे.** द्वारा सुनाया गया।

1. अपीलकर्ता उच्च न्यायालय के उस आदेश से व्यथित है जिसमें प्रतिवादी संख्या 1 द्वारा दिनांक 15.10.2005 को रुपये की मांग की पुष्टि की गई है। भू–राजस्व के बकाया के रूप में 51,97,196/– प्लस ब्याज, जुर्माना और वसूली व्यय। शहरी भूमि (सीमा और विनियमन) अधिनियम, 1976 (इसके बाद इसे अधिनियम के रूप में संदर्भित किया जाएगा) की धारा 20 और 21 के तहत दी गई छूट की शर्तों के तहत आवश्यक सात मकानों को सरकारी नामितों को सौंपने में अपीलकर्ता की विफलता के परिणामस्वरूप यह मांग उठाई गई थी। ") (1999 में निरस्त होने के बाद से)। अपीलीय प्राधिकारी के रूप में अतिरिक्त आयुक्त, कोंकण डिवीजन, मुंबई ने अपने आदेश दिनांक 12.07.2006 द्वारा इसकी पुष्टि की।

2. अपीलकर्ता के विद्वान वकील श्री अमर दवे ने प्रस्तुत किया कि सीटीएस नंबर 261 और सीटीएस नंबर 245 पर दो भूखंडों पर निर्माण करने के लिए 02.03.1988 को अधिनियम की धारा 20 के तहत छूट दी गई थी। इसके बदले में अपीलकर्ता को इसकी आवश्यकता थी। निर्मित क्षेत्र का 20 प्रतिशत सरकारी नामांकित व्यक्तियों को सौंपना। सक्षम प्राधिकारी को यह जानकारी होने के बावजूद कि केवल एक भूखंड पर निर्माण किया गया है, छूट कभी वापस नहीं ली गई। इसके विपरीत, इसने जानबूझकर एक "अनापत्ति प्रमाणपत्र" जारी किया, जिसमें यह स्वीकार किया गया कि सात मकान सौंप दिए गए हैं। आगे यह प्रस्तुत किया गया कि यदि छूट की शर्तों का कोई उल्लंघन हुआ है, तो अधिनियम अधिकारियों को इसके सभी संबंधित परिणामों के साथ छूट वापस लेने का अधिकार देता है। हमारा ध्यान अधिनियम की धारा 20 और 21 के प्रावधानों की ओर आकर्षित किया गया।

3. इसके बाद यह प्रस्तुत किया गया कि प्रतिवादी नंबर 1 के पास अधिनियम के तहत विवादित मांग को वसूलने का कोई वैधानिक अधिकार नहीं है, इसे भू–राजस्व के बकाया के रूप में वसूल करना तो दूर की बात है। अधिनियम की धारा 38(4) पर भरोसा करते हुए, श्री दवे ने प्रस्तुत किया कि अपीलकर्ता वैधानिक रूप से जुर्माना, कारावास का आदेश या दोनों लगा सकता है। यह मांग अधिनियम के प्रावधानों को खारिज करने की है। **नारायणदास इंदुर्ख्या बनाम मध्य प्रदेश राज्य और अन्य**, (1974) 4 एससीसी 788 पर भरोसा रखा गया था।

4. यह तर्क देते हुए कि दिनांक 08.06.1993 का "अनापत्ति प्रमाण पत्र" **मेसर्स शांतिस्टार बिल्डर्स बनाम नारायण खिमलाल टोटेम और अन्य** (1990) 1 एससीसी 520 में इस न्यायालय के 30.01.1990 के फैसले के बाद का था, अधिकारियों को सर्वोत्तम रूप से लागू करना चाहिए था सरकारी नामांकित व्यक्तियों को मकान सौंपने के लिए 5% की सीमा।

5. श्री दवे ने आगे प्रस्तुत किया कि अपीलकर्ता ने, प्रतिवादी क्रमांक 1 की जानकारी में, प्रतिवादी क्रमांक 2 से 4 के साथ छूट प्राप्त भूमि के लिए एक विकास समझौता किया था और एक पावर ऑफ अटॉर्नी दी थी। उल्लंघन के लिए दायित्व, यदि कोई हो, और उसके संबंध में भुगतान, इसलिए, उक्त उत्तरदाताओं की विशेष जिम्मेदारी थी, जो अकेले ही उत्पन्न उल्लंघनों के लिए जिम्मेदार थे। इसे स्वीकार करते हुए, अधिकारियों ने 20.01.1994 और 27.01.1994 को उक्त उत्तरदाताओं के साथ सीधा संवाद भी किया था।

6. प्रतिवादी संख्या 1 और 5 के विद्वान वकील श्री सचिन पाटिल ने प्रस्तुत किया कि छूट आदेश के खंड 13 में निहित निषेध के मद्देनजर, अपीलकर्ता प्रतिवादी संख्या 2 से 4 को विकास अधिकार हस्तांतरित नहीं कर सकता था। कोई भी अवैध हस्तांतरण अपीलकर्ता को यह आग्रह करने से कोई लाभ नहीं हो सकता है कि भुगतान का दायित्व अपीलकर्ता को छोड़कर उक्त प्रतिवादी पर है। अधिनियम के तहत दी गई छूट दो भूखंडों के संबंध में समग्र थी। अपीलकर्ता के लिए यह तर्क देना खुला नहीं है कि निर्माण केवल एक भूखंड पर किया गया है, वह छूट की मूल शर्तों से बाध्य नहीं है। अपीलकर्ता द्वारा जिस अनापत्ति प्रमाण पत्र पर भरोसा किया गया वह निर्णायक नहीं था क्योंकि इसमें स्पष्ट रूप से कहा गया था कि अब तक सात मकान सौंपे जा चुके हैं, जिसका अर्थ है कि शेष सात मकान अभी सौंपे जाने बाकी हैं।

7. श्री पाटिल ने अपीलकर्ता की ओर से इस दलील का खंडन किया कि भुगतान का दायित्व, यदि कोई हो, केवल प्रतिवादी क्रमांक 2 से 4 पर है, उन्होंने प्रस्तुत किया कि यह अपीलकर्ता ही था जिसने अटॉर्नी की शक्ति के तहत छूट के लिए आवेदन किया था। वास्तविक भूमि स्वामी. उन्होंने अकेले आवेदन किया था और उन्हें निर्माण शुरू करने की अनुमति दी गई थी। भवन योजना उनके हस्ताक्षर के तहत प्रस्तुत की गई थी। चूंकि अपीलकर्ता ने छूट आदेश के दुरुपयोग के कारण मुनाफाखोरी की है, इसलिए भू–राजस्व के बकाया के रूप में जुर्माना, ब्याज आदि के साथ सात मकानों के बाजार मूल्य की वसूली के लिए किसी हस्तक्षेप की आवश्यकता नहीं है। अपीलकर्ता ने स्वयं 16.05.2005 को लिखित रूप में सरकारी नामांकित व्यक्तियों के लिए आसपास के क्षेत्रों में सात मकान खरीदने या अन्यथा सात मकानों के बाजार मूल्य का भुगतान करने का वचन दिया।

8. केवल 5 प्रतिशत किराये की सीमा प्रदान करने के लिए प्रस्तुतियाँ का उल्लेख करते हुए, यह प्रस्तुत किया गया था कि **मेसर्स शांतिस्टार बिल्डर्स** (सुप्रा) की व्याख्या मुंबई उच्च न्यायालय द्वारा **कर्मराही कांजी चंदन बनाम महाराष्ट्र राज्य और अन्य**, रिट याचिका संख्या 2629 1992 दिनांक 03.12.1992 पर भरोसा करते हुए संभावित प्रकृति के रूप में की गई है। और जिसका पालन अन्य रिट याचिकाओं में किया गया है। उन्होंने उसी के संदर्भ में नरगिस जल हरधवाला बनाम महाराष्ट्र राज्य और अन्य, (2015) 4 एससीसी 259 की ओर भी हमारा ध्यान आकर्षित किया। इसके बाद यह प्रस्तुत किया गया कि छूट के मूल आदेश के तहत निर्माण को बढ़ाने में अपीलकर्ता और प्रतिवादी नंबर 2 से 4 के बीच कोई भी विवाद पार्टियों के बीच एक निजी विवाद के दायरे से संबंधित है, और जिसके साथ अधिनियम के तहत अधिकारी नहीं हैं संबंधित। अंत में यह प्रस्तुत किया गया कि अपीलकर्ता को सात मकान सौंपने के लिए एक परमादेश जारी किया जा सकता है, यदि यह अदालत पाती है कि

विवादित मांग किसी भी कारण से अस्थिर थी। नोटिस की तामील के बावजूद प्रतिवादी क्रमांक 2 से 4 की ओर से कोई भी उपस्थित नहीं हुआ।

9. हमने पार्टियों की ओर से दिए गए संबंधित अनुरोधों पर विचार किया है। अधिनियम के प्रासंगिक प्रावधान जो विचार के लिए आते हैं वे धारा 2(डी), 20, 21 और 38(4) हैं जो यहां दिए गए हैं: –

"2(डी) "सक्षम प्राधिकारी" का अर्थ है राज्य सरकार द्वारा आधिकारिक राजपत्र में अधिसूचना द्वारा प्राधिकृत कोई भी व्यक्ति या प्राधिकारी, इस अधिनियम के तहत ऐसे क्षेत्र के लिए सक्षम प्राधिकारी के कार्यों को करने के लिए जैसा कि अधिसूचना में निर्दिष्ट किया जा सकता है और अलग–अलग व्यक्तियों या प्राधिकारियों को विभिन्न कार्य करने के लिए अधिकृत किया जा सकता है।

20. छूट देने की शक्ति. —(1) किसी बात के होते हुए भी इस अध्याय के पूर्वगामी प्रावधानों में से किसी में–

(ए) जहां किसी व्यक्ति के पास अधिकतम सीमा से अधिक खाली भूमि है और राज्य सरकार या तो स्वप्रेरणा से या अन्यथा संतुष्ट है कि, ऐसी भूमि के स्थान को ध्यान में रखते हुए, ऐसी भूमि का उद्देश्य क्या है या का उपयोग करने का प्रस्ताव है और मामले की परिस्थितियों के अनुसार ऐसे अन्य प्रासंगिक कारकों की आवश्यकता हो सकती है, ऐसा करना सार्वजनिक हित में आवश्यक या समीचीन है, सरकार, आदेश द्वारा, छूट दे सकती है, ऐसी शर्तों के अधीन, यदि कोई हो, आदेश में निर्दिष्ट किया जा सकता है, इस अध्याय के प्रावधानों से ऐसी खाली भूमि;

(बी) जहां कोई भी व्यक्ति अधिकतम सीमा से अधिक खाली भूमि रखता है और राज्य सरकार, या तो अपनी प्रेरणा से या अन्यथा, संतुष्ट है कि इस अध्याय के प्रावधानों के लागू होने से ऐसे व्यक्ति को अनुचित कठिनाई होगी , कि सरकार आदेश द्वारा ऐसी खाली भूमि को, यदि कोई हो, ऐसी शर्तों के अधीन, जो आदेश में निर्दिष्ट की जा सकती है, इस अध्याय के प्रावधानों से छूट दे सकती है: बशर्ते कि इस खंड के तहत कोई भी आदेश तब तक नहीं किया जाएगा जब तक कि ऐसा करने का कारण न बताया जाए। तो लिखित रूप में दर्ज हैं।

बशर्ते कि इस खंड के तहत कोई भी आदेश तब तक नहीं दिया जाएगा जब तक ऐसा करने के कारण लिखित रूप में दर्ज नहीं किए जाते हैं।

(2) यदि किसी भी समय राज्य सरकार इस बात से संतुष्ट है कि उपधारा (1) के खंड (ए) या खंड (बी) के तहत दी गई किसी भी शर्त का किसी भी व्यक्ति द्वारा अनुपालन नहीं किया जाता है, तो यह होगा प्रस्तावित वापसी के खिलाफ प्रतिनिधित्व करने के लिए ऐसे व्यक्ति को उचित अवसर देने के बाद

राज्य सरकार आदेश द्वारा ऐसी छूट वापस लेने के लिए सक्षम है और उसके बाद इस अध्याय के प्रावधान तदनुसार लागू होंगे।

21. कुछ मामलों में अतिरिक्त खाली भूमि को अतिरिक्त भूमि नहीं माना जाएगा। ---

(1) इस अध्याय के पूर्वगामी प्रावधानों में से किसी में भी शामिल होने के बावजूद, जहां किसी व्यक्ति के पास अधिकतम सीमा से अधिक खाली भूमि है और ऐसा व्यक्ति ऐसे समय के भीतर, ऐसे रूप में और ऐसे तरीके से घोषणा करता है जो पहले निर्धारित किया जा सकता है सक्षम प्राधिकारी कि ऐसी भूमि का उपयोग ऐसे प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित किसी भी योजना के अनुसार, समाज के कमजोर वर्गों के आवास के लिए आवास इकाइयों (ऐसी प्रत्येक आवास इकाई जिसका प्लिंथ क्षेत्र अस्सी वर्ग मीटर से अधिक नहीं है) के निर्माण के लिए किया जाना है। जैसा कि राज्य सरकार, आधिकारिक राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, इस संबंध में निर्दिष्ट कर सकती है, तब, सक्षम प्राधिकारी, ऐसी जांच करने के बाद, जो वह उचित समझे, इस अध्याय के प्रयोजनों के लिए ऐसी भूमि को अतिरिक्त भूमि नहीं घोषित कर सकता है और अनुमति दे सकता है। ऐसा व्यक्ति उपरोक्त उद्देश्य के लिए ऐसी भूमि को निर्धारित नियमों और शर्तों के अधीन रखना जारी रखेगा, जिसमें उस समय सीमा की शर्त भी शामिल है जिसके भीतर ऐसी इमारत का निर्माण किया जाना है।

(2) जहां कोई भी व्यक्ति उन शर्तों का उल्लंघन करता है जिनके अधीन उपधारा (1) के तहत अनुमति दी गई है, सक्षम प्राधिकारी, आदेश द्वारा, और ऐसे व्यक्ति को सुनवाई का अवसर देने के बाद, ऐसी भूमि को अतिरिक्त घोषित करेगा भूमि और उसके बाद इस अध्याय के सभी प्रावधान तदनुसार लागू होंगे।"

***

38(4) यदि कोई व्यक्ति इस अधिनियम के किसी भी प्रावधान का उल्लंघन करता है जिसके लिए स्पष्ट रूप से कोई जुर्माना प्रदान नहीं किया गया है, तो उसे दो साल तक की कैद या एक हजार रुपये तक का जुर्माना हो सकता है, या दोनों के साथ।"

इसलिए, अधिनियम की धारा 20 और 21 दोनों में प्रावधान हैं कि यदि सरकार या सक्षम प्राधिकारी, जैसा भी मामला हो, संतुष्ट है कि जिन शर्तों के तहत छूट दी गई थी, उनमें से किसी का अनुपालन नहीं किया गया है, तो वह सक्षम होगा इसके लिए अधिनियम की धारा 21 के तहत छूट के आदेश को वापस लेना या ऐसी भूमि को अधिनियम के तहत प्रदान किए गए संबंधित परिणामों के साथ अतिरिक्त भूमि घोषित करना होगा।

10. एस वासुदेव बनाम कर्नाटक राज्य और अन्य, (1993) 3 एससीसी 467 में यह अदालत अधिनियम की धारा 20 और 21 के प्रावधानों की व्याख्या इस प्रकार करती है:

> "35. धारा 20 और 21 के बीच यह अंतर इस स्तर पर देखा जा सकता है। प्रथम दृष्टया, धारा 20 के तहत दी गई शक्ति राज्य सरकार को है, सक्षम प्राधिकारी को नहीं। दी गई शक्ति भूमि को छूट देने के लिए है, और छूट एक व्यक्ति को दी जानी है। छूट का उद्देश्य या तो सार्वजनिक हित है या व्यक्तिगत अनुचित कठिनाई से राहत। छूट प्रदान करते समय राज्य सरकार के लिए कोई शर्त निर्धारित करना अनिवार्य प्रतीत नहीं होता है। हालाँकि, यदि कोई शर्तें निर्दिष्ट की गई हैं और यदि राज्य सरकार बाद में संतुष्ट हो जाती है कि किसी भी शर्त का अनुपालन नहीं हुआ है, तो राज्य सरकार को छूट वापस लेने की शक्ति दी गई है।
>
> 36. जहां तक धारा 21 का सवाल है, इसके द्वारा प्रदत्त शक्ति भूमि को छूट देने के लिए नहीं है बल्कि अध्याय III के प्रयोजनों के लिए इसे अतिरिक्त न होने की घोषणा करने के लिए है। यह शक्ति सक्षम प्राधिकारी को ही दी गई है। इसका प्रयोग इसे केवल एक परिस्थिति में ही करना है। वह परिस्थिति यह है कि खाली भूमि के धारक को एक निर्दिष्ट समय के भीतर और निर्धारित प्रपत्र और तरीके से उसके समक्ष घोषणा करनी चाहिए कि वह उस भूमि का उपयोग उसमें उल्लिखित विशेष आकार से अधिक की आवासीय इकाइयों के निर्माण के लिए करना चाहता है। कमजोर वर्गों को समायोजित करना और निर्दिष्ट प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित किसी भी योजना के अनुसार। यह सक्षम प्राधिकारी है जिसे इस तरह की घोषणा में उचित समझे जाने पर जांच करने की आवश्यकता होती है, और यदि वह संतुष्ट है, तो यह घोषित करने के लिए कि ऐसी भूमि उक्त अध्याय के अर्थ में अतिरिक्त नहीं होगी। हालाँकि, ऐसा प्रतीत होता है कि सक्षम प्राधिकारी को भूमि को अतिरिक्त भूमि नहीं घोषित करते समय कुछ नियम और शर्तें निर्धारित करने की आवश्यकता होती है, जिसमें समय-सीमा के संबंध में एक शर्त भी शामिल है जिसके भीतर ऐसी इमारतों का निर्माण किया जाना है, और उल्लंघन पर किसी भी शर्त पर, सक्षम प्राधिकारी को भूमि को अतिरिक्त भूमि घोषित करने की शक्ति भी दी जाती है।

11. श्री भास्कर गोविंद भोईर और श्री वामन गोविंद भोईर उन भूमियों के मूल मालिक थे जिन्हें 31.07.1980 को अधिनियम के तहत अधिशेष घोषित किया गया था। बिक्री का समझौता दिनांक 12.03.1984 को मालिकों द्वारा अपीलकर्ता के पक्ष में निष्पादित किया गया, जो मेसर्स का मालिक था। जय पाली बिल्डर्स ने स्वयं कहा कि बिक्री अधिनियम के प्रावधानों के अधीन होगी और अपीलकर्ता को उसी के तहत विकास के लिए सभी अनुमतियां प्राप्त होंगी। 15.01.1985 को मालिकों द्वारा अपीलकर्ता के पक्ष में एक सामान्य पावर ऑफ अटॉर्नी निष्पादित की गई, जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ उसे अधिनियम के तहत सक्षम प्राधिकारी के समक्ष मामलों को आगे बढ़ाने और भूमि पर विकास के लिए सभी आवश्यक अनुमतियां, छूट आदि प्राप्त करने के लिए अधिकृत किया गया। इसके बाद अपीलकर्ता ने छूट के लिए आवेदन किया, जिसे राज्य सरकार द्वारा अधिनियम की धारा 20 के तहत सरकारी संकल्प, आवास और विशेष सहायता विभाग एसएस 1086/2340/ XIII दिनांक 22.08.1986 के तहत जारी दिशानिर्देशों के तहत 02.03.1988 को प्रदान किया गया था। सर्वे नंबर 37 (सीटीएस नंबर

261 के अनुरूप भाग) और सर्वे नंबर 34 (सीटीएस नंबर 245 का हिस्सा) के रूप में पहचानी गई छूट वाली भूमि पर बनाए जाने वाले 78 मकानों के संबंध में छूट दी गई थी। छूट में समाज के कमजोर वर्गों से संबंधित सरकारी नामांकित व्यक्तियों को आवंटन के लिए 20 प्रतिशत (15 मकान) सौंपने का आदेश दिया गया। अपीलकर्ता के अनुरोध पर राज्य सरकार द्वारा 29.12.1988 को एक शुद्धिपत्र जारी किया गया था, जिसमें अधिनियम की धारा 8(4) के तहत निर्माण के लिए क्षेत्र को 3785 वर्ग मीटर से बढ़ाकर 4412.10 वर्ग मीटर कर दिया गया था। तदनुसार, सरकारी नामांकित व्यक्तियों के लिए 20 प्रतिशत की आवश्यकता को बढ़ाकर 18 टेनमेंट कर दिया गया। चूंकि दो सीटीएस भूखंडों में से जिसके लिए छूट दी गई थी, अपीलकर्ता ने सीटीएस नंबर 261 वाला केवल एक भूखंड विकसित किया था, इसलिए वह 588 वर्ग मीटर सरेंडर करने के लिए उत्तरदायी था। यानी सरकारी नामांकित व्यक्तियों को आवंटन के लिए 14 टेनेमेंट के रूप में निर्मित क्षेत्र का 20%।

12. छूट के आदेश दिनांक 02.03.1988 में ऐसी शर्तें थीं जो वैधानिक प्रावधानों के अनुरूप थीं। खंड 5, 9, 13, 17 और 18 को प्रासंगिक माना जाता है और यहां नीचे दिया गया है: –

> "5. उक्त व्यक्ति इस छूट आदेश की तारीख से 1 वर्ष की अवधि के भीतर मकानों का निर्माण शुरू करेगा और 3 साल के भीतर निर्माण कार्य पूरा करेगा, अन्यथा छूट वापस ले ली जाएगी। यदि दिनांक 22.02.1991 के अंत में उक्त व्यक्ति द्वारा उपयोग की गई भूमि और एक हिस्से का केवल एक हिस्सा खाली रहता है, तो उस हिस्से के लिए छूट जो खाली रह जाती है या जहां भवन अधूरे हैं, अधूरे भवन के तहत भूमि और उससे जुड़ी भूमि के लिए छूट उसे वापस ले ली गई और खाली भूमि मानी जाएगी और संरचना और भूमि से जुड़ी ऐसी भूमि को शहरी भूमि (सीमा और विनियमन) अधिनियम, 1976 के अध्याय III के अनुसार अधिग्रहित किया जाएगा।
>
> ***
>
> 9. उक्त व्यक्ति अनुमत फर्श स्थान का 20% महाराष्ट्र सरकार द्वारा नामित आवंटियों को रुपये वर्ग फुट की दर पर बेच देगा। (अस्पष्ट)।
>
> ***
>
> 13. उक्त व्यक्ति छूट प्राप्त भूमि या उस पर निर्माण के बिना या उसके किसी हिस्से को धारा 19 की उपधारा (1) में निर्दिष्ट किसी भी वित्तीय संस्थान के पक्ष में बंधक के प्रयोजन के अलावा किसी अन्य व्यक्ति को हस्तांतरित नहीं करेगा। ऊपर उल्लिखित किसी भी मकान के निर्माण के प्रयोजन के लिए वित्त जुटाने पर, इस शर्त का उल्लंघन करने पर इस आदेश के तहत दी गई छूट वापस ले ली जाएगी।

***

17. यदि किसी भी समय, राज्य सरकार संतुष्ट हो जाती है कि इस आदेश में उल्लिखित किसी भी शर्त का उल्लंघन हुआ है, तो राज्य सरकार आदेश में निर्दिष्ट तिथि से छूट आदेश वापस लेने के लिए सक्षम होगी। बशर्ते कि, ऐसा कोई भी आदेश देने से पहले राज्य सरकार उस व्यक्ति को प्रस्तावित वापसी के खिलाफ प्रतिनिधित्व करने के लिए उचित अवसर देगी, जिसे छूट दी गई है।

18. जब इन शर्तों के तहत ऐसी कोई छूट वापस ले ली जाती है या वापस ली गई समझी जाती है, तो उक्त अधिनियम के अध्याय III के प्रावधान भूमि पर ऐसे लागू होंगे जैसे कि भूमि इस आदेश के तहत अपनाई ही नहीं गई हो।

13. हमारी सुविचारित राय है कि दी गई समग्र छूट की प्रकृति में, उत्तरदाताओं संख्या 2–4 को विकास अधिकारों के हस्तांतरण या केवल एक भूखंड पर निर्माण द्वारा उल्लंघन के लिए छूट को रद्द करने या वापस लेने में अधिकारियों की विफलता और जल कनेक्शन के प्रयोजनों के लिए जारी दिनांक 08.06.1993 के "अनापत्ति प्रमाण पत्र" पर आधारित परिणामी दावा, अपीलकर्ता के लिए कोई लाभ का नहीं है क्योंकि प्रमाण पत्र स्पष्ट रूप से बताता है कि अब तक केवल सात मकान सौंपे गए थे, जिसका अर्थ है कि आगे सात मकान सौंपे जाने बाकी हैं। इसलिए प्रमाणपत्र प्रकृति में सशर्त था और पूर्ण नहीं।

14. अपीलकर्ता की दलील है कि आक्षेपित मांग के तहत दायित्व प्रतिवादी संख्या पर निर्भर है। पार्टियों के बीच विकास समझौते को ध्यान में रखते हुए अकेले 2 से 4, और अधिकारियों ने उक्त उत्तरदाताओं के साथ कोई सीधा संचार किया था, अधिनियम के प्रावधानों के साथ मामले के तथ्यों को ध्यान में रखते हुए किसी भी विचार के योग्य नहीं है। छूट दिए जाने के बाद, अपीलकर्ता ने प्रतिवादी संख्या के साथ एक विकास समझौता किया। 2 से 4 ने 29.08.1988 को खुद को मालिक बताया और संपत्ति का मालिकाना हक भी सौंप दिया। लेकिन अपीलकर्ता ने अधिकारियों को इस तथ्य की जानकारी बहुत देर से 15.04.2005 को दी। भवन योजना अपीलकर्ता के नाम पर 19.10.1988 को स्वीकृत की गई थी। निर्माण शुरू करने की अनुमति उनके नाम पर 28.02.1989 को जारी की गई थी। उन्होंने अकेले ही योजना के विस्तार के लिए आवेदन किया था जिसके परिणामस्वरूप दिनांक 29.12.1988 को शुद्धिपत्र जारी किया गया था। अपीलीय प्राधिकारी ने अपने आदेश दिनांक 12.07.2006 में पर्याप्त रूप से ध्यान दिया है कि यह अपीलकर्ता ही था जो भूखंड का वास्तविक मालिक था, उसने छूट के लिए आवेदन प्रस्तुत किया था, दिनांक 16.05.2005 को स्टाम्प पेपर पर शर्तों को पूरा करने का वचन दिया था। अतिरिक्त सात मकान या उसके संबंध में बाजार मूल्य प्रदान करके छूट। अत: किसी रोक का प्रश्न ही नहीं उठता। इसलिए श्री पाटिल अपनी बात में सही हैं कि अपीलकर्ता और उत्तरदाताओं

के बीच कोई भी विवाद। उनके बीच विकास समझौते के तहत 2 से 4 एक निजी विवाद के दायरे में आता है और छूट के आदेश के तहत अपीलकर्ता की विशेष देनदारी से अलग नहीं होता है।

15. अपीलकर्ता शेष सात मकानों को सौंपने में विफल रहा, दिनांक 15.10.2005 की विवादित मांग तब प्रतिवादी नंबर 1 द्वारा अपीलकर्ता के वचन के अनुसार शेष सात मकानों की वर्तमान बाजार मूल्य दर के रूप में उठाई गई। दिनांक 16.05.2005. इससे पहले सात मकानों को सौंपने के लिए अपीलकर्ता से बार–बार अनुरोध किया गया था।

16. इस तथ्य के संबंध में कोई विवाद नहीं है कि अपीलकर्ता द्वारा छूट की शर्तों का उल्लंघन किया गया है। अधिनियम के तहत प्राधिकारी ने भी इस तरह के उल्लंघन के कारण छूट वापस लेने के लिए कोई कदम नहीं उठाया। जैसा कि हमें सूचित किया गया था, मकानों का निर्माण और बिक्री कर दी गई है। इसलिए उठाए गए निर्माणों में से सात और मकानों को सौंपने के लिए कोई निर्देश जारी नहीं किया जा सकता है। हालाँकि विचार के लिए यह प्रश्न उठता है कि क्या अधिनियम के तहत सक्षम प्राधिकारी के पास छूट के आदेश के संदर्भ में कब्जा सौंपने में विफलता के लिए सात मकानों के बाजार मूल्य की वसूली करने की शक्ति है। ऐसा न करने की स्थिति में इसकी कीमत का भुगतान करने के लिए अपीलकर्ता द्वारा दिनांक 16.05.2005 का वचन, हमारी राय में अधिनियम की धारा 20 और 21 के प्रावधानों के तहत सक्षम प्राधिकारी की वैधानिक शक्तियों का विस्तार नहीं कर सकता है। . अपीलकर्ता ने उचित रूप से पहली बार हमारे सामने कानून का एक शुद्ध प्रश्न उठाया है, जिसे अधिनियम की धारा 38 (4) के तहत अपीलीय प्राधिकारी या उच्च न्यायालय के समक्ष पहले नहीं उठाया गया था।

17. यह कानून का एक शुद्ध प्रश्न है, तथ्य निर्विवाद हैं, हमें अपीलकर्ता को पहली बार इसे हमारे सामने उठाने की अनुमति न देने का कोई कारण नहीं दिखता है। अधिनियम के तहत सक्षम प्राधिकारी निश्चित रूप से उल्लंघन की स्थिति में सभी परिणामों सहित छूट वापस ले सकता था। ऐसा करने में विफलता ने वैधानिक प्राधिकारी को अधिनियम के तहत उचित रूप से आगे बढ़ने की अपनी शक्तियों से वंचित नहीं किया। लेकिन सक्षम प्राधिकारी अधिनियम की धारा 2 (डी) के तहत क़ानून का एक प्राणी होने के नाते, अपने वैधानिक क्षेत्राधिकार से परे कार्य नहीं कर सकता है और उसकी शक्तियों का प्रयोग अधिनियम के प्रावधानों द्वारा सीमित रहेगा। अपीलकर्ता का कोई भी उपक्रम सक्षम प्राधिकारी के वैधानिक क्षेत्राधिकार का विस्तार नहीं कर सकता है। अधिनियम के दायरे से बाहर आने वाले शेष सात किरायेदारों के बाजार मूल्य की मांग को सरकार के कारण धन के रूप में नहीं माना जा सकता है ताकि इसमें महाराष्ट्र की धारा 265 के तहत वसूली योग्य भूमि राजस्व के बकाया की प्रकृति निहित हो। भूमि राजस्व संहिता, 1966। इसलिए, हमें यह निष्कर्ष निकालने में कोई हिचकिचाहट नहीं है कि विवादित मांग अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन करती है और सक्षम प्राधिकारी की वैधानिक शक्तियों से परे होने के कारण टिकाऊ नहीं है और इस प्रकार मनमाना है।

18. मेसर्स में फैसले के मद्देनजर सौंपे जाने वाले किराये पर 5 प्रतिशत की सीमा के संबंध में श्री अमर दवे का प्रस्तुतीकरण। **मैसर्स शांतिस्टार बिल्डर्स** (सुप्रा) को अस्वीकार कर दिया जाना चाहिए। जैसा कि ऊपर

देखा गया, **मैसर्स शांतिस्टार बिल्डर्स** (सुप्रा) की व्याख्या प्रकृति में संभावित होने के रूप में की गई है। फैसले के पैराग्राफ 21 और 22 को पढ़ने से हमारे मन में कोई संदेह नहीं रह जाता है कि इसका उद्देश्य इसके संचालन में केवल संभावित प्रकृति का होना था।

19. उच्च न्यायालय का आदेश निरस्त किया जाता है। अपील स्वीकार की जाती है.

आशीष तिवारी द्वारा अनुवादित।