छत्तीसगढ़ उच्च न्यायालय , बिलासपुर

रिट याचिका (सिविल) क्रमांक 2356/2008

1. भारत कुमार प्रसाद, उम्र 35 वर्ष, पिता श्री ललिता प्रसाद, निवासी क्यू-2, बी/1: जे.पी. कॉलोनी: कोरबा, जिला: कोरबा, छत्तीसगढ़।

2. प्रमोद कुमार शर्मा, उम्र 40 वर्ष, पिता श्री नवेल किशोर शर्मा, निवासी एमआईजी-1/23, पंडित रविशंकर शुक्ल नगर, कोरबा, जिला: कोरबा, छत्तीसगढ़।

3. श्रीमती ज्योति सिंह, उम्र 31 वर्ष, पत्नी श्री आर.के. सिंह, निवासी मकान नंबर-119, कृष्णा नगर, कोरबा, छत्तीसगढ़।

4. श्रीमती बीना कर, उम्र 55 वर्ष, पत्नी श्री रंजीत कुमार, निवासी: पं. रविशंकर शुक्ल नगर, कोरबा, छत्तीसगढ़।

.....याचिकाकर्तागण

विरुद्ध

1. छत्तीसगढ़ राज्य, द्वारा - सचिव, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग, मंत्रालय, डी.के.एस. भवन, रायपुर, छत्तीसगढ़।
2. नगर निगम, द्वारा - आयुक्त, नगर निगम, कोरबा, छत्तीसगढ़।

.....उत्तरवादीगण

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

रिट याचिका (सिविल) क्रमांक 2357/2008

संतोष कुमार नायक, उम्र 40 वर्ष, पिता श्री वी. नायक, निवासी राम नगर, अमरैया पारा, कोरबा, जिला: कोरबा, छत्तीसगढ़।

.....याचिकाकर्ता

विरुद्ध

1. छत्तीसगढ़ राज्य, द्वारा - सचिव, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग, मंत्रालय, डी.के.एस. भवन, रायपुर, छत्तीसगढ़।

2. नगर निगम, द्वारा - आयुक्त, नगर निगम, कोरबा, छत्तीसगढ़।

.....उत्तरवादीगण

और

रिट याचिका (सिविल) क्रमांक 2358/2008

जयंत बोस, उम्र 37 वर्ष, पिता श्री निर्मल कुमार बोस, निवासी 1-सी/1 रूसी कॉलोनी, कोरबा, जिला: कोरबा, छत्तीसगढ़।

.....याचिकाकर्ता

विरुद्ध

1. छत्तीसगढ़ राज्य, द्वारा - सचिव, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग, मंत्रालय, डी.के.एस. भवन, रायपुर, छत्तीसगढ़।

2. नगर निगम, द्वारा - आयुक्त, नगर निगम, कोरबा, छत्तीसगढ़।

.....उत्तरवादीगण

उपस्थित

याचिकाकर्तागण की ओर से : श्री अनुराग दयाल श्रीवास्तव, अधिवक्ता ।

उत्तरवादीगण की ओर से : श्री राजेन्द्र अग्रवाल, पैनल अधिवक्ता ।

मौखिक आदेश

पारित दिनांक 27.6.2008

न्यायाधीश धीरेन्द्र मिश्रा, द्वारा -

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

1. उपरोक्त सभी रिट याचिकाओं में, सामान्य प्रश्न सम्मिलित है अतः इस सामान्य आदेश द्वारा इन्हे निर्णित किया जा रहा है। हालांकि, रिट याचिका (सिविल) क्रमांक 2356/2008 को एक प्रमुख मामले के रूप में लिया गया है, और इस आदेश में इसी मामले के तथ्यों पर विचार किया गया है।

2. संक्षिप्त रूप में, मामले के तथ्य इस प्रकार हैं कि उत्तरवादी क्रमांक 2 ने 29 भूखंडों (17 भूखंड HIG समूह के एवं 12 भूखंड MIG समूह) की सार्वजनिक नीलामी के लिए दिनाँक 13.1.2007 (परिशिष्ट पी-6) को समाचार पत्र में नीलामी सूचना प्रकाशित की। याचिकाकर्ताओं ने दिनाँक 31.1.2007 को आयोजित नीलामी में भाग लिया और उन्होंने क्रमशः प्लॉट नंबर MIG-26, 20, 22, 23 के लिए उच्चतम बोलीदाता घोषित किए गए। बोली के लिए आरक्षित/न्यूनतम मूल्य रुपये 3,64,000/- निर्धारित किया गया, जबकि याचिकाकर्ताओं की बोलियां क्रमशः रुपये 4,92,000/-, रुपये 4,60,000/-, रुपये 4,99,000/- एवं रुपये 4,91,000/- थीं। याचिकाकर्ताओं के प्रस्ताव को उत्तरवादी निगम की मेयर-इन-काउंसिल ने दिनाँक 19.3.2007 को परिशिष्ट पी-3 के माध्यम से को स्वीकृति प्रदान की, जिसे बाद में निगम की सामान्य सभा द्वारा 29.3.2007 को परिशिष्ट पी-4 के माध्यम से स्वीकृत प्रदान किया गया। तत्पश्चात, मामले को छ.ग. नगरपालिका

अधिनियम, 1956 की धारा 80 तथा छ.ग. नगरपालिका (अचल संपत्तियों के स्थानांतरण) नियम, 1994 के अंतर्गत आये अपेक्षित अनुमोदन के लिए उत्तरवादी क्र.1 को परिशिष्ट पी-7 के माध्यम से भेजा गया। परन्तु, उत्तरवादी क्रमांक 1 ने नीलामी में नीलाम किए गए 29 में से केवल 20 भूखंडों के लिए ही अनुमोदन की मंजूरी प्रदान की तथा शेष 9 भूखंडों के लिए नीलामी को परिशिष्ट पी-1 के आदेश दिनांक 3.12.2007 द्वारा इस आधार पर निरस्त कर दिया कि शेष 9 भूखंडों के लिए नीलामी मे प्राप्त उच्चतम बोली कम है।

3. याचिकाकर्ता के अधिवक्ता ने यह तर्क प्रस्तुत किया कि उत्तरवादी क्रमांक 1 को यह ध्यान में रखते हुए अनुमोदन प्रदान करना चाहिए था कि याचिकाकर्ताओं द्वारा दी गई उच्चतम बोली आरक्षित मूल्य से अधिक थी तथा याचिकाकर्ताओं द्वारा प्रस्तावित मूल्य, कलेक्टर द्वारा जारी दिशा निर्देशों के अनुसार मूल्यांकन से अधिक था। उत्तरवादी क्रमांक 1 ने यह स्पष्ट किए बिना कि अपेक्षित उच्चतम मूल्य क्या होना चाहिए था, याचिकाकर्ताओं द्वारा उद्धृत मूल्य को कम बताते हुए अनुमोदन देने से इनकार कर दिया है। परिशिष्ट □-1 का आदेश खराब एवं मनमाना है, क्योंकि यह बिना किसी कारण के है। इस संदर्भ में **एआईआर 2008 [एनओसी] 1387 [गुवाहाटी]** में प्रकाशित **मो. अब्दुल जलील एवं अन्य बनाम असम राज्य एवं अन्य) तथा एआईआर 1980 एससी 1992** में प्रकाशित **(मेसर्स कस्तूरी लाल लक्ष्मी रेड्डी एवं अन्य बनाम जम्मू और कश्मीर राज्य एवं अन्य**) पर अवलंब लिया गया है।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

4. याचिकाकर्ता के विद्वान अधिवक्ता को ग्राह्यता पर सुना गया।

5. इन याचिकाओं में विचारणीय प्रश्न निम्नलिखित हैं;

   i. क्या सार्वजनिक नीलामी के सबसे अधिक बोली लगाने वाले को कोई अधिकार प्राप्त होता है ? और;

   ii. भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 के अंतर्गत न्यायिक पुनर्विलोकन का दायरा क्या है, जहाँ चुनौती सार्वजनिक निकाय द्वारा सार्वजनिक नीलामी को निरस्त करने की है?

6. मोहम्मद अब्दुल जलील (पूर्वोक्त) के मामले में, जिसे संक्षिप्त रूप में विधि पत्रिका के एनओसी अनुभाग में प्रकाशित है, ऐसा दिखाई पड़ता है कि याचिकाकर्ता बाजार के व्यवस्थापन/समझौते के लिए निविदा में सबसे अधिक बोली लगाने वाला था। असम पंचायत अधिनियम (1994 का अधिनियम 18) की धारा 109 (6) और असम पंचायत (वित्तीय) नियम, 2002 के नियम 47 (10) को ध्यान में रखते हुए यह अभिनिर्धारित किया गया कि उच्चतम बोली को अस्वीकार करने की दशा में समझौता प्राधिकरण के लिए यह अनिवार्य है कि वह उचित एवं युक्तियुक्त कारणों का प्रकटीकरण करे। चूँकि वैधानिक नियम इस प्रकार का दायित्व प्रदान करते हैं, इसलिए यदि बोली बिना किसी

कारण बताए खारिज कर दी जाती है और प्रकरण सरकार को संदर्भित कर दिया जाता है, तो यह माना गया कि समझौता प्राधिकरण नियम 47(10) के अंतर्गत अपनी जिम्मेदारी से बच नहीं सकता। तथापि, उपर्युक्त वाद के विस्तृत तथ्यों एवं उक्त निर्णय में उल्लिखित प्रासंगिक नियमों के अभाव में, उस निर्णय में प्रतिपादित विधि का सिद्धांत वर्तमान मामले के तथ्यों पर लागू नहीं किया जा सकता है।

7. मेसर्स कस्तूरी लाल लक्ष्मी रेड्डी (पूर्वोक्त) के मामले में माननीय सर्वोच्च न्यायालय के समक्ष प्रश्न सरकार द्वारा अनुग्रह (largess) देने के संबंध में था और यह अभिनिर्धारित किया गया कि जब सरकार जनता के साथ काम कर रही है, तब वह नौकरियां देने के रूप में हो, अनुबंधों में प्रवेश करने के रूप में हो या अन्य प्रकार के अनुग्रह देने के रूप में हो, तो सरकार अपनी मनमर्जी से मनचाहे ढंग से कार्य नहीं कर सकती। इस संबंध में कानून द्वारा दो प्रतिबंध अधिरोपित की गई है, जो इस संबंध मे सरकार के विवेकाधिकार को संरचित और नियंत्रित करती है। पहली सीमा उस शर्त से संबंधित है, जिस पर अनुग्रह दिया जा सकता है और दूसरी सीमा उन व्यक्तियों से संबंधित है, जो ऐसे अनुग्रह के प्राप्तकर्ता हो सकते हैं। एक निजी व्यक्ति के विपरीत, राज्य अनुग्रह देने के मामले में अपनी इच्छा के अनुसार कार्य नहीं कर सकता और वह अपनी पूर्ण और निरंकुश विवेकाधिकार में किसी भी व्यक्ति के साथ व्यवहार करने का विकल्प नहीं चुन सकता है।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

8. याचिककर्ता द्वारा दिया गया उपरोक्त निर्णय, वर्तमान मामले के तथ्यों में लागू नहीं होता, क्योंकि सार्वजनिक नीलामी की शर्तें (परिशिष्ट पी-6) उत्तरवादी निगम को सर्वोच्च बोली को स्वीकार या अस्वीकार करने का विवेकाधिकार प्रदान करती हैं। यद्यपि निगम ने याचिकाकर्ताओं द्वारा सार्वजनिक नीलामी में प्रस्तुत मूल्य को मंजूरी प्रदान कर दी थी, तथापि राज्य सरकार ने नीलामी में प्राप्त तुलनात्मक बोली पर विचार करते हुए, जैसा कि परिशिष्ट पी-1 में विस्तार से उल्लेखित है, याचिकाकर्ताओं के भूखंडों सहित 9 भूखंडों के लिए बोली को यह टिप्पणी करते हुए खारिज कर दिया कि उद्धृत मूल्य कम है।

9. माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने अपने हाल के निर्णय **राजस्थान हाउसिंग बोर्ड एवं अन्य बनाम जी.एस. इन्वेस्टमेंट्स एवं अन्य,** प्रकाशित **2007 (1) एससीसी 477** में दिए गए अपने निर्णय में **लक्ष्मीकांत बनाम सत्यवान,** प्रकाशित **(1996) 4 एससीसी 208 के निर्णय के पैरा-4** का अनुमोदन करते हुए उल्लेख किया है कि -

> "उपरोक्त शर्तों के केवल संदर्भ से ही यह स्पष्ट और प्रत्यक्ष है कि भले ही सार्वजनिक नीलामी पूर्ण हो गई हो और उत्तरवादी सबसे अधिक बोली लगाने वाला रहा हो, परन्तु जब तक उसे स्वीकृति-पत्र जारी नहीं किया जाता, तब तक उसे कोई अधिकार प्राप्त नहीं होता। नीलामी की शर्तों में स्पष्ट रूप यह से कल्पना एवं परिकल्पना की गई थी कि न्यासी मंडल द्वारा उच्चतम बोली की स्वीकृति अनिवार्य है और ट्रस्ट ने स्वयं को यह अधिकार सुरक्षित रखा है कि वह उच्चतम या किसी भी बोली को अस्वीकार कर सकता है। इस न्यायालय ने **त्रिलोचन मिश्रा**

बनाम उड़ीसा राज्य, उड़ीसा राज्य बनाम हरिनारायण जायसवाल, भारत संघ बनाम भीमसेन बलैती राम, और उत्तर प्रदेश राज्य बनाम विजय बहादुर सिंह के मामले में सार्वजनिक नीलामी में सबसे उच्चतम बोली लगाने वाले थे अधिक की जांच भी है बार-बार यह इंगित किया गया है कि राज्य या वह प्राधिकरण जिसे संविधान के अनुच्छेद 12 के अर्थ में राज्य माना गया है, वह सर्वोच्च निविदा या बोली स्वीकार करने के लिए बाध्य नहीं है। सर्वोच्च बोली की स्वीकृति सार्वजनिक नीलामी आयोजित करने की शर्तों के अधीन है और सर्वोच्च बोलीदाता के अधिकारों की जांच उन विभिन्न शर्तों के संदर्भ में की जानी चाहिए, जिनके अंतर्गत ऐसी नीलामी आयोजित की गई है। वर्तमान मामले में उत्तरवादी को यह अधिकार न तो नियम 4(3) के अंतर्गत विधिक प्रावधान के आधार पर और न ही बिक्री की उन शर्तों के आधार पर प्राप्त हुआ था जिसे सार्वजनिक नीलामी आयोजित होने से पहले अधिसूचित की गई थी।

मास्टर मरीन सर्विसेज (प्रा.) लि. बनाम मेटकाफ एंड हॉजकिन्सन (प्रा.) लि. प्रकाशित **(2005) 6 एससीसी 138** थे मामले में पैराग्राफ 11 से 15 में दिए गए निर्णय का उल्लेख करते हुए यह अभिनिर्धारित किया गया है कि राजस्थान हाउसिंग बोर्ड द्वारा नीलामी के माध्यम से भूखंडों की बिक्री मूलतः एक व्यावसायिक लेन-देन है। यदि अंतिम निर्णय में कोई दोष पाया भी जाता है, जिसके परिणामस्वरूप नीलामी रद्द कर दी गई हो, तो न्यायालय को संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत अपने विवेकाधिकार का प्रयोग अत्यंत सावधानी और सतर्कता के साथ करना चाहिए और इसे केवल जनहित की दृष्टि से ही प्रयोग करना चाहिए। न्यायालय को हमेशा व्यापक जनहित को ध्यान में रखते हुए यह निर्णय लेना चाहिए कि उसे प्राधिकरण के निर्णय में हस्तक्षेप करना है या नहीं।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

10. वर्तमान मामले में, उत्तरवादी नगर निगम ने अपनी सार्वजनिक अधिसूचना दिनांक 13.1.2007 द्वारा अपने प्लॉटों की सार्वजनिक नीलामी आयोजित की। याचिकाकर्ताओं ने उक्त नीलामी में भाग लिया और वे नीलामी के लिए अधिसूचित चार भूखंडो के लिए सर्वोच्च निविदाकार रहे। सार्वजनिक नीलामी का परिणाम उत्तरवादी निगम की मेयर-इन-काउंसिल के समक्ष प्रस्तुत किया गया, जिसमें यह अनुशंसा की गई कि याचिकाकर्ताओं द्वारा उद्धृत दरें आरंभिक मूल्य और कलेक्टर के दिशा-निर्देशों के अनुसार दरों से अधिक हैं। मेयर-इन-काउंसिल ने अपनी बैठक दिनांक 19.3.2007 में अनुमोदन की अनुशंसा की और मामला उत्तरवादी निगम की सामान्य सभा के समक्ष रखा गया, जिसे अंततः निगम द्वारा राज्य सरकार को अनुमोदन हेतु अग्रेषित किया गया। हालांकि, राज्य सरकार ने केवल 20 भूखंडों के लिए अनुमोदन प्रदान किया और 9 भूखंडों की नीलामी यह कहते हुए निरस्त कर दी कि सर्वोच्च बोली कम है। इसके पश्चात, उत्तरवादी नगर निगम ने अपने पत्र दिनांक 19.12.2007 (परिशिष्ट पी-11) के माध्यम से याचिकाकर्ताओं को नीलामी की निरस्तीकरण होने की सूचना दी और उनसे जमा की गई बयाना राशि वापस लेने का निर्देश दिया।

11. सार्वजनिक नीलामी की शर्तों में स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया है कि नगर निगम आयुक्त किसी भी बोली को स्वीकार या अस्वीकार करने का अधिकार है।

12. यह स्थापित विधि है कि संविदात्मक/नीलामी मामलों में न्यायिक पुनर्विलोकन का सिद्धांत केवल मनमानी या पक्षपात को रोकने के लिए ही लागू होगा। न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति के प्रयोग में अंतर्निहित सीमाएँ होती हैं। सरकार, राज्य की वित्तीय संरक्षक होती है। उससे अपेक्षा की जाती है कि वह राज्य के वित्तीय हितों की रक्षा करे। सरकार को हमेशा यह अधिकार होता है कि वह किसी अन्य निविदा को, भले ही वह सबसे कम हो, अस्वीकार कर सकती है। यदि सरकार सर्वोत्तम व्यक्ति या सर्वोत्तम कोटेशन प्राप्त करने का प्रयास करती है, तो संविधान के अनुच्छेद 14 के उल्लंघन का कोई प्रश्न नहीं उठता। चयन का अधिकार मनमानी अधिकार नहीं माना जा सकता। हालांकि, यदि इस शक्ति का प्रयोग किसी अन्य उद्देश्य के लिए किया जाता है, तभी हस्तक्षेप की आवश्यकता होती है। संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत शक्ति का प्रयोग अत्यंत सावधानी के साथ किया जाना चाहिए और केवल जनहित को बढ़ावा देने के लिए, न कि केवल किसी कानूनी बिंदु के आधार पर किया जाना चाहिए। न्यायालय को हमेशा व्यापक जनहित को ध्यान में रखते हुए यह निर्णय लेना चाहिए कि हस्तक्षेप आवश्यक है या नहीं। केवल तब जब न्यायालय इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि भारी जनहित में हस्तक्षेप आवश्यक है, तभी हस्तक्षेप किया जाना चाहिए।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

13. वर्तमान मामले में, जैसा कि पहले ही बताया गया है, उत्तरवादी राज्य ने उत्तरवादी नगर निगम की सिफारिश पर विचार करने के बाद नीलामी द्वारा 29 भूखंडों की बिक्री की अनुमोदन के लिए प्रस्तुत किया था, जिसमें से केवल 20 भूखंडों के लिए अनुमोदन प्रदान की गई और शेष 9 भूखंडों के लिए अनुमोदन देने से इस आधार पर इनकार कर दिया कि उपरोक्त भूखंडों के लिए उद्धत मूल्य कम था। उत्तरवादी राज्य द्वारा यह विवेकाधिकार सार्वजनिक राजस्व के हित में प्रयोग किया गया है। निगम को यह अधिकार है कि वह याचिकाकर्ताओं द्वारा प्रस्तुत उच्चतम बोली को स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है और अतः इस न्यायालय की सुविचारित राय में, संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत रिट क्षेत्राधिकार का प्रयोग करते हुए उत्तरवादी राज्य के निर्णय (परिशिष्ट पी-1) में किसी हस्तक्षेप करने की आवश्यकता नहीं है।

14. उपरोक्त कारणों से, वर्तमान याचिकाओं में कोई सार नहीं है, ये खारिज किए जाने योग्य हैं और तदनुसार, इन्हें ग्राह्यता स्तर पर ही खारिज किया जाता है। वाद व्यय के संबंध में कोई आदेश पारित नहीं किया जाता है।

सही/-
धीरेन्द्र मिश्रा
न्यायाधीश

अस्वीकरण : हिंदी भाषा में निर्णय का अनुवाद पक्षकारों के सीमित प्रयोग हेतु किया गया है ताकि वो अपनी भाषा में इसे समझ सकें एवं यह किसी अन्य प्रयोजन हेतु प्रयोग नहीं किया जायेगा . समस्त कार्यालयीन एवं व्यवहारिक प्रयोजनों हेतु **निर्णय का अंग्रेजी स्वरूप ही अभिप्रमाणित माना जाएगा और कार्यान्वयन तथा लागु किये जाने हेतु उसे ही वरीयता दी जाएगी.**

Translated By : Jay Kumar Dahariya, Advocate

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur