प्रकाशन हेतु अनुमोदित

छत्तीसगढ़ उच्च न्यायालय,बिलासपुर

रिट याचिका (सिविल) क्रमांक-4964/2008

याचिकाकर्ता- **राजेश बिस्सा**

बनाम

उत्तरदातागण- **छत्तीसगढ़ राज्य व अन्य**

आदेश हेतु 27 अप्रैल 2010 को सूचीबद्ध करें ।

\

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

सही/-

(सतीश के. अग्निहोत्री)

न्यायाधीश

छत्तीसगढ़ उच्च न्यायालय,बिलासपुर

रिट याचिका (सिविल) क्रमांक-4964/2008

याचिकाकर्ता- **राजेश बिस्सा**

बनाम

उत्तरदातागण- **छत्तीसगढ़ राज्य व अन्य**

(भारतीय संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत रिट याचिका)

एकल पीठ- माननीय श्री सतीश के. अग्निहोत्री, न्यायाधीश

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

उपस्थिति

याचिकाकर्ता की ओर से :श्री सौरभ डांगी एवं सुश्री नौशिना आफरीन अली, अधिवक्तागण

राज्य/उत्तरदाता क्रमांक -1 की ओर से- श्री किशोर भादुड़ी, अतिरिक्त महाधिवक्ता,

उत्तरदाता क्रमांक-2 की ओर से - श्री संजय के. अग्रवाल एवं श्री आशीष श्रीवास्तव, अधिवक्तागण,

उत्तरदाता क्रमांक-3 एवं 4 की ओर से- श्री पी.एस.कोशी, अधिवक्ता

आदेश

(दिनांक 27 अप्रैल 2010 **को पारित)**

1. इस याचिका के माध्यम से, याचिकाकर्ता छत्तीसगढ़ लोक आयोग, रायपुर के प्रधान लोकायुक्त द्वारा छत्तीसगढ़ शासन को प्रस्तुत प्रतिवेदन दिनांक 23.06.2008 को अभिखंडित (रद्द) करने के लिए उत्प्रेषण रिट जारी किये जाने की याचना करता है। दूसरा, यह कि प्रस्तुत प्रतिवेदन को इस तथ्य के आधार पर अवैध घोषित किया जाए कि उत्तरदाता क्रमांक-2 से उत्तरदाता क्रमांक-4 द्वारा प्रस्तुत जबाब/टिप्पणियों की एक प्रति याचिकाकर्ता को उपलब्ध नहीं

कराई गई थी। तीसरा, यह कि शिकायत की जाँच हेतु एक स्वतंत्र एजेंसी नियुक्त की जाए और चौथा, यह कि उत्तरदाता क्रमांक-2 से उत्तरदाता क्रमांक-4 के विरुद्ध दांडिक प्रकरण दर्ज किया जाए।

2. संक्षेप में, याचिकाकर्ता द्वारा प्रस्तुत तथ्य यह है कि याचिकाकर्ता एक सामाजिक कार्यकर्ता और भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस, रायपुर का पदाधिकारी है। उसने दिनांक 29.05.2008 को छत्तीसगढ़ लोक आयोग अधिनियम, 2002 (संक्षेप में 'अधिनियम, 2002') के प्रावधानों के अधीन उत्तरदाता क्रमांक-2 से उत्तरदाता क्रमांक-4 के विरुद्ध लोकायुक्त कार्यालय में शिकायत (अनुलग्नक पी/2) प्रस्तुत किया। उत्तरदाता क्रमांक-5 के कार्यालय द्वारा प्रकरण परिवाद क्रमांक-31/2008 के रूप में दर्ज किया गया। इसके बाद,याचिकाकर्ता को उत्तरदाता क्रमांक-2 से उत्तरदाता क्रमांक-4 द्वारा की गई किसी भी कार्यवाही,जाँच,जबाब या स्पष्टीकरण,यदि कोई हो, के बारे में कोई जानकारी नहीं दिया गया। याचिकाकर्ता को आश्चर्यजनक रूप से आक्षेपित रिपोर्ट दिनांक23.06.2008 (अनुलग्नक पी/1) प्राप्त हुआ, जिसमें कहा गया कि उत्तरदाता क्रमांक-2 से उत्तरदाता क्रमांक-4 के विरुद्ध अवचार (कदाचार) का कोई मामला नहीं बनता है। इसके बाद याचिकाकर्ता ने उत्तरदाता क्रमांक-2 से उत्तरदाता क्रमांक-4 द्वारा दिए गए जबाब /टिप्पणियों की प्रमाणित प्रति प्रदान किये जाने हेतु सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 के प्रावधानों के तहत आवेदन किया। अतः, यह याचिका प्रस्तुत किया गया है।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

3. याचिकाकर्ता की ओर से उपस्थित विद्वान अधिवक्ता श्री सौरभ डांगी एवं सुश्री नौशिना आफरीन अली ने तर्क प्रस्तुत किया कि उत्तरदाता क्रमांक -5 लोक आयोग ने मामले के तथ्यों का उचित विवेचन नहीं किया है। संपूर्ण प्रतिवेदन लोक आयोग की व्यक्तिपरक संतुष्टि पर

आधारित है तथा उत्तरदाता क्रमांक-5 द्वारा जाँच के लिए आवश्यक किसी भी प्रक्रिया को नहीं अपनाया गया है। प्राकृतिक न्याय का मूल सिद्धांत, जिसके अनुसार शिकायतकर्ता को उत्तरदाता क्रमांक- 2 से 4 द्वारा दिए गए जबाब और टिप्पणियों पर सुनवाई का अवसर दिए जाने का अधिकार है, याचिकाकर्ता को प्रदान नहीं किया गया। अधिनियम, 2002 की धारा 9 जाँच के संबंध में प्रक्रिया का प्रावधान करती है, जिसमें स्पष्ट रूप से कहा गया है कि जाँच करते समय लोक आयोग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों का पालन किया जाए। श्री डांगी ने तर्क प्रस्तुत किया कि धारा 8 और 9 के प्रावधान समान हैं और एक-दूसरे के साथ असंगत नहीं हैं, इसलिए, अधिनियम, 2002 की धारा 10 का सहारा लिया जाना चाहिए था। संपूर्ण कार्यवाही एकपक्षीय था। उत्तरदाता क्रमांक-5 को सर्वप्रथम जाँच और अन्वेषण की प्रक्रिया निर्धारित करनी चाहिए थी और उसके बाद याचिकाकर्ता को सुनवाई का अवसर प्रदान किया जाना चाहिए था। उत्तरदाता क्रमांक-5 ने अपने विवेक का प्रयोग मनमाने ढंग से किया है, विवेकपूर्ण ढंग से नहीं। विधि के सुस्थापित सिद्धांतों का पालन किए बिना, समान स्थिति वाले अन्य व्यक्तियों से निविदाएँ आमंत्रित किए बिना,किसी विशेष व्यक्ति को परामर्शदाता का कार्य प्रदान करना, दोषपूर्ण है। यह विधि का सुस्थापित सिद्धांत है जैसा कि माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने अनेक निर्णयों में प्रतिपादित किया है कि राज्य, उसके निगमों, संस्थाओं और एजेंसियों द्वारा संविदा (अनुबंध) सामान्यतः पात्र व्यक्तियों से निविदाएँ आमंत्रित करके सार्वजनिक नीलामी/सार्वजनिक निविदा के माध्यम से प्रदान किए जाने चाहिए और सार्वजनिक नीलामी या निविदाएँ आमंत्रित करने की अधिसूचना उस क्षेत्र में व्यापक प्रसार वाले प्रसिद्ध दैनिक समाचार पत्रों में विज्ञापित की जानी चाहिए जिसमें नीलामी की तिथि, समय और स्थान, नीलामी की विषय-वस्तु, तकनीकी विनिर्देश, अनुमानित लागत, अग्रिम राशि, जमा राशि आदि जैसे सभी सुसंगत विवरण शामिल होने चाहिए। याचिकाकर्ता को शिकायतकर्ता के होने

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

नाते,समिति की प्रतिवेदन या अन्य सुसंगत दस्तावेज़ों, जो उत्तरदाता क्रमांक-2 से 4 द्वारा उत्तरदाता क्रमांक-5 के समक्ष प्रस्तुत किया गया था,की एक प्रति प्रदान किया जाना चाहिये था राज्य की उदारता (अनुकंपा) मनमाने ढंग से प्रदान की गई है। आई.एल.एंड.एफ.एस आई.डी.सी (संक्षेप में 'आई.आई.डी.सी') को दिया गया कार्य उसे लाभ पहुँचाने के लिए था क्योंकि आई.आई.डी.सी को प्रश्नगत कार्य को कार्यान्वित करने के लिए पर्याप्त रूप से सक्षम पाया गया था। महालेखाकार कार्यालय द्वारा उठाई गई आपत्तियों पर बिल्कुल भी विचार नहीं किया गया। यहाँ तक कि अधिकारियों द्वारा अभिलिखित किए गए कारण भी न्यायसंगत और उचित नहीं थे। उत्तरदाता क्रमांक -2 ने, बिना कारण स्पष्ट किये कहा है कि, वे इस निष्कर्ष पर पहुंचे है कि सब कुछ विधि के अनुसार किया गया था, जो मोहिंदर सिंह गिल प्रकरण (ए.आई.आर 1978 एस.सी 851) में माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा प्रतिपादित विधि के सुस्थापित सिद्धांतों के विपरीत है। लोक आयोग, उत्तरदाता क्रमांक-2 से 4 के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई की अनुशंसा करने में विफल रहा है। प्रतिवेदन में यह निष्कर्ष निकाला गया कि छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा परामर्शदात्री के संबंध में अनुबंध प्रदान करने का यह पहला अवसर था, इसलिए महालेखाकार और उत्तरदाता क्रमांक- 4 सहित किसी को भी इस बात का कोई अंदाजा नहीं था कि वास्तव में परामर्शदात्री अनुबंध क्या होता है, और यह भी कि अंततः यह अज्ञानता ही वर्तमान स्थिति का कारण बनी है। यह पूर्ण रूप से त्रुटिपूर्ण और अनुचित है।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

4. श्री डांगी ने आगे यह भी तर्क प्रस्तुत किया कि केंद्रीय सतर्कता आयोग द्वारा जारी परिपत्र दिनांक 05.07.2007 (अनुलग्नक पी/2-डी)विशेष रूप से यह प्रावधान करता है कि किसी भी अन्य विधि की तरह, निविदा प्रक्रिया या सार्वजनिक नीलामी, किसी भी शासकीय एजेंसी द्वारा ठेका (अनुबंध) प्रदान किये जाने हेतु एक बुनियादी आवश्यकता है। विशेष रूप से नामांकन के

आधार पर ठेका (अनुबंध) प्रदान करना संविधान के अनुच्छेद 14, जो सभी हितबद्ध पक्षकारों को समानता का अधिकार प्रदान करता है,का उल्लंघन है। वर्तमान मामले में इसकी पूरी तरह से अनदेखी की गई है । श्री डांगी ने माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा *नगर निगम, मेरठ बनाम अल फहीम मीट एक्सपोर्ट्स प्राइवेट लिमिटेड (2006) 13 एस.सी. सी 382* में दिए गए निर्णय का अवलंब लिया हैं।

5. इसके विपरीत, राज्य/उत्तरदाता क्रमांक-1 की ओर से उपस्थित, श्री भादुड़ी, विद्वान अतिरिक्त महाधिवक्ता, ने तर्क प्रस्तुत किया कि वर्तमान याचिका भारतीय संविधान के अनुच्छेद 227 के अंतर्गत प्रस्तुत किया गया है,जिसमें उत्तरदाता क्रमांक-5 द्वारा प्रस्तुत आक्षेपित प्रतिवेदन की सत्यता पर प्रश्न उठाया गया है। भारत सरकार द्वारा गठित प्रशासनिक सुधार आयोग द्वारा एक वैधानिक निकाय अर्थात लोकपाल या लोकायुक्त के गठन और किसी व्यक्ति द्वारा लोक सेवकों के विरुद्ध शिकायतों की जाँच हेतु प्रक्रियाओं के लिए एक अनुशंसा किया गया था। तदनुसार, अधिनियम, 2002 के प्रावधानों के अंतर्गत उत्तरदाता क्रमांक-5 का गठन लोक सेवकों के विरुद्ध अवचार (कदाचार) की विशिष्ट शिकायतों और उनसे संबंधित अन्य मामलों की जाँच हेतु किया गया है। अधिनियम, 2002 की धारा 9 और 14 के उपबंध उन लोक सेवकों के संबंध में प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों के अनुपालन का प्रावधान करते हैं जिनके विरुद्ध शिकायत दर्ज किया गया है। यदि शिकायतकर्ता को दोषी ठहराने वाला कोई आदेश पारित नहीं किया गया है, ऐसी स्थिति में शिकायतकर्ता को सुनवाई का अवसर प्रदान करने का कोई प्रावधान नहीं है। उत्तरदाता क्रमांक-5 द्वारा किया गया जाँच कोई विचारण नहीं, बल्कि एक साधारण प्रारंभिक जाँच है जिसके आधार पर यदि लोक सेवक के विरुद्ध कथित अवचार (कदाचार) सिद्ध पाया जाता है, तो उन्हें पुनः सुनवाई का अवसर प्रदान करने के बाद उचित कार्यवाही किया जाना अपेक्षित है। यदि शिकायत झूठी पाई जाती है, तो अधिनियम, 2002 की

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

धारा 8 की उपधारा (2) के अंतर्गत शिकायतकर्ता पर दंड अधिरोपित करने का प्रावधान है। केवल उन्ही मामले में, शिकायतकर्ता *दूसरे पक्ष को भी सुनो* के सिद्धांतों का लाभ प्राप्त करने का अधिकारी है। वर्तमान मामले में, शिकायतकर्ता/याचिकाकर्ता के विरुद्ध अधिनियम, 2002 की धारा 8(2) के प्रावधानों के अंतर्गत कोई कार्यवाही प्रारंभ नहीं किया गया है। अतः, याचिकाकर्ता द्वारा किये गये शिकायत के आधार पर, उत्तरदाता क्रमांक-2 से 4 द्वारा प्रस्तुत जबाब और टिप्पणियों की जाँच करने के बाद, प्रतिवेदन प्रस्तुत करने से पहले याचिकाकर्ता को सुनवाई का अवसर प्रदान करना आवश्यक नहीं है।

6. उत्तरदाता क्रमांक-2 की ओर से उपस्थित विद्वान अधिवक्ता श्री संजय के. अग्रवाल और श्री आशीष श्रीवास्तव,द्वारा निवेदन किया गया कि वे न्यायालय की अनुमति से, जबाब दावा जो उत्तरदाता क्रमांक-2 द्वारा उत्तरदाता क्रमांक-5 के समक्ष प्रस्तुत किया गया है,को ही स्वीकार (अंगीकार) करते है। श्री अग्रवाल ने तर्क दिया कि शिकायत एक राजनीतिक कार्यकर्ता द्वारा मुख्यमंत्री के विरुद्ध दर्ज कराया गया था। यह एक मुख्यमंत्री जो अन्य राजनीतिक दल से जुड़े है ,के विरुद्ध राजनीतिक लाभ और प्रचार पाने का एक प्रयास मात्र था। अतः, राजनीतिक द्वेषपूर्ण हेतुक से प्रस्तुत ऐसी याचिका पर विचार नहीं किया जा सकता। याचिकाकर्ता का यह प्रकथन कि उसके द्वारा यह शिकायत रिट याचिका (जनहित याचिका) क्रमांक- 1887/2008 में पारित आदेश के आधार पर दर्ज कराया गया है, अभिलेख पर उपलब्ध तथ्यों के विपरीत है क्योंकि उत्तरदाता क्रमांक 2 से 4 उक्त जनहित याचिका में पक्षकार नहीं थे। सभी आरोप बेबुनियाद और निराधार हैं। प्रतिवेदन उच्च न्यायालय के पूर्व मुख्य न्यायाधीश द्वारा प्रस्तुत किया गया है, जो प्रमुख लोकायुक्त के पद पर थे। इस प्रकार, मात्र याचिकाकर्ता के ही बयान के आधार पर, प्रतिवेदन पर संदेह नहीं किया जा सकता है। प्रतिवेदन उचित और न्यायसंगत है क्योंकि

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

विचाराधीन अनुबंध एक परामर्श अनुबंध था, न कि कार्य अनुबंध या आपूर्ति अनुबंध। इसलिए, परामर्श अनुबंध प्रदान करने का प्रतिफल अन्य अनुबंध प्रदान करने के प्रतिफल से भिन्न है। शासकीय कामकाज से सम्बन्धित संव्यवहार नियमों के अनुसार उचित प्रक्रिया का पालन किया गया। अतः याचिकाकर्ता की शिकायत निराधार और व्यर्थ है और याचिका जुर्माने सहित खारिज किए जाने योग्य है।

7. श्री अग्रवाल ने आगे तर्क दिया कि अधिनियम, 2002 के प्रावधानों के तहत परिकल्पित जाँच, तथ्यान्वेषण प्रकृति की है। शिकायतकर्ता और जिन लोक सेवकों के विरुद्ध शिकायत दर्ज की गई है, उनके बीच कोई विवाद नहीं है इस प्रकार वाद का कोई न्यायनिर्णयन नहीं है। अपने तर्क के समर्थन में, श्री अग्रवाल ने माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा ***रियल वैल्यू अप्लायंसेज लिमिटेड बनाम केनरा बैंक***[1] और ***डॉ. बलिराम वामन हिरय बनाम न्यायमूर्ति बी. लेंटिन एवं अन्य***[2] में दिए गए निर्णयों का अवलंब लिया है ।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

8. उत्तरदाता क्रमांक-3 एवं 4 की ओर से उपस्थित विद्वान अधिवक्ता श्री पी.एस. कोशी, के उत्तरदाता क्रमांक -2 द्वारा प्रस्तुत तर्क स्वीकार करते हुए तर्क प्रस्तुत किया कि याचिका में किये गये अभिकथनों के अवलोकन मात्र से यह स्पष्ट है कि उत्तरदातागण को परेशान करने और झूठा फंसाने का प्रयास किया गया है। याचिकाकर्ता ने स्वयं अधिनियम 2002 के प्रावधानों को गलत समझा और इसका गलत निर्वचन किया है, इस आधार पर कि वह मूल शिकायतकर्ता था, प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों के अनुपालन का दावा किया जिसके आधार पर जांच शुरू किया गया और जांच कार्यवाही में उत्तरदातागण के विरुद्ध कुछ भी नहीं पाया गया। उत्तरदाता क्रमांक-5 ने अधिनियम, 2002 की धारा 8(2) के तहत अपने अधिकार क्षेत्र का प्रयोग नहीं

[1] (1998) 5 SCC 554.
[2] (1998) 4 SCC 419.

किया है, जिसके तहत शिकायतकर्ता, जिसने झूठी शिकायत की है, के विरुद्ध दांडिक प्रकरण दर्ज किया जा सकता है इस प्रकार, याचिकाकर्ता इस तथ्य से कि उसके विरुद्ध प्रतिकूल आदेश पारित करने से पहले उसे सुनवाई का अवसर नहीं दिया गया, व्यथित होने का दावा नहीं कर सकता।

9. पर्यावरण एवं नगरीय प्रशासन द्वारा जारी आदेश दिनांक 08.08.2002 (अनुलग्नक आर-3/1) के माध्यम से मौजूदा राजधानी क्षेत्र विकास प्राधिकरण, जो अब नया रायपुर विकास प्राधिकरण है, को निविदा आमंत्रित करके या आपसी चर्चा के माध्यम से परामर्शदाता की नियुक्ति का प्रावधान करने के लिए अधिकृत किया। यह निर्णय इसलिए लिया गया क्योंकि छत्तीसगढ़ राज्य एक नवगठित राज्य है और बुनियादी ढाँचा विकास राज्य सरकार के प्रमुख क्षेत्रों में से एक है। भारतीय योजना आयोग की तकनीकी परामर्श सेवाओं (संक्षेप में 'टी.सी.एस ') से सम्बंधित एक समिति द्वारा भारतीय परिस्थितियों के अनुसार समायोजित अंतर्राष्ट्रीय पद्धति के अनुसार परामर्शदाताओं की नियुक्ति और उनकी शुल्क (फीस) तय करने का अनुशंसा किया गया है। मूल्य कटौती और प्रतिस्पर्धात्मक बोलियों से बचा जाना था। सलाहकारों को अनुबंध उनकी क्षमता, अनुभव और बोलियों की तर्कसंगतता के आधार पर दिए जाने चाहिए। सलाहकारों को उन्हीं मानकों और प्रथाओं का पालन करना चाहिए जो चिकित्सकों और चार्टर्ड अकाउंटेंट द्वारा अपनाई जाती हैं। सलाहकारों की नियुक्ति के लिए निविदाएँ आमंत्रित करने की प्रक्रिया का उपयोग बहुत संयम से किया जाना चाहिए। तदनुसार, एक सुप्रसिद्ध परामर्शदाता, जिसने अन्य राज्य सरकारों को भी सेवाएँ प्रदान की हैं, को नियुक्त किया गया।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

10. याचिकाकर्ता के इस कथन कि महालेखाकार द्वारा उठाए गए आक्षेपों को नज़रअंदाज़ कर दिया गया, उनके विद्वान अधिवक्ता ने पत्र दिनांक 7.6.2008 (अनुलग्नक आर-4/6) का

अवलंब लिया है और कथन के समर्थन में तर्क प्रस्तुत किया है कि महालेखाकार कार्यालय के समक्ष उचित जबाब दावा प्रस्तुत किया गया था जिसमें यह कहा गया था कि तमिलनाडु सरकार, गुजरात सरकार, आर एंड बी विभाग, आंध्र प्रदेश औद्योगिक अवसंरचना निगम लिमिटेड, कर्नाटक राज्य औद्योगिक अवसंरचना विकास निगम (के. एस. आई.आई. डी. एस), आंध्र प्रदेश औद्योगिक अवसंरचना निगम लिमिटेड, केरल सरकार, पंजाब अवसंरचना विकास बोर्ड, गुजरात सरकार द्वारा वाइब्रेंट गवर्नमेंट प्रोग्राम हेतु, तेल एवं प्राकृतिक गैस निगम लिमिटेड और एम. एम टी सी लिमिटेड द्वारा आई.आई. डी.सी को अवसंरचना परियोजनाओं के लिए सीधे सलाहकार के रूप में नियुक्त किया गया था।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

11. टीसीएस की रिपोर्ट के अनुसार,अनुभव, प्रतिष्ठा, क्षमता तथा विभिन्न राज्य सरकारों और राज्य की कंपनियों द्वारा अन्य नियुक्तियों को ध्यान में रखते हुए, निविदा आमंत्रित करना उचित नहीं पाया गया और परामर्श का कार्य आई.आई.डी.सी को सौंप दिया गया। महालेखाकार की इस आपत्ति के संबंध में कि तकनीकी सलाहकार का चयन निष्पक्ष नहीं था, उत्तरदाता क्रमांक-4 द्वारा सभी प्रश्नों का उत्तर दिया गया और उसके बाद, उत्तरदाता क्रमांक-4 द्वारा प्रस्तुत स्पष्टीकरण/जबाब से संतुष्ट होने के बाद महालेखाकार कार्यालय द्वारा कोई निर्देश जारी नहीं किया गया।

12. पक्षकारों की ओर से उपस्थित अधिवक्ता द्वारा प्रस्तुत तर्कों को सुना गया, अभिवचनों और संलग्न दस्तावेजों का अवलोकन किया गया ।

13. याचिकाकर्ता ने दिनाँक 29.05.2008 को उत्तरदाता क्रमांक-5 के समक्ष इस आधार पर शिकायत (अनुलग्नक पी/2) दर्ज कराया कि छत्तीसगढ़ अधोसंरचना विकास निगम ने दिनाँक

10.08.2005 को आई.आई.डी.सी के साथ छत्तीसगढ़ राज्य में अधोसंरचना के विकास हेतु परामर्श अनुबंध (अनुलग्नक पी/9) किया था, जिसमें समान स्थिति वाली अन्य कंपनियों/व्यक्तियों से निविदाएँ/आवेदन आमंत्रित नहीं किए गए थे। इस प्रकार, उत्तरदाता क्रमांक-2 से 4 द्वारा गंभीर अवचार (कदाचार) कारित किया गया है। उन्होंने विधि की उचित प्रक्रिया का पालन किए बिना आई.आई.डी.सी के प्रस्ताव को स्वीकार करके उसे लाभ पहुँचाने के लिए भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 के प्रावधानों का उल्लंघन किया है परामर्श शुल्क के रूप में 1.5 करोड़ रुपये का भुगतान भी इसी उद्देश्य और प्रयोजन से किया गया था। उत्तरदाता क्रमांक-5 ने शिकायत को, शिकायत प्रकरण क्रमांक 31/2008 के रूप में दर्ज किया। विद्वान प्रमुख लोकायुक्त ने उत्तरदाता क्रमांक-2 से 4 को नोटिस जारी किया और उनके द्वारा प्रस्तुत शपथपत्रों/टिप्पणियों की जाँच किया और उचित विचार-विमर्श के बाद इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि आई.आई.डी.सी के साथ अनुबंध के बाद जारी किया गया सी.वी.सी परिपत्र दिनांक 5.7.2007, परामर्श अनुबंध के संबंध में लागू नहीं था, बल्कि अन्य कार्य अनुबंधों और अन्य प्रकार के अनुबंधों पर लागू था। प्रमुख लोकायुक्त ने टीसीएस के सम्बन्ध में भारत सरकार के योजना आयोग द्वारा प्रस्तुत समिति रिपोर्ट पर भरोसा किया और इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि परामर्श अनुबंध के मामले में, किसी निविदा की आवश्यकता नहीं होती है। सलाहकार कार्यों के लिए निविदाएँ आमंत्रित करने की पद्धति का प्रयोग संयमित रूप से किया जाना चाहिए, तथा आई.आई.डी. सी की सक्षमता तथा प्रतिष्ठा का परीक्षण करने के पश्चात्, चयन की पद्धति और परामर्श शुल्क पर विचार करते हुए, यह अभिनिर्धारित किया गया कि तकनीकी सलाहकारों की नियुक्ति में अनुभव की कमी के कारण, यह अनुबंध (करार) तकनीकी विशेषज्ञता वाले व्यावसायिक अनुबंध के समान था। उत्तरदाता क्रमांक-2 से 4 की ओर से कोई भी अवचार (कदाचार) कारित किया जाना सिद्ध नहीं पाया गया। तदनुसार, विद्वान प्रमुख लोकायुक्त द्वारा

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

दिनाँक 23.06.2008 को राज्य सरकार को कारणों सहित एक विस्तृत प्रतिवेदन प्रस्तुत किया गया जिसमें कहा गया कि उत्तरदाता क्रमांक-2 से 4 विरुद्ध लगाए गए आरोप निराधार थे। ये अवचार (कदाचार) के श्रेणी में नहीं आते हैं।

14. इस संदर्भ में महालेखाकार के कार्यालय द्वारा उठाई गई आपत्ति का जवाब नहीं दिया गया है, उत्तरदाता क्रमांक-4 ने अन्य बातों के साथ, महालेखाकार के कार्यालय द्वारा उठाई गई आपत्तियों का जवाब निम्न प्रकार से दिया है:

> "इस अवलोकन के सम्बन्ध में स्थिति यह है कि इंफ्रास्ट्रक्चर लीजिंग एंड फाइनेंशियल सर्विसेज़, इंफ्रास्ट्रक्चर डेवलपमेंट कॉर्पोरेशन (आई.एल एंड एफ.एस. आई.डी.सी),जो इंफ्रास्ट्रक्चर लीजिंग एंड फाइनेंशियल सर्विसेज़ लिमिटेड (आई.एल एंड एफ.एस) की एक सहायक है, ने अपने पत्र दिनांक 9.12.2004 (अनुलग्नक-1) के माध्यम से, आई.एल एंड एफ.एस आई.डी.सी के साथ राज्य में तेज़ी से औद्योगिक अवसंरचना विकास हेतु उद्योग विभाग को एक प्रस्ताव दिया था। अपने पत्र में आई.एल एंड एफ.एस आई.डी.सी ने राज्य में उद्योग से जुड़े अवसंरचना विकास हेतु आई.एल एंड एफ.एस आई.डी.सी और छत्तीसगढ़ शासन (जी.ओ.सी) की एक एजेंसी द्वारा मिलकर एक विशेष प्रयोजन कंपनी (एस पी सी) बनाने का प्रस्ताव दिया था। उक्त पत्र में पब्लिक प्राइवेट पार्टनरशिप (पी.पी.पी), बिल्ड ऑपरेट एंड ट्रांसफर (बी.ओ.टी), बिल्ड, ओन, ऑपरेट एंड ट्रांसफर (बी.ओ.ओ.टी), बिल्ड, ओन,ऑपरेट एंड सेल (बी.ओ.ओ.एस) जैसे दूसरे विकल्प भी बताए गए थे। यह पत्र के मिलने पर आई.एल एंड ऍफ़.एस आई.डी.सी को राज्य सरकार के वाणिज्य और उद्योग विभाग के माननीय मंत्री के सामने एक

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

प्रस्तुतीकरण देने के लिए कहा गया। दिनांक 22.12.2004 को आई.एल एंड ऍफ़.एस आई.डी.सी लिमिटेड ने वाणिज्य और उद्योग विभाग के माननीय मंत्री के सामने एक प्रस्तुतीकरण दिया। इस प्रस्तुतीकरण के दौरान आई.एल एंड ऍफ़.एस आई.डी.सी ने अन्य बातों के साथ-साथ अपनी विश्वसनीयता तथा उनके द्वारा केंद्र सरकार के संगठनों और अन्य राज्यों में किए गए अवसंरचना विकास गतिविधियों को प्रस्तुत किया। इस प्रस्तुतीकरण के दौरान आई एल एंड ऍफ़ एस आई डी सी ने निम्नलिखित दो विकल्प प्रस्तावित किए:

(I) परियोजना विकास एवं संवर्धन भागीदारी विकल्प जिसके तहत आई.एल एंड एफ.एस को परियोजना विकास हेतु एक परामर्शदाता के रूप में कार्य करना था।

(II) अवसंरचना विकास के लिए छत्तीसगढ़ राज्य औद्योगिक विकास निगम लिमिटेड (सी.एस.आई.डी.सी)/छत्तीसगढ़ अवसंरचना विकास निगम लिमिटेड (सी.आई.डी.सी) और आई.एल एंड एफ.एस आई.डी.सी की विशेष प्रयोजन कंपनी का गठन।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

प्रस्तुतीकरण के दौरान हुई चर्चा के अनुसार, आई.एल एंड एफ.एस आई.डी सी ने दिनांक 23.12.2004 को राज्य सरकार को पी.डी.पी.पी विकल्प के तहत नीचे दिए गए परियोजना विकास हेतु एक प्रस्ताव (अनुलग्नक-2), दिया जिसके तहत आई.एल एंड एफ.एस आई.डी.सी को प्रोजेक्ट डेवलपर का चुनाव कर निम्न परियोजना हेतु परियोजना विकास और मार्केटिंग का काम करना था -

1 हर्बल और मेडिसिनल पार्क

2 एल्युमिनियम/ मेटल पार्क

3 फ़ूड पार्क

यह प्रस्ताव राज्य सरकार द्वारा स्वीकृत किया गया था और जिसकी अनुमोदन सूचना सी.आई.डी.सी को पत्र क्रमांक एफ 20-109/04/11/6 दिनांक 28.03.2005 के माध्यम से दी गई थी।

बाद में, एल्युमीनियम/मेटल पार्क परियोजना को रत्न एवं आभूषण विशेष आर्थिक क्षेत्र परियोजना से प्रतिस्थापित किया गया। इसका कारण यह था कि पूर्वोक्त परियोजना के लिए फर्म स्थान को अंतिम रूप नहीं दिया गया था, वहीं नया रायपुर टाउनशिप में उत्तरवर्ती परियोजना का स्थान निर्धारित कर दिया गया था। सी.आई.डी.सी और आई.एल एंड किए एफ.एस आई.डी.सी के बीच समझौता ज्ञापन पर दिनांक 10.08.2005 को हस्ताक्षर गए थे। इसे सी.आई.डी.सी के निदेशक मंडल द्वारा दिनांक 25.01.2006 को आयोजित अपनी 19वीं बैठक में पुष्ट किया गया था (कार्यवृत्त अनुलग्नक- 3 के रूप में संलग्न हैं)। इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि आई.एल एंड एफ.एस आई.डी.सी के प्रस्ताव पर राज्य सरकार/ सी.आई.डी.सी में उपयुक्त स्तर पर चर्चा की गई, जिसके उपरांत निर्णय लिया गया।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

लेखापरीक्षा से अनुरोध किया गया है कि उपरोक्त स्पष्टीकरण को स्वीकार करें और टिप्पणी को संलग्न/दाखिल करें।

खाद्य प्रसंस्करण, जड़ी-बूटी और औषधीय पौधों पर आधारित प्रसंस्करण, और आभूषण निर्माण तथा रत्न प्रसंस्करण उद्योगों में निवेश आकर्षित करने के उद्देश्य से, राज्य सरकार ने वर्ष 2004 में इन क्षेत्रों में निवेश को आकर्षित करने हेतु विशेष औद्योगिक पार्कों को विकसित करने का निर्णय लिया था। चूंकि सी.एस.आई.डी.सी के पास इन क्षेत्रों में विशेषज्ञता और अनुभव का अभाव था, इसलिए यह अनुभव किया गया कि परियोजना विकास/परियोजना निर्माण का कार्य किसी प्रतिष्ठित परामर्शदाता द्वारा किया जाना चाहिए। बोली प्रक्रिया के बिना प्रतिष्ठित परामर्शदाता की नियुक्ति कई वर्षों से प्रचलन में रही है और केंद्र/राज्य सरकारों के विभाग ऐसा करते रहे हैं।

आई.एल एंड एफ.एस आई.डी.सी आईएल एंड एफएस की पूर्ण स्वामित्व वाली सहायक कंपनी है, जो देश में अवसंरचना परियोजना विकास, वित्तपोषण, पट्टे पर देने आदि के क्षेत्र में अग्रणी कंपनी है। आई.एल एंड एफ.एस में पर्याप्त शेयरधारिता (43% से अधिक) शासकीय संस्थानों, अर्थात् यू.टी.आई, सी.बी.आई और एस.बी.आई की थी। वर्ष 2004 में अन्य शेयरधारक हाउसिंग डेवलपमेंट फाइनेंस कॉर्पोरेशन लिमिटेड (एचडीएफसी), ओरिक्स कॉर्पोरेशन, जापान, अंतर्राष्ट्रीय वित्त निगम, वाशिंगटन, एचएसबीसी बैंक, सिंगापुर सरकार आदि (अनुलग्नक- 4) थे। इसलिए, अवसंरचना विकास के क्षेत्र में सरकारी कंपनियों और प्रतिष्ठित वित्तीय संस्थानों के स्वामित्व वाली एक प्रतिष्ठित परामर्शदाता होने के कारण, आई.एल एंड एफ.एस आई.डी.सी का चयन बोली प्रक्रिया के बिना किया गया था।

यह उल्लेखनीय है कि आई.एल एंड एफ.एस आई.डी.सी को अन्य राज्यों में भी राज्य सरकार के संगठनों के साथ-साथ केंद्र सरकार के संगठनों द्वारा भी बोली प्रक्रिया के बिना नियुक्त किया गया है। ऐसी परियोजनाओं की सूची यहाँ दी गई है जिनमें आई.एल एंड एफ.एस/आई.एल एंड एफ.एस आई.डी.सी को अवसंरचना परियोजनाओं हेतु सीधे परामर्शदाता के रूप में नियुक्त किया गया था-

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

क्रम संख्या	**संगठन का नाम**	**परियोजना का प्रकार**	**वर्ष**
1	तमिलनाडु सरकार	तिरुपुर विकास क्षेत्र कार्यक्रम का विकास और कार्यान्वयन।	1994
2	गुजरात सरकार, सड़क और भवन विभाग	गुजरात टोल सड़कों का विकास और कार्यान्वयन।	1996
3	आंध्र प्रदेश औद्योगिक अवसंरचना निगम लिमिटेड	विशाखापट्टनम औद्योगिक जल आपूर्ति परियोजना।	1998
4	कर्नाटक राज्य औद्योगिक अवसंरचना विकास निगम (के एस आई आई डी सी)	बैंगलोर अंतर्राष्ट्रीय हवाई अड्डा।	1999
5	आंध्र प्रदेश औद्योगिक	ग्रीनफील्ड गंगावरम बंदरगाह का विकास।	2000

क्रम संख्या	**संगठन का नाम**	**परियोजना का प्रकार**	**वर्ष**
	अवसंरचना निगम लिमिटेड		
6	केरल सरकार	एकाधिक परियोजनाएँ।	2002
7	पंजाब अवसंरचना विकास बोर्ड	पंजाब सड़क क्षेत्र परियोजना।	2003
8	गुजरात सरकार	जीवंत शासन कार्यक्रम।	2003
9	तेल एवं प्राकृतिक गैस निगम लिमिटेड (ओ.एन.जी .सी)	ओ.एन.जी.सी त्रिपुरा पावर प्रोजेक्ट।	2004
10	एम.एम.टी.सी लिमिटेड	भारत में मुक्त व्यापार और वेयरहाउसिंग ज़ोन स्थापित करने हेतु विकास परियोजना।	2004

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

इस संबंध में, यह उल्लेख करना भी महत्वपूर्ण है कि भारत के योजना आयोग द्वारा लगभग वर्ष 1970 में गठित तकनीकी परामर्श सेवा समिति ने यह अनुशंसा की थी कि परामर्श सेवाओं को अधिमानतः बोली प्रक्रिया के बिना किराए पर लिया जाना चाहिए, जहाँ एक परामर्शदाता को चुनने के लिए मुख्य मानदंड उसकी प्रतिष्ठा, क्षमता आदि होनी चाहिए। उक्त समिति के निष्कर्षों के कुछ सुसंगत उद्धरण अनुलग्नक-5 के रूप में संलग्न हैं। मध्य प्रदेश उच्च न्यायालय द्वारा एम.पी. संख्या 2475/1991 (बख्तावर सिंह बनाम मध्य प्रदेश राज्य और अन्य) (ए.आई.आर 1992 एम.पी 318) में उक्त समिति की रिपोर्ट का अवलंब लिया गया है।

नवगठित छत्तीसगढ़ राज्य में तीव्र औद्योगिक विकास के लक्ष्य को प्राप्त करने हेतु, एक ऐसे परामर्शदाता का चयन करना आवश्यक था जिसकी प्रतिष्ठा और सक्षमता हो, और जिसकी

फीस (शुल्क) इस बात को ध्यान में रखते हुए निर्धारित की गई थी कि उन्हें अन्यत्र कितना शुल्क दिया गया है।

15. इसलिए, याचिकाकर्ता का यह तर्क कि उत्तरदातागण द्वारा महालेखाकार के कार्यालय द्वारा उठाई गई आपत्तियों का जवाब नहीं दिया गया है, गलत है और अभिलेख में मौजूद तथ्यों के विपरीत है।

16. छत्तीसगढ़ लोक आयोग अधिनियम, 2002 को राज्य विधानमंडल द्वारा कतिपय लोक सेवकों के विरुद्ध अवचार या शिकायत की विशिष्ट सूचना की जांच और उससे जुड़े मामलों हेतु विशेष प्राधिकारियों की नियुक्ति और उनके कृत्यों हेतु उपबंध बनाने के उद्देश्य से अधिनियमित किया गया था।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

17. अधिनियम, 2002 की धारा 2(ज) में अवचार को निम्न प्रकार से परिभाषित किया गया है:

> “(ज) किसी लोक सेवक द्वारा 'अवचार" से अभिप्रेत है और उसमें सम्मिलित है, ऐसे लोक सेवक ने:-
>
> (एक) ऐसे लोक सेवक के रुप में अपने पद का दुरुपयोग करते हुए स्वयं के या अन्य व्यक्ति के अभिलाभ या पक्ष में या किसी अन्य व्यक्ति को असम्यक क्षति या कठिनाई कारित की हो.
>
> (दो) ऐसे लोक सेवक के रुप में उसके कृत्यों के निर्वहन में व्यक्तिगत हित या अनुचित या भ्रष्ट उद्देश्य से कार्य किया हो.
>
> (तीन) ऐसे लोक सेवक के रुप में भ्रष्टाचार, असम्यक पक्षपात, भाई मतीजावाद में लिप्त रहा हो या ईमानदारी की कमी रही हो,

(चार) आय के उसके ज्ञात साधनों से अधिक धन संबंधी साधन या अनुपातहीन संपत्ति धारित की हो और ऐसे धन संबंधी साधन या संपत्ति लोक सेवक द्वारा व्यक्तिगत रुप से या उसके परिवार के किसी सदस्य द्वारा या उसकी ओर से किसी अन्य व्यक्ति द्वारा धारित की गई हो,

18. अधिनियम, 2002 की धारा 2(झ) में लोक सेवक को परिभाषित किया गया है जो इस प्रकार है:

(झ) "लोक सेवक से अभिप्रेत है और इसमें सम्मिलित है ऐसा व्यक्ति जो :-

(एक) मुख्यमंत्री है,

(दो) मंत्री है.

(तीन) छत्तीसगढ़ राज्य की विधानसभा का सदस्य है.

(चार) शासकीय सेवक है.

(पांच) राज्य विधान-मण्डल की विधि द्वारा या उसके अधीन राज्य में स्थापित किसी स्थानीय प्राधिकरण या विधिक निकाय या निगम, जिसमें कोई सहकारी समिति सम्मिलित है या कम्पनी अधिनियम 1956 (1956 का क्र. 1) की धारा 617 के अर्थ के अंतर्गत कोई सरकारी कम्पनी और ऐसे अन्य निगंम या बोर्ड जिन्हें सरकार ऐसे निगमों या बोर्डों में उसके वित्तीय हितों का ध्यान रखते हुए समय-समय पर अधिसूचना द्वारा विनिर्दिष्ट करे, का चेयरपर्सन (अध्यक्ष) तथा वाईस चेयरपर्सन (उपाध्यक्ष) (जो किसी भी नाम से जाना जाता हो) या इसका सदस्य हो,

(छ:) छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा गठित किसी समिति या बोर्ड या प्राधिकरण या निगम चाहे वैध या अवैध हो, का सदस्य हो ।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

(सात) निम्नलिखित में से किसी निकाय में या अन्यथा सेवारत् हो या वेतन प्राप्त कर रहा हो:-

(कक) राज्य का किसी स्थानीय प्राधिकारी,

(खख) राज्य या केन्द्र के किसी अधिनियम द्वारा या उसके अधीन स्थापित कोई विधिक निकाय या कोई निगम (स्थानीय प्राधिकरण न हो) जो छत्तीसगढ़ सरकार के स्वामित्व की हो या नियंत्रण में हो और कोई अन्य बोर्ड या निगम जिसे सरकार, उसके वित्तीय हितों को ध्यान में रखते हुए समय-समय पर अधिसूचित करे,

(गग) कम्पनी अधिनियम, 1956 (1956 का क्र.1) के अधीन रजिस्ट्रीकृत कोई कम्पनी, जिसमें कम से कम 51 प्रतिशत समादत्त पूंजी छत्तीसगढ़ की राज्य सरकार द्वारा धारित हो या कोई कम्पनी जो ऐसी कन्पनी की समनुषंगी हो,

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

(घघ) राज्य विधान-मण्डल के किसी सुसंगतं अधिनियम के अधीन रजिस्ट्रीकृत या रजिस्ट्रीकृत समझी जाने वाली सोसाइटी और जो छत्तीसगढ़ शासन के नियंत्रण के अध्यधीन हो,

(ड.ड.) कोई सहकारी सोसाइटी,

(चच) छत्तीसगढ़ विश्वविद्यालय अधिनियम 1973 (क्र. 22 सन् 1973) के अधीन संरचित या संरचित समझा गया विश्वविधालय;"

19. अधिनियम, 2002 की धारा 6 लोक आयोग को मुख्यमंत्री, मंत्री या किसी अन्य लोक सेवक के विरुद्ध अवचार या शिकायत की विशिष्ट जानकारी के सम्बन्ध में जाँच करने का अधिकार प्रदान करती है।

20. धारा 7 यह स्पष्ट करती है कि लोक आयोग, किसी कार्यवाही के संबंध में शिकायत के मामले में इस अधिनियम के अधीन कोई जांच संचालित नहीं करेगा यदि ऐसी कार्रवाई तृतीय अनुसूची में विनिर्दिष्ट किसी विषय से संबंधित हो और इसके अतिरिक्त अधिनियम, 2002 की धारा 7(2) के प्रावधानों के अंतर्गत, जो इस प्रकार है:

"7(2) लोक आयोग ऐसी कार्यवाही की जांच नहीं करेगा:

(क) जिसके संबंध में लोक सेवक (जांच) अधिनियम, 1950 (1950 का सं. 37) के अधीन औपचारिक तथा लोक जांच आदेशित कर दी गई हो; या

(ख) किसी ऐसे मामले के संबंध में जो जांच आयोग अधिनियम, 1952 (1952 का सं. 60) के अधीन जांच के लिये निर्दिष्ट कर दिया गया हो.

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

(3) लोक आयोग किसी ऐसी शिकायत की जांच नहीं करेगा:-

(क) यदि वह उस तारीख से जिससे शिकायतकर्ता को शिकायत संबंधी जानकारी हुई हो, बारह माह समाप्त होने के पश्चात की गई हो

(ख) यदि वह उस तारीख से, जिससे वह घटना घटित हुई है. जिसके संबंध में शिकायत की गई थी, पांच वर्ष समाप्त हो जाने के पश्चात् की गई हो,

परन्तु लोक आयोग खण्ड (क) में निर्दिष्ट शिकायत को स्वीकार कर सकेगा यदि शिकायतकर्ता यह समाधान कर देता है कि उसके पास उक्त खण्ड में विनिर्दिष्ट अवधि के भीतर शिकायत न करने का पर्याप्त कारण था ।

21. अधिनियम 2002 की धारा- 7 की उपधारा (4) एक सर्वोपरि खंड है जो यह उपबंधित करती है कि इस अधिनियम की कोई भी बात विवेकाधीन प्रयोग के अंतर्निहित किसी प्रशासकीय कार्रवाई को प्रश्नगत करने के लिए लोक आयोग को सशक्त नहीं करेगी सिवाए जहां उसका यह समाधान हो जाये

कि विवेकाधिकार के प्रयोग में अंतर्निहित आवश्यक तत्व इस सीमा तक नहीं है कि विवेकाधिकार को समुचित रुप से प्रयोग किया गया नहीं समझा जा सकता है ।

22. अधिनियम 2002 की धारा 8 की उपधारा (1) लोक आयोग को शिकायत किये जाने का उपबंध करती है अधिनियम की धारा 8 (2) शिकायत पर दंड अधिरोपित करने का उपबंध करती है यदि लोक आयोग यह पाता है कि किसी व्यक्ति द्वारा जानबूझकर या विद्वेषतः मिथ्या शिकायत किया गया है उस उद्देश्य के लिए, अधिनियम, 2002 की धारा 8 की उपधारा (2)का परन्तुक यह उपबंधित करता है कि लोक आयोग द्वारा या उसके अधिकार के तहत की गई शिकायत पर, न्यायालय इस धारा के तहत दंडनीय अपराध का संज्ञान ले सकता है ।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

23. धारा 9 प्राकृतिक न्याय के सिद्धांत का अनुपालन किये जाने को सुनिश्चित करने का उपबंध करती है। अधिनियम, 2002 की धारा 10 के अंतर्गत, लोक आयोग को किसी व्यक्ति को समन करने तथा उसको हाजिर कराने और शपथ पर उसकी परीक्षा करने, किसी दस्तावेज के प्रकटीकरण तथा पेश किये जाने के लिये अपेक्षा करने, शपथ-पत्रों पर साक्ष्य प्राप्त करने, किसी न्यायालय या कार्यालय से किसी लोक अभिलेख या उसकी प्रतिलिपि की अध्यपेक्षा करने, साक्षियों या दस्तावेजों के परीक्षण के लिये कमीशन जारी करने, ऐसे अन्य विषय जो कि विहित किये जायें, हेतु सिविल न्यायालय की सभी शक्तियाँ प्रदान की गई हैं।

24. अधिनियम 2002 की धारा 11 प्रतिवेदन प्रस्तुत किये जाने का उपबंध करती है यदि अन्वेषण के पश्चात् लोक आयोग की यह राय है कि शिकायत स्थापित होती है तो वह लिखित में एक प्रतिवेदन द्वारा सुसंगत दस्तावेजों तथा अन्य साक्ष्यों के साथ उसके निष्कर्ष तथा अनुशंसाएं सक्षम प्राधिकारी को संसूचित करेगा। अधिनियम 2002 की धारा 11 की उपधारा (2),(3),(4),(5),(6) और (7),

लोक आयोग द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट के आधार पर किये जाने वाले कार्यवाही के सम्बन्ध में उपबंध करती है।

25. अधिनियम 2002 की धारा 14 उपबंध करती है कि लोक आयोग, उसके कर्मचारीवृन्द, किसी व्यक्ति या एजेसी जिनकी सेवाओं का किसी शिकायत की जांच के संबंध में उपयोग किया गया हो, को जांच के अनुक्रम में प्राप्त जानकारी और ऐसी जानकारी के संबंध में अवलिखित या संग्रहित किसी साक्ष्य को गोपनीय माना जायेगा। अधिनियम 2002 की धारा 14 की उपधारा 2 जांच के प्रयोजनों के लिये या उसके बारे में दी जाने वाली किसी प्रतिवेदन में या ऐसी प्रतिवेदन के बारे में की जाने वाली किसी कार्यवाही या की जाने वाली किन्हीं कार्यवाहियों के लिये, या ऑफिसियल सिक्रेट्स एक्ट, 1923 (1923 का सं. 19) के अधीन किसी अपराध या भारतीय दण्ड संहिता के अधीन मिथ्या साक्ष्य देने या गढ़ने के किसी अपराध के लिये किन्हीं कार्यवाहियों के प्रयोजनों के लिये या इस अधिनियम की धारा 15 के अधीन किन्हीं कार्यवाहियों के प्रयोजनों के लिये, या ऐसे अन्यं प्रयोजनों के लिये जो कि विहीत किये जायें, किसी जानकारी या प्रकटन के सम्बन्ध में उपबंध करती है।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

26. अधिनियम 2002 की धारा 15 लोक आयोग, प्रमुख लोक आयुक्त, लोक आयुक्त के विरुद्ध या धारा 13 में निर्दिष्ट किये गये किसी अधिकारी, कर्मचारी, अधिकरण या व्यक्ति के विरूद्ध किसी भी ऐसी बात के संबंध में जो, इस अधिनियम के अधीन सदभावपूर्वक की गई हो या जिसका इस प्रकार किया जाना आशयित रहा हो, के विरुद्ध कोई भी वाद, अभियोजन या अन्य विधिक कार्यवाही से संरक्षण प्रदान करने का उपबंध करती है।

27. धारा 17 इस अधिनियम के उपबंधों को प्रभावी करने के प्रयोजन हेतु नियम बनाने के लिए राज्य सरकार को सक्षम बनाती है। छत्तीसगढ़ सरकार द्वारा छत्तीसगढ़ लोक आयोग (जाँच) नियम,

2002 (सं विधि क्षेप में 'नियम, 2002') बनाए गए थे, जो शिकायत, जमा, शपथ-पत्र, जानकारी की गोपनीयता आदि का उपबंध करते हैं। नियम, 2002 के नियम 17 के तहत यह उपबंध है कि जब आयोग द्वारा किसी लोक सेवक के विरुद्ध जाँच की जा रही हो, तो ऐसे सेवक को शिकायत की प्रति या उसके विरुद्ध आरोपों के विवरण की तामील की जाएगी और उसे स्वयं या अपने अधिकृत प्रतिनिधि के माध्यम से सुनवाई का अवसर प्रदान किया जाएगा। शिकायतकर्ता द्वारा की गई शिकायत के आधार पर जिस लोक सेवक के विरुद्ध पूछताछ/जाँच की गई थी, उसे सुनवाई का अवसर प्रदान करने या उस लोक सेवक द्वारा प्रस्तुत उत्तर/टिप्पणियाँ/जानकारी की पूर्ति शिकायतकर्ता को करने का कोई उपबंध नहीं है।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

28. सम्पूर्ण अधिनियम, 2002 के प्रावधानों के समग्र अवलोकन से यह प्रतीत होता है कि लोक आयोग का कार्यालय कतिपय लोक सेवकों के विरुद्ध कथित अवचार की जाँच करने हेतु और उससे संबंधित मामलों के लिए गठित किया गया है। 'अवचार' को निम्नलिखित रूप में परिभाषित किया गया है कोई लोक सेवक जिसने स्वयं को या किसी अन्य व्यक्ति को कोई लाभ या अनुग्रह प्राप्त करने के लिए, या किसी अन्य व्यक्ति को अनावश्यक क्षति या कठिनाई पहुँचाने के लिए अपनी पद का दुरुपयोग किया हो; अथवा कोई लोक सेवक जिसने अपने कृत्यों के निर्वहन में व्यक्तिगत हित अथवा अनुचित या भ्रष्ट उद्देश्यों से प्रेरित होकर कार्य किया हो, और इस रूप में वह अपनी क्षमता में भ्रष्टाचार, अनुचित पक्षपात, भाई-भतीजावाद या सत्यनिष्ठा की कमी में संलिप्त रहा हो; अथवा कोई लोक सेवक जिसकी ज्ञात आय के स्रोतों से अधिक धन संबंधी संसाधन या सम्पत्ति उसके कब्ज़े में हो, और ऐसा धन संबंधी संसाधन या सम्पत्ति उस लोक सेवक द्वारा व्यक्तिगत रूप से, या उसके परिवार के किसी सदस्य द्वारा, या उसकी ओर से किसी अन्य व्यक्ति द्वारा धारित की गई हो। “अतः, याचिकाकर्ता द्वारा की गई शिकायत का परीक्षण ‘अवचार’’ की परिभाषा के परिप्रेक्ष्य में, जो कि लोक सेवक द्वारा किए गए अवचार' से संबंधित है, किया गया। यह नहीं पाया गया कि उत्तरदाता

क्रमांक-2 से 4 की कार्यवाही किसी प्रकार के लाभ अथवा अनुग्रह प्राप्त करने हेतु, स्वयं अथवा अन्य किसी व्यक्ति के पक्ष में, या किसी अन्य व्यक्ति को कठिनाई अथवा अनुचित हानि पहुँचाने हेतु की गई हो, अथवा उन्होंने भ्रष्टाचार, अनुचित अनुग्रह, भाई-भतीजावाद, पक्षपात, ईमानदारी के अभाव में संलग्न होकर कार्य किया हो, अथवा वे अपने ज्ञात आय स्रोतों की तुलना में अनुपातहीन धन-संपत्ति अथवा परिसंपत्तियों के धारक हों। शिकायत का आशय यह था कि एक अनुबंध केवल आई.आई.डी.सी को प्रदान किया गया है, बिना प्रतिस्पर्धी निविदाओं को आमंत्रित किए, और यह व्यक्तिगत लाभ अथवा सुविधा प्राप्त करने के उद्देश्य से किया गया हो सकता है। तथापि, ऐसा प्रतीत होता है कि उत्तरदाता क्रमांक-2 से 4 ने टी.सी.एस की रिपोर्ट के आधार पर तथा इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कार्य किया कि आई.आई.डी.सी को कई राज्य सरकारों एवं उनकी कंपनियों द्वारा परामर्शदाता के रूप में नियुक्त किया गया था।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

29. विद्वान प्रमुख लोकायुक्त ने मामले के सभी पहलुओं की जाँच की है और इस निष्कर्ष पर पहुँचे हैं कि ऐसी कोई बात नहीं पाई गई है जो उत्तरदाता क्रमांक- 2 से 4 द्वारा कथित रूप से किए गए ‘‘अवचार’’ की श्रेणी में आता हो ।

30. माननीय उच्चतम न्यायलय ने, **पंजाब राज्य एवं अन्य बनाम राम सिंह, एक्स-कॉन्स्टेबल**[3] मामले में, 'अवचार' को निम्न प्रकार से परिभाषित किया है:

> "5. अवचार को ब्लैक्स लॉ डिक्शनरी छठवां संस्करण के पृष्ठ क्रमांक- 999 में इस प्रकार परिभाषित किया गया है:
>
> "किसी स्थापित और निश्चित कार्य नियम का उल्लंघन, एक निषिद्ध कार्य, कर्तव्य से विमुखता, अवैध आचरण, जानबूझकर किया गया काम,स्वेच्छाचारी व्यवहार या

[3]. (1992)4 SCC54

गलत व्यवहार, आदि दुर्व्यवहार, अपकृत्य, अवचार (कदाचार), अपचार, असंगतता, कुप्रबंधन, अपराध, इसके पर्यायवाची हैं, परंतु उपेक्षा या असावधानी नहीं।"

सेवा में अवचार को इस प्रकार परिभाषित किया गया है:

"किसी लोक अधिकारी का अपने पद से सम्बंधित कर्तव्यों के पालन के संबंध में जानबूझकर किया गया कोई भी अनैतिक कार्य। इस शब्द में ऐसे काम शामिल हैं जिन्हें करने का उस अधिकारी को कोई अधिकार नहीं था, गलत तरीके से किए गए कार्य, और कार्य करने की ज़िम्मेदारी के बावजूद काम न करना।"

पी. रामनाथ अय्यर की लॉ लेक्सिकन नवीन संस्करण 1987 पृष्ठ क्रमांक 821 में 'अवचार' को इस प्रकार परिभाषित किया गया है:

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

अवचार शब्द का अर्थ सदोष आशय है, न कि केवल निर्णय की त्रुटि । अवचार आवश्यक रूप से नैतिक अधमता से युक्त आचरण के समान नहीं होता है। अवचार शब्द एक सापेक्ष पद है, और इसका अर्थान्वयन उस विषय-वस्तु और संदर्भ में किया जाना चाहिए जिसमें यह पद आता है, साथ ही उस अधिनियम या विधि के दायरे को भी ध्यान में रखा जाना चाहिए जिसकी व्याख्या की जा रही है। अवचार का शाब्दिक अर्थ गलत आचरण या अनुचित आचरण है।

सामान्य बोलचाल में, अवचार का अर्थ किसी स्थापित और निश्चित कार्य नियम का उल्लंघन है, जहाँ कोई विवेकाधिकार नहीं छोड़ा जाता है, सिवाय उसके जो आवश्यकता द्वारा अपेक्षित हो। और असावधानी, लापरवाही और अकुशलता किसी स्थापित, किन्तु अनिश्चित कार्य नियम का उल्लंघन हैं, जहाँ कर्ता के लिए कुछ विवेकाधिकार आवश्यक रूप से छोड़ा जाता है। अवचार निश्चित विधि का

उल्लंघन है; जबकि असावधानी या लापरवाही, अनिश्चित विधि के तहत विवेकाधिकार का दुरुपयोग है। अवचार एक निषिद्ध कार्य है; असावधानी उस कार्य की एक निषिद्ध गुणवत्ता है, और यह आवश्यक रूप से अनिश्चित होती है। कार्यालय में अवचार को लोक अधिकारी द्वारा किए गए अवैध आचरण या उपेक्षा के रूप में परिभाषित किया जा सकता है, जिससे किसी पक्षकार के अधिकार प्रभावित हुए हों।

6. इस प्रकार, यह देखा जा सकता है कि 'अवचार /कदाचार' शब्द, यद्यपि सटीक परिभाषा देने में सक्षम नहीं है, तथापि मनन करने पर यह संदर्भ, इसके निष्पादन में की गई अपचारिता और अनुशासन तथा कर्तव्य की प्रकृति पर इसके प्रभाव से अपना अर्थ प्राप्त करता है। इसमें नैतिक अधमता शामिल हो सकती है, यह अनुचित या गलत व्यवहार होना चाहिए; चरित्र में जानबूझकर किया गया अवैध आचरण; निषिद्ध कार्य, स्थापित और निश्चित कार्य नियम या आचार संहिता का उल्लंघन होना चाहिए, न कि केवल निर्णय की त्रुटि, कर्तव्य के निष्पादन में असावधानी या लापरवाही; जिस कार्य की शिकायत की गई है, उसमें निषिद्ध गुण या चरित्र होना चाहिए। इसके दायरे का अर्थान्वयन उस विषय-वस्तु और संदर्भ में किया जाना चाहिए जिसमें यह पद आता है, साथ ही उस अधिनियम के दायरे और उस लोक प्रयोजन को भी ध्यान में रखा जाना चाहिए जिसकी वह पूर्ति करना चाहता है।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

31. सूत्र 'दूसरे पक्ष को भी सुनो', जो प्राकृतिक न्याय के सिद्धांत का मुख्य आधार है, का अर्थ है कि किसी को भी बिना सुने दोषी नहीं ठहराया जाना चाहिए। इस देश में प्राकृतिक न्याय के सिद्धांत को संविधान द्वारा गारंटीकृत मौलिक अधिकारों के आधार के रूप में मान्यता दी गई है। प्राकृतिक न्याय

के सिद्धांत का अनुप्रयोग प्रकरण के तथ्य एवं परिस्थितियों पर निर्भर करता है। किसी जांच में, जांच करने वाले प्राधिकारी का कर्तव्य होता है कि किसी व्यक्ति को दोषी ठहराए जाने से पहले उसे सुना जाना चाहिये। आतंरिक जांच और प्रशासनिक कार्यवाहियों में भी न्याय की विफलता को रोकने के लिए प्राकृतिक न्याय का सिद्धांत लागू होता है।

32. 'दूसरे पक्ष को भी सुनो', के सिद्धांत को आगे पश्चातवर्ती निर्णयों में समझाया गया है कि जब तक पक्षपात दर्शित नहीं होता, सुनवाई का अवसर प्रदान करना व्यर्थ की कोशिश या औपचारिकता मात्र होगा ।

33. ***भारत संघ एवं अन्य बनाम ई.जी.नम्बूदरी***[4] के मामले में माननीय उच्चतम न्यायालय ने निम्नानुसार अवलोकित किया:

> "7. प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों का उद्देश्य न्याय की विफलता को रोकना है और अब इसमें कोई शंका नहीं है कि प्राकृतिक न्याय के सिद्धांत प्रशासनिक आदेश पर भी लागू होते हैं, यदि ऐसे आदेश किसी नागरिक के अधिकार को प्रभावित करते हैं। सही न्याय करना अर्ध न्यायिक और प्रशासनिक जांच, दोनों का उद्देश्य है। प्रशासनिक जांच में दिए गये गलत निर्णय का अर्ध न्यायिक जांच में दिये गए निर्णय की अपेक्षा दूरगामी प्रभाव हो सकता है। अब, इसमें कोई शक नहीं है कि प्राकृतिक न्याय का सिद्धांत प्रशासनिक जांच पर भी लागू होता हैं। देखें: *ए.के. कृपाक बनाम भारत संघ* ।"

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

[4](1991) 3 SCC 38

34. **कुमाऊँ मंडल विकास निगम लिमिटेड बनाम गिरजा शंकर पंत एवं अन्य**[5] के मामले में, माननीय उच्चतम न्यायालय ने निम्नलिखित अवलोकन किया:

> "20. यह विधि की एक मौलिक अपेक्षा है कि नैसर्गिक न्याय के सिद्धांत का अनुपालन किया जाए और यह वस्तुतः इस देश के प्रशासनिक न्यायशास्त्र का एक अभिन्न अंग बन चुका है। न्यायिक प्रक्रिया स्वयं में बचाव हेतु एक निष्पक्ष और उचित अवसर को समाहित करती है, यद्यपि, हम यह जोड़ने में शीघ्रता करेंगे कि यह प्रत्येक व्यक्तिगत मामले के तथ्यों और परिस्थितियों पर निर्भर करता है।"

35. इसके अतिरिक्त, **केनरा बैंक एवं अन्य बनाम देबाशीष दास एवं अन्य**[6] के मामले में, माननीय उच्चतम न्यायालय ने निम्नानुसार अवधारित किया:

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

> "19. नैसर्गिक न्याय की अवधारणा में हाल के वर्षों में बहुत परिवर्तन आया है। नैसर्गिक न्याय के नियम वे नियम नहीं हैं जो सदैव किसी अधिनियम में या उसके तहत बनाए गए नियमों में स्पष्ट रूप से सन्निहित होते हैं। वे किसी अधिनियम के तहत किए जाने वाले कर्तव्य की प्रकृति से अंतर्निहित हो सकते हैं।" "किसी विशेष मामले में नैसर्गिक न्याय का कौन सा नियम अंतर्निहित होना चाहिए और उसका संदर्भ क्या होना चाहिए, यह उस मामले के तथ्यों और परिस्थितियों, तथा उस अधिनियम की रूपरेखा जिस के तहत जाँच की जा रही है, पर अत्यधिक निर्भर करेगा। न्यायिक कार्य और प्रशासनिक कार्य के बीच का पुराना भेद समाप्त हो गया है। यहाँ तक कि एक प्रशासनिक आदेश, जिसमें सिविल परिणाम शामिल होते हैं, को भी नैसर्गिक न्याय के नियमों के अनुरूप होना चाहिए। 'सिविल परिणाम' अभिव्यक्ति में न केवल सम्पत्ति या व्यक्तिगत अधिकारों का उल्लंघन,

[5] (2001) 1 SCC 182
[6] (2003) 4 SCC 557

बल्कि सिविल स्वतंत्रताएँ, भौतिक वंचितीकरण और गैर-धन संबंधी क्षतियाँ भी समाहित हैं। इसके व्यापक दायरे में वह सब कुछ आता है जो किसी नागरिक को उसके सिविल जीवन में प्रभावित करता है।"

"21. नैसर्गिक न्याय के सिद्धांतों की न्यायालयों में व्याख्या किस प्रकार की गई है और उन्हें किन सीमाओं के भीतर सीमित रखा जाना है? वर्षों से न्यायिक और प्रशासनिक प्रक्रियाओं के माध्यम से, वे एक निष्पक्ष सुनवाई के मूल तत्व बन गए हैं, जिनकी जड़ें निष्पक्षता और न्याय के लिए मनुष्य की अंतर्निहित भावना में हैं। यह किसी विशेष जाति या देश का विशेषाधिकार नहीं है, बल्कि यह सभी मनुष्यों में समान रूप से साझा किया जाता है।" "पहला नियम है: *"नेमो जुडेक्स इन कॉजा सुआ "* या *"निमो डेबेट एसे जुडेक्स इन प्रोप्रिया कॉसा सुआ*", जैसा कि अर्ल ऑफ डर्बी के मामले में कहा गया था, जिसका अर्थ है, "कोई भी व्यक्ति अपने ही मामले में न्यायाधीश नहीं होगा।" "कोक ने यह रूप प्रयोग किया: *" एलिक्विस नॉन डेबिट निमो इसे जुडेक्स इन प्रोप्रिए कौसा किआ नॉन पोटेस्ट इसे जुडेक्स एट पारश "* (Co. Litt. 1418), जिसका अर्थ है, "किसी भी व्यक्ति को अपने ही मामले में न्यायाधीश नहीं होना चाहिए, क्योंकि वह न्यायाधीश और साथ ही पक्षकार के रूप में कार्य नहीं कर सकता।" कभी-कभी *"निमो पोटेस्ट इसे सिम्युल एक्टर डे जुडेक्स "* का रूप भी प्रयोग किया जाता है, जिसका अर्थ है, "कोई भी व्यक्ति एक ही समय में वादी और न्यायाधीश नहीं हो सकता।" दूसरा नियम "ऑडी ऑल्टरम पार्टम" है, जिसका अर्थ है, "दूसरे पक्ष को सुनो"। कभी-कभी, विशेष रूप से महाद्वीपीय देशों में, 'ऑडियेटुर एट ऑल्टेरा पार्स' का प्रयोग किया जाता है, जिसका अर्थ भी लगभग समान ही होता है। उपर्युक्त दो नियमों,

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

और विशेष रूप से 'ऑडी ऑल्टरम पार्टम' नियम से एक अनुषंगी सिद्धांत व्युत्पन्न किया गया है, जिसका अर्थ है "क्वि एलिक्विड स्टैटुएरिट, पार्टे इनऑडीटा ऑल्टेरा एक्वम लिसिट डिक्सरिट, हॉड एक्वम फेसेरिट", अर्थात्, "जो कोई भी दूसरे पक्ष को सुने बिना कोई निर्णय देता है, भले ही उसने उचित बात कही हो, उसने न्यायसंगत कार्य नहीं किया है।" [देखिए बॉसवेल का केस – (को. रेप पृष्ठ क्रमांक 52 -ए) अथवा, जैसा कि अब इसे व्यक्त किया जाता है, "न केवल न्याय किया जाना चाहिए, बल्कि यह स्पष्ट रूप से होते हुए दिखना भी चाहिए।" जब भी नैसर्गिक न्याय के सिद्धांतों के उल्लंघन के कारण किसी आदेश को अवैध मानकर रद्द किया जाता है, तो उस मामले का कोई अंतिम विनिश्चय नहीं होता है, और नई कार्यवाही के लिए रास्ता खुला रहता है। ऐसा केवल आदेश की अंतर्निहित त्रुटि के कारण आक्षेपित आदेश को रद्द करने के लिए किया जाता है, किंतु कार्यवाही समाप्त नहीं होती है।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

36. **पी.डी.अग्रवाल बनाम स्टेट बैंक ऑफ इंडिया एवं अन्य**[7] मामले में अनुशासनात्मक जाँच में नैसर्गिक न्याय के सिद्धांतों की प्रयोज्यता पर निर्णय देते हुए, माननीय उच्चतम न्यायालय ने निम्नानुसार अवधारित किया:-

"30. नैसर्गिक न्याय के सिद्धांतों को किसी अनम्य सूत्र में नहीं रखा जा सकता है। इसे परिस्थितियों के अनुसार लचीलेपन के साथ देखा जाना चाहिए। इसके अलग-अलग पहलू हैं। हाल के समय में इसमें व्यापक परिवर्तन भी आया है।"

39. इस न्यायालय द्वारा एस. एल. कपूर बनाम जगमोहन मामले में दिया गया निर्णय, जिस पर श्री राव ने यह तर्क देने के लिए प्रबल भरोसा किया था कि

[7] (2006) 8 SCC 776

नैसर्गिक न्याय के सिद्धांत का पालन न करना अपने आप में पूर्वाग्रह उत्पन्न करता है या इसे नहीं पढ़ा जाना चाहिए क्योंकि "यह पूर्वाग्रह की कठिनाई पैदा करता है", वर्तमान मामले में लागू नहीं माना जा सकता है। जैसा कि पूर्व में इंगित किया गया है, नैसर्गिक न्याय के सिद्धांतों में व्यापक परिवर्तन आया है। इस न्यायालय के स्टेट बैंक ऑफ पटियाला बनाम एस. के. शर्मा और राजेंद्र सिंह बनाम मध्य प्रदेश राज्य के निर्णयों के आलोक में, विधि का सिद्धांत यह है कि शिकायतकर्ता को कुछ वास्तविक क्षति अवश्य हुई होनी चाहिए। न्यायालय ने अपने पूर्ववर्ती दृष्टिकोण से हटते हुए यह स्पष्ट किया है कि अब केवल किसी छोटे उल्लंघन के आधार पर आदेश को अकृत नहीं माना जाएगा। ऑडी ऑल्टरम पार्टम के सिद्धांत/सिद्धांतिक मत के लिए, उन मामलों के बीच एक स्पष्ट विभेद स्थापित किया गया है जहाँ सुनवाई हुई ही नहीं थी और उन मामलों के बीच जहाँ सिद्धांत का केवल तकनीकी उल्लंघन हुआ था। न्यायालय प्रत्येक मामले में विद्यमान तथ्यात्मक स्थिति को ध्यान में रखते हुए नैसर्गिक न्याय के सिद्धांतों को लागू करता है। इसे मामले के सुसंगत तथ्यों और परिस्थितियों के संदर्भ के बिना, शून्य में लागू नहीं किया जाता है। यह कोई अनियंत्रित घोड़ा नहीं है। इसे किसी अनम्य सूत्र में नहीं रखा जा सकता है। (देखिए विवेकानंद सेठी बनाम अध्यक्ष, जम्मू-कश्मीर बैंक लिमिटेड और उत्तर प्रदेश राज्य बनाम नीरज अवस्थी। साथ ही देखें *मोहम्मद सरताज बनाम उत्तर प्रदेश राज्य*)

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

37. **राजेश कुमार एवं अन्य बनाम उप-आयुक्त, आयकर एवं अन्य**[8] मामले में, माननीय उच्चतम न्यायालय ने निम्नानुसार अवलोकन किया:

[8] (2007) 2 SCC 181

"20. नैसर्गिक न्याय के सिद्धांत दो मूल स्तंभों पर आधारित हैं:

(i) किसी को भी बिना सुने दोषी नहीं ठहराया जाएगा (ऑडी ऑल्टरम पार्टम)।

(ii) कोई भी व्यक्ति अपने मामले में स्वयं न्यायाधीश नहीं होगा (नेमो डेबेट एस्से ज्यूडेक्स इन प्रोप्रिया सुआ कॉजा)।

21. हालाँकि, कारण बताने का कर्तव्य न्यायाधीश-निर्मित विधि है। इस बात पर विवाद है कि क्या इसे प्राकृतिक न्याय का तीसरा स्तंभ माना जा सकता है। । (देखिए एस. एन. मुखर्जी बनाम भारत संघ और रिलायंस इंडस्ट्रीज लिमिटेड बनाम नामित प्राधिकारी)।"

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

38. **अशोक कुमार सोनकर बनाम भारत संघ एवं अन्य**[9] मामले में, माननीय उच्चतम न्यायालय ने निम्नानुसार अवलोकन किया:-

"26. अब हमारे समक्ष यह प्रश्न आता है कि क्या प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों का अनुपालन आवश्यक था। इसमें कोई संदेह नहीं हो सकता है कि ऑडी ऑल्टरम पार्टम नैसर्गिक न्याय के मूल स्तंभों में से एक है, जिसका अर्थ है किसी को भी बिना सुने दोषी नहीं ठहराया जाना चाहिए। तथापि, जहाँ कहीं भी संभव हो, नैसर्गिक न्याय के सिद्धांतों का पालन किया जाना चाहिए। सामान्यतः इस प्रकार के मामलों में इसका अनुपालन किया जाना चाहिए। परिवीक्षक किसी विशेष स्थिति में उस कर्मचारी को नोटिस जारी कर सकता है जो संभावित अंतिम आदेश से प्रभावित होगा। उसे मौखिक सुनवाई का अवसर नहीं दिया जा सकता, किंतु उसे लिखित अभ्यावेदन प्रस्तुत करने की अनुमति दिया जा सकता है।

[9] (2007) 4 SCC 54

27. हालाँकि, यह भी सुस्थापित है कि इसे किसी अनम्य सूत्र में नहीं रखा जा सकता है। किसी दिए गए मामले में इसे तब तक लागू नहीं किया जा सकता,जब तक क्षति/पूर्वाग्रह दर्शित न किया जाए। जहाँ यह केवल निष्फल अभ्यास सिद्ध हो, वहाँ इसकी आवश्यकता नहीं है।"

39. हाल ही में, **सर्व उत्तर प्रदेश ग्रामीण बैंक बनाम मनोज कुमार सिन्हा**[10] मामले में, माननीय उच्चतम न्यायालय ने निम्नानुसार अवलोकन किया**:-**

"37. इसके बाद, यह न्यायालय इस सिद्धांत के विकास को संज्ञान में लेता है कि यहाँ तक कि उन मामलों में भी जहाँ प्रक्रियात्मक आवश्यकताओं का अनुपालन नहीं किया गया है, वहाँ भी पूर्वग्रह सिद्ध किया जाना चाहिए, न कि उसे अनुमानित किया जाना चाहिए। न्यायालय ने कई ऐसे निर्णयों को संज्ञान में लिया है जिनमें किसी कार्रवाई को स्वयं अवैध, विधि विरुद्ध या शून्य नहीं माना गया है, जब तक कि यह न दर्शाया जाए कि अनुपालन न करने से आवेदक पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा है।**"**

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

40. उत्तरदाता क्रमांक-5 के समक्ष प्रस्तुत शिकायत सरलता से निर्णीत किये जाने वाला प्रकरण नहीं था। उपलब्ध साक्ष्य तथा प्रश्नगत लोक सेवक द्वारा दिए गए जवाब/टिपण्णियो पर विचार करने पर, यह पाया गया कि जांच सम्पूर्ण रूप से किया गया था। अधिनियम, 2002 की धारा 14 के प्रावधान के दृष्टिगत भी जिसके तहत किसी लोक सेवा के विरुद्ध शिकायत दर्ज होने पर ऐसी जांच में गोपनीयता रखा जाता है, शिकायतकर्ता को कोई नोटिस देने की आवश्यकता नहीं थी, अन्यथा भी, यदि शिकायतकर्ता को नोटिस दिया भी जाए, तो कोई महत्वपूर्ण उद्देश्य पूरा नहीं होगा। याचिकाकर्ता

[10] (2010) 3 SCC 556

का यह तर्क कि प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों का पालन नहीं किया गया क्योंकि उत्तरदाता क्रमांक-2 से 4 द्वारा प्रस्तुत जवाब/टिप्पणियों तथा अन्य दस्तावेज की प्रति उसे प्रदान नहीं किया गया था, खारिज किया जाता है, क्योंकि अधिनियम, 2002 के प्रावधान के तहत इस तरह की जांच के मामले में, लोक सेवक द्वारा प्रस्तुत जवाब/टिप्पणियों या अन्य दस्तावेज की प्रति शिकायतकर्ता को देना अनिवार्य नहीं है क्योंकि इससे याचिकाकर्ता को कोई नुकसान नहीं हुआ है या उनके विरुद्ध कोई प्रतिकूल आदेश पारित नहीं किया गया है।

41. न्यायिक पुनर्विलोकन के कार्यक्षेत्र के सम्बन्ध में ऐसे प्रकरण में जहाँ लोक आयोग किसी लोक सेवक के विरुद्ध शिकायत स्थापित या प्रमाणित नहीं पाता है, माननीय उच्चतम न्यायालय ने **चौधरी रामा राव बनाम लोकायुक्त और अन्य**[11] के मामले में निम्न रूप से अवलोकित किया :-

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

> "5. उपरोक्त प्रावधानों के व्यावहारिक स्वरुप पर विचार करे तो, प्रारंभिक सत्यापन या जांच के समय किसी लोक सेवक को कोई नोटिस जारी करने या अवसर देना आवश्यक नहीं होगा। जब लोकायुक्त या उप लोकायुक्त, जैसा भी मामला हो, शिकायत के आधार पर नियमित जांच करते हैं, तो लोक सेवक आदि को उचित अवसर प्रदान करना आवश्यक होगा। विवक्षित रूप से, जब प्रारंभिक सत्यापन या अन्वेषण किया जाता है, तो ऐसा अवसर अपवर्जित माना जाता है। इसका उद्देश्य यह प्रतीत होता है कि प्रारंभिक जांच या सत्यापन को गोपनीय रूप से किया जाना आवश्यक है जिससे प्रथम दृष्टया साक्ष्य प्राप्त किया जा सके और आवश्यक साक्ष्य या तात्विक तथ्यों को दबाया या नष्ट न किया जा सके। लोकायुक्त की रिपोर्ट से दर्शित होता है कि उन्होंने प्रथम दृष्टया पाया कि याचिकाकर्ता के विरुद्ध कुछ आरोप हैं। हम आरोपों की प्रकृति पर विचार नहीं कर

[11] (1996) 5 SCC 304

रहे हैं क्योंकि मामलों की जांच होनी अभी बाकी है। यह कहना पर्याप्त होगा कि लोकायुक्त के पास अंतरिम रिपोर्ट प्रस्तुत करने की शक्ति है जिसमें आगे की जाँच या प्रारंभिक सत्यापन लंबित रहने तक किसी अधिकारी को निलंबित करने या स्थानांतरित करने की अनुशंसा की जा सकती है। अनुशंसा का उद्देश्य केवल यह है कि संबंधित व्यक्तियों द्वारा जाँच या अन्वेषण में कोई बाधा न डाली जाए या अभिलेखों के साथ छेड़छाड़ करने या उन्हें नष्ट करने के अवसर को रोका जा सके। इन परिस्थितियों के अधीन, हमें लगता है कि प्रारंभिक सत्यापन के समय लोकायुक्त का याचिकाकर्ता को कोई नोटिस जारी न करना या अवसर न देना पूर्णतः न्यायसंगत था।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

42. ***कुमारी श्रीलेखा विद्यार्थी और अन्य बनाम उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य***[12] मामले में, जिस पर प्रमुख लोकायुक्त ने शिकायतकर्ता द्वारा प्रस्तुत शिकायत सम्बन्धी जांच कार्यवाही में भरोसा किया था, माननीय उच्चतम न्यायालय ने निम्न प्रकार से अवलोकित किया है:

"33. निःसंदेह, जैसा कि हमने पहले इंगित किया है, यह सत्य है कि इस बात की उपधारणा की जाती है की राज्य द्वारा की गई कार्यवाही वैध है, और अनुच्छेद 14 के उल्लंघन का आरोप लगाने वाले व्यक्ति पर उस अभिकथन को सिद्ध करने का भार होता है। हालांकि, जहां कोई स्पष्ट कारण या सिद्धांत नहीं बताया गया है और न ही यह समझ में आता है और राज्य का आक्षेपित कार्यवाही पहली नज़र में मनमाना लगता है, तो मनमानेपन को साबित करने का प्रारंभिक भार खत्म हो जाता है और अपनी कार्रवाई को न्यायसंगत और उचित सिद्ध करने का दायित्व राज्य पर स्थानांतरित हो जाता है। अगर राज्य अपने कार्यवाही को सही और तर्कसंगत साबित करने के लिए कोई साक्ष्य नहीं दे पाता है, तो मनमानी का आरोप

[12] (1991) 1 SCC 212

लगाने वाले व्यक्ति पर भार को निर्वहन किया गया माना जाना चाहिए। न्यायिक पुनर्विलोकन का क्षेत्र सीमित है, जैसा कि द्वारकादास मारफतिया प्रकरण में बताया गया है, ताकि राज्य द्वारा किये गये कार्यवाहियों की निगरानी की जा सके और यह सुनिश्चित किया जा सके कि यह मनमानेपन द्वारा संदूषित न हो और इससे ज़्यादा कुछ नहीं। नीति की बुद्धिमत्ता या उसकी कमी, अथवा बेहतर विकल्प की वांछनीयता ऐसे मामलों में न्यायिक पुनर्विलोकन के अनुमेय दायरे के भीतर नहीं है। न्यायालयों के लिए यह उचित नहीं है कि वे नीति को पुनर्गठित करें या उसके स्थान पर किसी अन्य नीति को प्रतिस्थापित करें जिसे वे अधिक उपयुक्त मानते हों, बशर्ते मनमानी के आधार पर किए गए आक्रमण को मामले के तथ्यों और परिस्थितियों में यह दर्शाते हुए सफलतापूर्वक विफल कर दिया गया हो कि किया गया कार्य न्यायसंगत और उचित था। जैसा कि डिप्लॉक, एल.जे., ने काउंसिल ऑफ सिविल सर्विस यूनियंस बनाम मिनिस्टर फॉर द सिविल सर्विस में इंगित किया था, न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति अवैधता, अतार्किकता , और प्रक्रियात्मक अनियमितता के आधारों पर सीमित है। मनमानी के मामले में, अतार्किकता का दोष स्पष्ट होता है। ।"

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

43. "लोकायुक्त द्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदन की प्रकृति एवं प्रामाणिकता के संबंध में, माननीय सर्वोच्च न्यायालय की संविधान पीठ ने ***एम.पी. स्पेशल पुलिस एस्टैब्लिशमेंट बनाम राज्य मध्यप्रदेश एवं अन्य***[13] में निम्नानुसार अवधारित किया:-

[13] (2004) 8 SCC 788

"29. लोकायुक्त का पद इस न्यायालय के पूर्व न्यायाधीश द्वारा धारित था। यह मानना कठिन है कि उक्त उच्च प्राधिकारी बिना किसी सामग्री के कोई रिपोर्ट प्रस्तुत करेंगे।"

44. लोक आयोग/लोकायुक्त कार्यालय की स्थापना से पहले, सरकार जाँच आयोग अधिनियम, 1952 के प्रावधानों के तहत जाँच समितियाँ नियुक्त करती थी। माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा डॉ. बलिराम वामन हिरय (पूर्वोक्त) मामले में निम्नलिखित विचार व्यक्त किया गया:

"32. एक जाँच आयोग विधिवत रूप से न्यायालय नहीं कहलाता है। एक आयोग को स्पष्ट रूप से समुचित सरकार द्वारा 'उसके मन की जानकारी हेतु' नियुक्त किया जाता है, ताकि वह यह निर्णय ले सके कि कौन सी कार्यवाही अपनाई जानी है। अतः, यह एक तथ्य-अन्वेषण निकाय है और उसे पक्षकारों के अधिकारों का न्यायनिर्णयन करने की आवश्यकता नहीं होती है तथा उसके पास कोई न्यायनिर्णायक कार्य नहीं होते हैं। सरकार इनके अनुशंसाओ को स्वीकार करने या इनके द्वारा दिए गये निष्कर्षों पर कार्य करने के लिए बाध्य नहीं है। केवल इस तथ्य से कि उसके द्वारा अपनाई गई प्रक्रिया एक वैध प्रकृति की है और उसके पास शपथ दिलाने की शक्ति है, उसे न्यायालय का दर्जा प्राप्त नहीं हो जाएगा।"

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

45. ***अशोक कुमार एवं अन्य बनाम सीता राम***[14] मामले में, माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा भारतीय संविधान के अनुच्छेद 226/227 के तहत शक्तियों के प्रयोग में उच्च न्यायालय द्वारा हस्तक्षेप किये जाने के दायरे के प्रश्न पर विचार करते हुए, निम्नलिखित अवलोकन किया किया गया:

[14] (2001) 4 SCC 478

"17. "वर्तमान मामले जैसे विषय में, जहाँ अर्ध-न्यायिक रूप से कार्य करने की शक्ति से निहित सांविधिक प्राधिकारी द्वारा पारित आदेश को उच्च न्यायालय के समक्ष चुनौती दी जाती है,न्यायालय की भूमिका पर्यवेक्षी और सुधारात्मक होती है। ऐसे अधिकारिता का प्रयोग करते हुए, उच्च न्यायालय से यह अपेक्षा की जाती है कि वह सांविधिक प्राधिकारी द्वारा पारित अंतिम आदेश में तब तक हस्तक्षेप न करे जब तक कि आदेश में स्पष्ट त्रुटि दर्शित न हो और यदि न्यायालय को ऐसा करने दिया जाता है तो यह घोर अन्याय के समान होगा। न्यायालय को यह ध्यान में रखना चाहिए कि वह इस मामले में एक अन्य अपीलीय न्यायालय के रूप में कार्य नहीं कर रहा है। हम यह टिप्पणी करने हेतु विवश हैं कि वर्तमान मामले में उच्च न्यायालय, मामले का निर्णय करते समय इन हितकर सिद्धांतों को ध्यान में रखने में विफल रहा है।"

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

46. रियल वैल्यू अप्लायंसेज लिमिटेड (पूर्वोक्त) और डॉ. बलिराम वामन हिरय (पूर्वोक्त) का मामला, जिसका उत्तरदाता क्रमांक-2 के अधिवक्ता ने अवलंब लिया है वर्तमान मामले के तथ्यों से सुसंगत नहीं है क्योंकि जाँच आयोग अधिनियम के तहत, जाँच एक तथ्यान्वेषण जाँच है, परंतु अधिनियम, 2002 की योजना के तहत जाँच/अन्वेषण उसी प्रकृति की जाँच नहीं है। इस अर्थ में, यदि लोकायुक्त की राय है कि शिकायत स्थापित हो गया है, तब लिखित प्रतिवेदन सक्षम प्राधिकारी को भेजी जानी चाहिए और उसके बाद, सक्षम प्राधिकारी को प्रतिवेदन प्राप्त होने की तिथि से तीन महीने के भीतर रिपोर्ट देनी होगी और यदि प्रतिवेदन पर कार्रवाई नहीं की जाती है, तो राज्यपाल को विशेष प्रतिवेदन भेजी जा सकती है और इसकी सूचना शिकायतकर्ता को भी सूचित किया जा सकता है। अधिनियम, 2002 की उपधारा 11 के उपबंधों के तहत राज्यपाल द्वारा कार्रवाई किये जाने का अतिरिक्त प्रावधान भी है।

47. इस प्रकार, याचिकाकर्ता का यह तर्क कि जांच प्रतिवेदन इस तथ्य के कारण विकृत है कि योग्य व्यक्तियों से निविदाएँ आमंत्रित किए बिना, सबसे सक्षम और योग्य उम्मीदवार को परामर्श अनुबंध प्रदान करने हेतु, उत्तरदाता क्रमांक-2 से 4 की स्वैच्छिक इच्छा पर राजकीय उदारता/सम्पदा (धन) वितरित की गई है, स्थिर रखे जाने योग्य नहीं है। जाँच ठेकेदार की सक्षमता के संबंध में नहीं है, बल्कि अधिनियम, 2002 के प्रावधानों के तहत जाँच का उद्देश्य उस लोक सेवक के अवचार की जाँच करना है जिसके विरुद्ध शिकायत दर्ज की गई है। याचिकाकर्ता ने इस न्यायालय के समक्ष यह सिद्ध करने के लिए कोई साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया है कि उत्तरदाता क्रमांक-2 से उत्तरदाता क्रमांक-4 का आचरण अधिनियम, 2002 की धारा 2(ज़) के तहत निर्धारित 'अवचार' की परिभाषा के अंतर्गत आता है। प्रमुख लोकायुक्त ने पहले ही याचिकाकर्ता द्वारा लगाये गये आरोपों पर विस्तार से विचार किया हैं और इस निष्कर्ष पर पहुँचे हैं। इसलिए, मुझे यह मानने में कोई संकोच नहीं है कि जाँच प्रतिवेदन को विकृत नहीं माना जा सकता।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

48. विधि की इस प्रतिपादना पर कोई विवाद नहीं है कि सामान्य परिस्थितियों में, राज्य, उसके निगमों, संस्थाओं और एजेंसियों द्वारा संविदा सार्वजनिक नीलामी/सार्वजनिक निविदा के माध्यम से, सार्वजनिक नीलामी की अधिसूचना द्वारा पात्र व्यक्तियों से निविदाएँ आमंत्रित करके प्रदान किए जाने चाहिए। प्रस्तुत मामले में, उत्तरदाता क्रमांक-2 से उत्तरदाता क्रमांक -4 ने इस तथ्य के आधार पर आई. आई. डी. सी की सेवाएँ लेने का निर्णय लिया कि टी सी एस ने मूल्य कटौती और प्रतिस्पर्धी बोलियों से बचने के लिए एक अनुशंसा की थी, और अनुबंध सलाहकारों को उनकी क्षमता और अनुभव तथा बोलियों की उचितता के आधार पर प्रदान किए जाने इसके अलावा, कई अन्य राज्य सरकारों, उसके निगमों और कंपनियों द्वारा भी आई. आई. डी. सी की सेवाएँ ली गई थीं इस प्रकार, यह नहीं माना जा सकता कि उत्तरदाता क्रमांक-2 से उत्तरदाता क्रमांक-4 द्वारा दिया गया

निर्णय मनमाना, असंगत या भारतीय संविधान के अनुच्छेद 14 में प्रदत्त समानता के अधिकार के प्रावधानों का उल्लंघन करने वाला था।

49. उपर्युक्त कारणों से रिट याचिका खारिज की जाती है।

50. वाद व्यय के संबंध में कोई आदेश नहीं दिया जाता है।

सही/-

(सतीश के. अग्निहोत्री)

न्यायाधीश

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

(Translation has been done through AI Tool: SUVAS)

अस्वीकरणः हिन्दी 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 जाएगा । समस्त कार्यालयी एवं व्यवाहरिक प्रयोजनों हेतु **निर्णय का अंग्रेजी स्वरुप ही अभिप्रमाणित माना जाएगा और कार्यान्वयन तथा लागू किए जाने हेतु उसे ही वरीयता दी जाएगी।**

अनुवादकर्ता - उत्तरा श्रीवास्तव, अधिवक्ता