प्रकाशन हेतु अनुमोदित

छत्तीसगढ उच्च न्यायालय, बिलासपुर

रिट याचिका (सिविल) क्रमांक 862/2012

याचिकाकर्ता: अशोक शर्मा

बनाम

उत्तरवादीगण: छत्तीसगढ़ राज्य एवं अन्य

एवं

रिट याचिका (सिविल) क्रमांक 863/2012

याचिकाकर्ता: आर.पी.सिंह

बनाम

उत्तरवादीगण: छत्तीसगढ़ राज्य एवं अन्य

एवं

रिट याचिका (सिविल) क्रमांक 864/2012

याचिकाकर्ता: आर.के.साहू

बनाम

उत्तरवादीगण: छत्तीसगढ़ राज्य एवं अन्य

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

(भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 के अंतर्गत रिट याचिकाएँ)

एकल पीठ : माननीय श्री सतीश के. अग्निहोत्री, न्यायाधीश

उपस्थिति:-

याचिकाकर्ताओं के अधिवक्ता: श्री वैभव शुक्ला

शासन की ओर से: श्री वी.वी.एस.मूर्ति, उप महाधिवक्ता

उत्तरवादी क्रमांक 2 की ओर से अधिवक्ता: श्री राजा शर्मा

उत्तरवादी क्रमांक 5 और 6 के अधिवक्ता: सुश्री पुष्पा द्विवेदी, श्री ए.एस. कछवाहा की ओर से

आदेश

(दिनांक 25 सितम्बर, 2012 को पारित)

1. रिट याचिकाओं का यह समूह अर्थात् रिट याचिका (सिविल) क्रमांक 862, 863 एवं 864/2012, समान तथ्यों एवं समान विधिक प्रश्नों से संबंधित है, अतः इन सभी का निराकरण इस संयुक्त आदेश द्वारा किया जा रहा है। इन याचिकाओं के निर्णय हेतु रिट याचिका (सिविल) क्रमांक 862/2012 में प्रस्तुत तथ्यों एवं दस्तावेजों का संदर्भ लिया जा रहा है, क्योंकि सभी याचिकाओं के तथ्य एवं दस्तावेज समान हैं।
2. इन याचिकाओं के माध्यम से याचिकाकर्ताओं ने उत्तरवादी क्रमांक-2 द्वारा प्रकरण क्रमांक 8/2008 में पारित दिनांक 20.03.2012 के आदेश (अनुलग्नक-पी/1) को अभिखंडित किए जाने की प्रार्थना की गई है।

3. याचिकाकर्ताओं का संक्षिप्त मामला यह है कि उत्तरवादी क्रमांक-3 द्वारा छत्तीसगढ़ लोक आयोग (संक्षेप में "आयोग") के समक्ष छत्तीसगढ़ लोक आयोग अधिनियम, 2002 (संक्षेप में "अधिनियम, 2002") की धारा 8(1) के अंतर्गत एक शिकायत प्रस्तुत की गई, जिसमें शासकीय निधि के दुरुपयोग के संबंध में याचिकाकर्ता (अशोक शर्मा) तथा उत्तरवादी क्रमांक-7 (आर. पी. सिंह — याचिकाकर्ता, रिट याचिका (सिविल) क्रमांक 863/2012), 8 (आर. के. साहू याचिकाकर्ता, रिट याचिका (सिविल) क्रमांक 864/2012) एवं 9 (एस. के. सुन्दरानी) के विरुद्ध कुछ आरोप लगाए गए। आयोग द्वारा याचिकाकर्ताओं एवं उत्तरवादी क्रमांक-7, 8 एवं 9 के विरुद्ध पाँच आरोप विचरित किए गए। जाँच की प्रक्रिया के दौरान संकलित तथ्यों के परीक्षण के पश्चात् याचिकाकर्ताओं तथा उत्तरवादी क्रमांक-7, 8 एवं 9 को सुनवाई का अवसर प्रदान किया गया। याचिकाकर्ताओं एवं उत्तरवादी क्रमांक-7, 8 एवं 9 को अपना जवाब/स्पष्टीकरण प्रस्तुत करने हेतु नोटिस जारी किया गया। एस. के. सुन्दरानी (उत्तरवादी क्रमांक-9) तथा चन्द्रकान्त उईके द्वारा अपना जवाब/स्पष्टीकरण प्रस्तुत किया गया। जबकि अशोक शर्मा, आर. पी. सिंह एवं आर. के. साहू द्वारा केवल प्रारंभिक स्पष्टीकरण प्रस्तुत किया गया तथा उन्हें अवसर प्रदान किए जाने के बावजूद अंतिम स्पष्टीकरण प्रस्तुत नहीं किया गया।
4. आयोग द्वारा जाँच के दौरान संकलित समस्त सूचनाओं एवं तथ्यों का परीक्षण करने के पश्चात् निम्नलिखित अनुशंसाएँ की गईं :—

"अनुशंसा

1. प्रमुख सचिव, छत्तीसगढ़ शासन, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग को धारा 11(1) छ.ग. लोक आयोग अधिनियम, 2002 के अंतर्गत उपरोक्त श्री अशोक शर्मा, तत्कालीन आयुक्त; श्री आर.के. साहू, तत्कालीन आयुक्त व श्री चंद्रकांत उइके, तत्कालीन आयुक्त के विरूद्ध अनुशंसा की जाती है कि उपरोक्त तीनों अधिकारियों के विरूद्ध स्थापित अवचार के लिए विभागीय प्रशासनिक कार्यवाही संस्थित की जावे और आरोप स्थापित होने पर उपरोक्त तीनों अधिकारियों के विरूद्ध दीर्घ शास्ति, जिसमें आवश्यक सेवानिवृत्ति की शास्ति अधिरोपित की जावे । क्योंकि इन अधिकारियों द्वारा अपने कर्तव्यों का निर्वहन न कर नगर निगम, दुर्ग में जो लाखों रुपये की राजस्व हानि हुई है, जो इनके कर्तव्यों के निर्वहन में ईमानदारी

Web Copy High Court of Chhattisgarh Bilaspur

की कमी के कारण हुई है। इन अधिकारियों के विरुद्ध दीर्घ अवधि की सेवा-शास्ति अधिरोपित करना इसलिए भी आवश्यक है, क्योंकि सामान्यतः यह पाया गया है कि वित्तीय मामलों में नगरपालिक निगम एवं नगर पालिकाओं के आयुक्त तथा मुख्य नगरपालिका अधिकारियों द्वारा अपने कर्तव्यों का समुचित निर्वहन नहीं करने की परंपरा बन चुकी है। जिसके परिणामस्वरूप बिना विधिवत् आहरण के कार्य करना, वित्तीय प्रावधानों के विरुद्ध कार्य करना तथा नगरपालिकाओं को विधि के प्रतिकूल आर्थिक नुकसान पहुँचाना एक आम परंपरा बन गई है। जब तक उपर्युक्त अधिकारियों के विरुद्ध दीर्घ शास्ति अधिरोपित नहीं की जाएगी, अधिकारियों द्वारा इस प्रकार की वित्तीय अनुशासनहीनता को बनाए रखने तथा नगरपालिकाओं एवं नगर निगमों को वित्तीय नुकसान पहुँचाने की प्रवृत्ति को रोकना असंभव होगा।

2. इसके अतिरिक्त, वर्ष **2006-07** की अंकेक्षण रिपोर्ट में नगरपालिक निगम, दुर्ग द्वारा जो अनियमितताएँ अंकित की गई हैं, जिनका निराकरण/समायोजन अभी तक नहीं किया गया है, उनका निराकरण, समायोजन एवं उससे संबंधित कार्यवाही भी आयुक्त, नगरपालिक निगम, दुर्ग से सुनिश्चित की जाए।

3. प्रमुख सचिव, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग, भोपाल (मध्यप्रदेश) को, जिनके अधीन इस समय श्री आर. पी. सिंह, आयुक्त, नगरपालिक निगम, दुर्ग में नियुक्त हैं, धारा **11(1)**, छत्तीसगढ़ लोक आयोग अधिनियम, 2002 के अंतर्गत यह अनुशंसा की जाती है कि श्री आर. पी. सिंह द्वारा अपने कार्यकाल में नगरपालिक निगम, दुर्ग के कर्तव्यों का समुचित निर्वहन नहीं करने के कारण जो आर्थिक क्षति पहुँचाने का कृत्य स्थापित हुआ है, उसके लिए श्री आर. पी. सिंह के विरुद्ध विभागीय अनुशासनात्मक कार्यवाही संस्थित की जाकर विधि अनुसार कार्यवाही की जावे एवं आरोप स्थापित होने की स्थिति में श्री आर. पी. सिंह के विरुद्ध दीर्घ शास्ति आवश्यक सेवानिवृत्ति अधिरोपित हो जावे। उपरोक्तानुसार की गई कार्यवाही से आयोग को 3 माह में सूचित किया जावे।"

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

5. याचिकाकर्ताओं ने आयोग द्वारा की गई अनुशंसा की वैधता और वैधानिकता को कई आधारों पर चुनौती दी, जिनमें मुख्य रूप से निम्नलिखित शामिल हैं:**(i)** अनुशंसा विकृत, निराधार और अस्थिर है;**(ii)** आयोग ने याचिकाकर्ता और उत्तरवादी क्रमांक 7, 8 एवं 9 पर दंड की सिफारिश करके अपने अधिकार क्षेत्र का उल्लंघन किया है और अनुशासनात्मक प्राधिकारी की शक्ति ग्रहण कर ली है; **(iii)** शिकायत अस्पष्ट, आधारहीन है और मनमानेपन से ग्रस्त है; **(iv)**प्रतिपरीक्षण का कोई अवसर प्रदान नहीं किया गया, अतः विवादित अनुशंसा प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों के उल्लंघन के कारण दोषपूर्ण है;**(v)**और अभिलेख मंगवाए बिना ही कदाचार का निष्कर्ष दर्ज किया गया था। आयोग ने सभी तथ्यों की उचित जांच नहीं की थी ।

6. उत्तरवादी क्रमांक 2 की ओर से उपस्थित अधिवक्ता श्री शर्मा का तर्क है कि याचिकाएं वर्तमान स्तर पर अपरिपक्व हैं, क्योंकि अधिकारियों द्वारा आयोग की अनुशंसा के अनुसार अभी तक कोई कार्रवाई नहीं की गई है। आयोग एक अनुशंसात्मक निकाय है और आयोग की सिफारिश अभी स्वीकृति के चरण में है। उन्होंने आगे तर्क दिया कि *राजेश बिस्सा बनाम छत्तीसगढ़ राज्य एवं अन्य*[1] में इस न्यायालय के समक्ष एक समान प्रश्न विचार के लिए आया था, जिसमें अधिनियम,

[1] रीट याचिका(सिविल) संख्या 4964 वर्ष 2008, निर्णय तिथि 27 अप्रैल, 2010

2002 की योजना की जांच की गई थी और यह पाया गया था कि आयोग अपने निष्कर्षों और सिफारिशों को सुसंगत दस्तावेजों के साथ लिखित रूप में सक्षम प्राधिकारी को सूचित करने के लिए बाध्य है । अतः, इस स्तर पर आयोग की अनुशंसा के निष्कर्षों पर प्रश्न नहीं उठाया जा सकता।

7. याचिकाकर्ताओं की ओर से उपस्थित विद्वान अधिवक्ता को सुनने तथा विवाद को समझने के लिए संलग्न अभिलेखों एवं दस्तावेजों का अवलोकन करने के उपरांत, यह उचित एवं न्यायोचित प्रतीत होता है कि छत्तीसगढ़ लोक आयोग अधिनियम, 2002 की धारा 11 का संदर्भ लिया जाए, जो प्रतिवेदन प्रस्तुत किए जाने तथा उस पर की जाने वाली कार्यवाही, यदि कोई हो, से संबंधित है।

8. अधिनियम, 2002 की धारा 11 निम्नानुसार है:

"11. **लोक आयोग की रिपोर्ट** (1) यदि किसी कार्रवाई, जिसके कि संबंध में कोई शिकायत प्राप्त की गई हो, अन्वेषण के पश्चात् लोक आयोग की यह राय है कि शिकायत स्थापित होती है तो और धारा 6 की उपधारा (2) के अंतर्गत किए गए किसी संदर्भ में वह लिखित में एक रिपोर्ट द्वारा सुसंगत दस्तावेजों तथा अन्य साक्ष्यों के साथ उसके निष्कर्ष तथा अनुशंसाएं सक्षम प्राधिकारी को संसूचित करेगा।

स्पष्टीकरणः- किसी शिकायत, जिसमें उस शिकायत पर निर्णय, रिपोर्ट, निष्कर्ष और परिणाम भी सम्मिलित हैं, के संबंध में लोक आयोग की राय से अभिप्रेत है इसके सदस्यों की बहुसंख्यक का मत।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

(2) सक्षम प्राधिकारी उपधारा (1) के अधीन प्राप्त रिपोर्ट का परीक्षण करेगा और उस रिपोर्ट के आधार पर की गई या की जाने के लिये प्रस्तावित कार्रवाई की सूचना रिपोर्ट प्राप्त होने की तारीख से तीन मास के भीतर, लोक आयोग को देगा।

(3) यदि लोक आयोग का उसकी सिफारिशों पर की गई या की जाने के लिये प्रस्तावित कार्रवाई से समाधान हो जाये तो वह संबंधित परिवादी, लोक सेवक तथा सक्षम प्राधिकारी को सूचना देते हुए मामले को बंद कर देगा। किसी अन्य मामले में यदि वह यह समझे कि मामला इस योग्य है तो, राज्यपाल को उस मामले के संबंध में विशेष रिपोर्ट कर सकेगा तथा संबंधित परिवादी को भी इत्तिला दे सकेगा ।

(4) लोक आयोग इस अधिनियम के अधीन अपने कृत्यों के पालन के संबंध में एक समेकित रिपोर्ट राज्यपाल को प्रतिवर्ष पेश करेगा ।

(5) यदि उप धारा (३) के अधीन किसी विशेष रिपोर्ट या उपधारा (4) के अधीन वार्षिक रिपोर्ट में किसी लोक सेवक के विरूद्ध कोई प्रतिकूल टिप्पणी की जाती है तो ऐसी रिपोर्ट में उस प्रतिवाद का कि ऐसे लोक सेवक ने पेश किया था, सार तथा उस पर यथास्थिति, राज्य सरकार द्वारा या उसकी ओर से या राज्य सरकार के संबंधित विभाग द्वारा या उसकी ओर से या संबंधित लोक प्राधिकारी द्वारा या उसकी ओर से की गई टिप्पणी भी अंतर्विष्ट होगी ।

(6) उपधारा (3) के अधीन विशेष रिपोर्ट या उपधारा (4) के अधीन वार्षिक रिपोर्ट प्राप्त होने पर राज्यपाल उस रिपोर्ट की एक प्रतिलिपि स्पष्टीकारक ज्ञापन के साथ राज्य विधान सभा के समक्ष रखवायेगा ।

(7) इस अधिनियम की धारा 9 के उपबंधों के अध्यधीन रहते हुए लोक आयोग, बंद किये गये या अन्यथा निपटाये गये उन मामलों का जो कि उसे सामान्य लोकहित के या विधा संबंधी या वृत्तिक हित के प्रतीत हो, सार ऐसी रीति में तथा ऐसे व्यक्तियों को, जो कि उसे समुचित प्रतीत हों स्वविवेकानुसार समय-समय पर उपलब्ध करा सकेगा।"

9. **"सक्षम प्राधिकारी"** की परिभाषा छत्तीसगढ़ लोक आयोग अधिनियम, 2002 की धारा 2(ख) के अंतर्गत दी गई है, जो इस प्रकार है—

" ख) "सक्षम प्राधिकारी" से अभिप्रेत है,-

(1) मुख्यमंत्री से भिन्न किसी मंत्री की दशा में छत्तीसगढ़ राज्य का मुख्यमंत्री,
(2) (दो) मुख्यमंत्री या राज्य विधान-मंडल के सदस्य के मामले में छत्तीसगढ़ के राज्यपाल,
(3) अखिल भारतीय सेवाओं के अधिकारी के मामले में मुख्यमंत्री,
(4) अखिल भारतीय सेवाओं के किसी सदस्य से भिन्न किसी शासकीय सेवक के मामले में ऐसे शासकीय सेवक का नियुक्ति प्राधिकारी,
(5) किसी अन्य लोक सेवक के मामले से भिन्न मामले में ऐसा प्राधिकारी जैसा कि सरकार द्वारा विहित किया जाए।**"**

10. अधिनियम, 2002 की धारा 11 की उपधारा (2) के अंतर्गत, सक्षम प्राधिकारी को यह अधिकार है कि वह उपधारा (1) के अंतर्गत उसे प्रेषित प्रतिवेदन की जाँच करे और लोक आयोग को सूचित करे। सक्षम प्राधिकारी द्वारा प्रतिवेदन की जाँच के संबंध में किसी भी प्रकार के प्रतिबंध या निषेध का कोई प्रावधान नहीं है। अतः याचिकाकर्ताओं का यह आरोप कि लोक आयोग की संस्तुति बाध्यकारी है, निराधार है।

Web Copy High Court of Chhattisgarh Bilaspur

11. प्रतिवेदन तथा उसकी संस्तुतियों की जाँच करने के पश्चात्, सक्षम प्राधिकारी को लोक आयोग को सूचित करना होता है तथा आगे उस पर की जाने वाली कार्यवाही के संबंध में निर्णय लेना होता है। अधिनियम की परिकल्पना यह है कि कार्यवाही विधि के प्रावधानों के अनुरूप की जाएगी। यह याचिकाकर्ताओं का मामला नहीं है कि लोक आयोग की संस्तुति के आधार पर विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया का पालन किए बिना कोई कार्यवाही की गई हो अथवा कोई दंड आरोपित किया गया हो। अतः यह नहीं कहा जा सकता कि संस्तुति विकृत अथवा दोषपूर्ण है। यदि सक्षम प्राधिकारी प्रतिवेदन एवं संस्तुति की जाँच के पश्चात् इस निष्कर्ष पर पहुँचता है कि प्रस्तावित दंड आरोपित किया जाना चाहिए, तो याचिकाकर्ता सेवा विधि के अंतर्गत प्राकृतिक न्याय के मूल सिद्धांतों के अनुसार संरक्षण पाने के अधिकारी होंगे।

12. इस न्यायालय की विद्वान युगल पीठ ने रणधीर देसाई बनाम छत्तीसगढ़ लोक आयोग एवं अन्य प्रकरण में निम्नानुसार अभिमत व्यक्त किया है—

"9. अधिनियम, 2002 की धारा 11 का साधारण पाठ यह दर्शाता है कि किसी कार्यवाही की जाँच के उपरांत, यदि किसी शिकायत पर लोक आयोग की यह राय बनती है कि शिकायत सिद्ध है, तो वह लिखित प्रतिवेदन के माध्यम से अपने निष्कर्ष एवं संस्तुतियाँ, संबंधित दस्तावेजों एवं अन्य साक्ष्यों सहित, सक्षम प्राधिकारी को प्रेषित करेगा, जो आगे चलकर उपधारा (1) के अंतर्गत प्रेषित प्रतिवेदन की जाँच करेगा तथा प्रतिवेदन प्राप्त होने की तिथि से तीन माह के भीतर लोक आयोग को यह सूचित करेगा कि उस पर क्या कार्यवाही की गई है अथवा की जानी प्रस्तावित है।

10. इसके अतिरिक्त, संक्षिप्त ऑक्सफोर्ड अंग्रेज़ी शब्दकोश में 'अनुशंसा' शब्द का अर्थ 'सर्वोत्तम कार्यवाही के रूप में सुझाव या प्रस्ताव' बताया गया है।

11. उपर्युक्त के आलोक में यह स्पष्ट है कि लोक आयोग का प्रतिवेदन मात्र एक संस्तुति है, जिसके आधार पर सक्षम प्राधिकारी द्वारा कोई दंडात्मक कार्यवाही नहीं की जा सकती, जब तक कि संबंधित अधिनियम, अर्थात् छत्तीसगढ़ सिविल सेवा (आचरण) नियम, 1965 अथवा अन्य लागू अनुशासनात्मक नियमों के अंतर्गत आरोपित लोक सेवक के विरुद्ध निर्धारित प्रक्रिया का पालन न किया जाए। सक्षम प्राधिकारी को उत्तरवादी क्रमांक 1 की संस्तुतियों के प्राप्त होने पर स्वतंत्र रूप से निर्णय लेना होगा। अतः सक्षम प्राधिकारी द्वारा मात्र उत्तरवादी क्रमांक 1 की संस्तुतियों के आधार पर लिया गया कोई भी निर्णय निरर्थक होगा। इसलिए, हमारी यह राय है कि संबंधित दस्तावेजों सहित उत्तरवादी क्रमांक 1 का प्रतिवेदन आरोप पत्र अथवा कारण बताओ सूचना के रूप में कार्य कर सकता है, किंतु सक्षम प्राधिकारी को लागू सेवा नियमों के अंतर्गत निर्धारित प्रक्रिया का पालन करते हुए आरोपित लोक सेवक के संबंध में स्वतंत्र निर्णय लेना होगा।"

13. इस न्यायालय ने *राजेश बिस्सा* (उपरोक्त) के मामले में निम्नानुसार अभिमत व्यक्त किया है:

"28. अधिनियम, 2002 के संपूर्ण प्रावधानों के अवलोकन पर, यह प्रतीत होता है कि लोक आयोग के कार्यालय का गठन कुछ लोक सेवकों के विरुद्ध लगाए गए कदाचार के आरोपों और उससे जुड़े मामलों की जांच के लिए किया गया है । 'कदाचार' को एक ऐसे लोक सेवक के रूप में परिभाषित किया गया है जिसने स्वयं को या किसी अन्य व्यक्ति को कोई लाभ या अनुग्रह दिलाने के लिए, या किसी अन्य व्यक्ति को अनुचित क्षति या कठिनाई पहुँचाने के लिए अपने पद का दुरुपयोग किया है, या अपने कार्यों के निर्वहन में व्यक्तिगत हित या अनुचित या भ्रष्ट उद्देश्यों से प्रेरित होकर कार्य किया है, और ऐसे लोक सेवक के रूप में भ्रष्टाचार, अनुचित पक्षपात, भाई-भतीजावाद या अपनी क्षमता में निष्ठा की कमी में लिप्त रहा है, या ऐसा लोक सेवक आय के अपने ज्ञात स्रोतों से अधिक धन या संपत्ति का स्वामी है और ऐसी धन-संपदा या संपत्ति लोक सेवक द्वारा स्वयं या उसके परिवार के किसी सदस्य द्वारा या उसकी ओर से किसी अन्य व्यक्ति द्वारा रखी गई है।"

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

14. वर्तमान मामलों के तथ्यों पर विधि के सुस्थापित सिद्धांतों को लागू करते हुए और ऊपर बताए गए कारणों से, इन याचिकाओं में कोई सार नहीं है और ये निरस्त होने योग्य हैं, अतः इन्हें एतद्द्वारा निरस्त किया जाता है। व्यय के संबंध में कोई आदेश नहीं किया जा रहा है।

सही/-
(सतीश के. अग्निहोत्री)

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 कार्यालयीन एवं व्यवहारिक प्रयोजनों हेतु निर्णय का अंग्रेजी स्वरुप ही अभिप्रमाणित माना जाएगा और कार्यान्वयन तथा लागू किए जाने हेतु उसे ही वरीयता दी जाएगी।

Translated By Aman Ansari, Advocate.