**न्यायालय श्रीमान मध्यप्रदेश उच्च न्यायालय, जबलपुर**

विधिक याचिका क्रमांक 1526/1992

याचिकाकर्ता: अजय सिंह, उम्र लगभग 51 वर्ष, पुत्र स्व० श्री वीरेंद्र सिंह, व्यवसाय– ठेकेदार, निवासी हल्दी कोठी, बलिया (उ०प्र०), वर्तमान बसना, जिला रायपुर, (म०प्र०)

बनाम

उत्तरवादिगण:

1. मध्यप्रदेश राज्य,

   द्वारा– सचिव, लोक निर्माण विभाग, मध्य प्रदेश सरकार, वल्लभ भवन, भोपाल (म०प्र०)

2. अधीक्षण अभियंता, राष्ट्रीय राजमार्ग वृत्त, लोक निर्माण विभाग, रायपुर (म०प्र०)

3. कार्यपालन अभियंता, राष्ट्रीय राजमार्ग संभाग, लोक निर्माण विभाग, रायपुर (म०प्र०)

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

याचिका अंतर्गत, अनुच्छेद 226 एवं 227, भारत का संविधान।

**छत्तीसगढ़ उच्च न्यायालय: बिलासपुर**

**(युगलपीठ)**

**समक्ष:**

**माननीय श्री ए. के. पटनायक, मुख्य न्यायाधीश**

**एवं माननीय श्री सुनील कुमार सिन्हा, न्यायाधीश**

**विविध याचिका क्रमांक 1526/1992**

MISC. PETITION NO. 1526/1992

**अजय सिंह**

**बनाम**

**मध्य प्रदेश राज्य (अब छत्तीसगढ़) एवं अन्य**

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

उपस्थित :

श्री मनींद्र श्रीवास्तव, वरिष्ठ अधिवक्ता, सहित श्रीमती स्मिथा घई, याचिकाकर्ता की ओर से विद्वान अधिवक्ता।

श्री वी.वी.एस. मूर्ति, विद्वान उप महाधिवक्ता, सहित श्री संजय एस. अग्रवाल, शासकीय अधिवक्ता, छत्तीसगढ़ राज्य/उत्तरवादीगण की ओर से।

आदेश

(दिनांक 23 जून 2005 को पारित)

न्यायालय का निम्नलिखित आदेश ए. के. पटनायक, मुख्य न्यायाधीश द्वारा पारित किया गया:

1. राष्ट्रीय राजमार्ग संख्या 6 पर किलोमीटर संख्या 135/2 पर एक स्थायी पुल का निर्माण किया गया था। 14-02-1992 को कार्यपालक अभियंता, राष्ट्रीय राजमार्ग खंड, रायपुर ने पथकर संग्रहण हेतु बोलियां आमंत्रित करने की सूचना जारी की। 13-03-1992 को बोलीदाताओं के मध्य नीलामी आयोजित की गई जिसमें याचिकाकर्ता की बोली एक वर्ष के लिए 46.00 लाख रुपये की उच्चतम पाई गई, और याचिकाकर्ता तथा कार्यपालक अभियंता के मध्य 06-04-1992 को एक पट्टा करार निष्पादित किया गया। पट्टा करार के आख्यान भाग में यह उल्लेख किया गया था कि भारतीय पथकर अधिनियम, 1851 (संक्षेप में "अधिनियम 1851") की धारा 2 के अंतर्गत राज्य सरकार ने उक्त पुल पर प्रथम अनुसूची में विनिर्दिष्ट दरों पर, जो पट्टा करार से संलग्न थी, पथकर लगाया था और उक्त पट्टा करार के खंड (3) में यह प्रावधान था कि पथकर राज्य सरकार द्वारा नियत दरों के अनुसार पुल पार करने वाले सभी

व्यक्तियों, पशुओं, वाहनों और अन्य वस्तुओं पर लगाया जाएगा, सिवाय उनके जिन्हें छूट दी गई है या जिन्हें अधिनियम 1851 की धारा 4 के तहत छूट दी जा सकती है। यह करार एक वर्ष की अवधि के लिए 06/04/1992 से 05/04/1993 तक था। तथापि, इस बीच, भारत सरकार, भूतल परिवहन मंत्रालय (सड़क) ने 19/02/1992 की एक अधिसूचना जारी की, जिसमें राष्ट्रीय राजमार्ग (स्थायी पुलों के उपयोग हेतु शुल्क) नियम, 1978 (संक्षेप में "नियम"), जो केंद्र सरकार द्वारा राष्ट्रीय राजमार्ग अधिनियम, 1956 की धारा 9 के तहत बनाए गए थे, को अधिसूचित किया गया। नियमों के नियम 3 में यह प्रावधान था कि स्थायी पुलों के उपयोग के लिए यांत्रिक वाहनों पर शुल्क, नियमों से संलग्न अनुसूची की सारणी में विनिर्दिष्ट दरों पर, भारत सरकार की ओर से कार्यकारी एजेंसी को लगाया जाएगा और भुगतान किया जाएगा। नियमों से संलग्न अनुसूची की सारणी में विनिर्दिष्ट शुल्कों की दरें, उक्त पट्टा करार, जो याचिकाकर्ता और कार्यपालक अभियंता के मध्य किया गया था, से संलग्न अनुसूची में विनिर्दिष्ट दरों से अधिक थीं। याचिकाकर्ता ने दावा किया कि वह केंद्र सरकार द्वारा बनाए गए नियमों से संलग्न अनुसूची में विनिर्दिष्ट दरों पर शुल्क संग्रहित करने का हकदार था, न कि पट्टा करार से संलग्न अनुसूची में विनिर्दिष्ट दरों पर। जब याचिकाकर्ता के उक्त दावे का प्राधिकारियों द्वारा विरोध किया गया, तो याचिकाकर्ता ने भारत के संविधान के अनुच्छेद 226/227 के तहत उचित अनुतोष के लिए यह याचिका दायर की।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

2. 07/05/1992 को इस न्यायालय ने रिट याचिका स्वीकार की और इस आशय का एक अंतरिम आदेश पारित किया कि अगले आदेशों तक, याचिकाकर्ता राष्ट्रीय राजमार्ग संख्या 6 पर किलोमीटर संख्या 135/2 पर चलने वाले वाहनों से, केंद्र सरकार द्वारा 19/02/1992 की उस अधिसूचना में नियत दरों पर पथकर संग्रहित करने का हकदार होगा जो भारत के राजपत्र, असाधारण, भाग–II, खंड 3, उप–खंड (ii) में प्रकाशित हुई थी।

3. आज जब याचिका सुनवाई के लिए ली गई, तो याचिकाकर्ता की ओर से उपस्थित विद्वान अधिवक्ता श्री मणीन्द्र श्रीवास्तव ने निवेदन किया कि यह अविवादित है कि किलोमीटर संख्या 135/2 पर संबंधित पुल एक स्थायी पुल है जो राष्ट्रीय राजमार्ग पर स्थित है और राष्ट्रीय राजमार्ग अधिनियम, 1956 (संक्षेप में "अधिनियम 1956") प्रश्नगत पुल पर लागू होता है। उन्होंने आगे निवेदन किया कि अधिनियम 1956 की धारा 7 में यह प्रावधान था कि केंद्र सरकार, शासकीय राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, नौकाओं, स्थायी पुलों (जिनमें से प्रत्येक की निर्माण लागत पच्चीस लाख रुपये से अधिक है और जो 1 अप्रैल, 1976 को या उसके बाद यातायात के लिए खोले गए हैं), राष्ट्रीय राजमार्गों पर अस्थायी पुलों और सुरंगों, और अस्थायी पुलों, आदि के उपयोग के संबंध में प्रदान की गई सेवाओं या लाभों के लिए, ऐसी दरों पर जो इस निमित्त बनाए गए नियमों द्वारा अधिकथित की जाएं, ऐसी शक्तियों का प्रयोग करते हुए शुल्क लगा सकेगी। उन्होंने आगे बताया कि अधिनियम 1956 की धारा 9 के तहत, केंद्र सरकार को शासकीय राजपत्र में अधिसूचना द्वारा नियम बनाने की शक्ति निहित की गई है और अधिनियम 1956 की धारा 9 (2)(ख) के तहत यह प्रावधान है कि ऐसे नियम उन दरों का प्रावधान कर सकते हैं जिन पर किसी भी राष्ट्रीय राजमार्ग पर, अन्य बातों के साथ–साथ, नौकाओं, स्थायी पुलों, अस्थायी पुलों और सुरंगों के उपयोग के संबंध में प्रदान की गई सेवाओं के लिए शुल्क लगाया जा सकता है, और वह रीति जिससे ऐसे

शुल्क अधिनियम 1956 की धारा 7 के तहत संग्रहित किए जाएंगे। उन्होंने आगे निवेदन किया कि अधिनियम 1956 की धारा 7 और 9 के तहत अपनी शक्ति का प्रयोग करते हुए, केंद्र सरकार ने 19/02/1992 की अधिसूचना द्वारा नियम बनाए। उन्होंने आगे निवेदन किया कि नियमों के नियम 1 के उप–नियम (ii) में यह प्रावधान था कि नियम शासकीय राजपत्र में उनके प्रकाशन की तारीख को प्रवृत्त होंगे और इसलिए, नियम 19/02/1992 से अर्थात् शासकीय राजपत्र में प्रकाशन की तारीख से प्रवृत्त हुए। उन्होंने निवेदन किया कि चूंकि उक्त नियम पहले से ही प्रवृत्त थे, याचिकाकर्ता न केवल शुल्क संग्रहित करने का हकदार था बल्कि आबद्ध भी था नियमों से संलग्न अनुसूची की सारणी में विनिर्दिष्ट दरों पर न कि पट्टा करार से संलग्न अनुसूची में विनिर्दिष्ट दरों पर, भले ही नियमों से संलग्न अनुसूची की सारणी में विनिर्दिष्ट दरें पट्टा करार से संलग्न अनुसूची में विनिर्दिष्ट दरों से अधिक थीं। उन्होंने निवेदन किया कि पट्टा करार के तहत याचिकाकर्ता को राज्य सरकार को कुल 46.00 लाख रुपये की राशि का भुगतान करना आवश्यक था, जो बोली राशि का प्रतिनिधित्व करती थी, और याचिकाकर्ता उक्त 46.00 लाख रुपये की बोली राशि का भुगतान पहले ही कर चुका है। उन्होंने निवेदन किया कि चूंकि न्यायालय द्वारा 07/05/1992 को पारित अंतरिम आदेश द्वारा याचिकाकर्ता को नियमों से संलग्न अनुसूची की सारणी में केंद्र सरकार द्वारा नियत दरों पर पथकर संग्रहित करने की अनुमति दी गई थी, याचिकाकर्ता ने वास्तव में पुल पार करने वाले विभिन्न वाहनों से पूरे एक वर्ष के लिए नियमों से संलग्न अनुसूची की सारणी में नियत उक्त दरों पर शुल्क संग्रहित किया है और न्यायालय को अंतिम रूप से यह विनिश्चित करना होगा कि क्या याचिकाकर्ता उक्त दरों पर पथकर संग्रहित करने का हकदार था।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

4. दूसरी ओर, छत्तीसगढ़ राज्य/उत्तरवादीगण की ओर से उपस्थित विद्वान उप महाधिवक्ता श्री वी.वी.एस. मूर्ति ने, उत्तरवादीगण की ओर से दाखिल जवाब में किए गए अभिकथनों का अवलंब लेते हुए निवेदन किया कि बोलियां आमंत्रित करने की सूचना 14/02/1992 को जारी की गई थी इससे पहले कि केंद्र सरकार द्वारा 19/02/1992 की अधिसूचना द्वारा नियम अधिसूचित किए जाते और इस कारण से याचिकाकर्ता और कार्यपालक अभियंता के मध्य निष्पादित पट्टा करार की अनुसूची में, केंद्र सरकार द्वारा 19/02/1992 को अधिसूचित उक्त नियमों से संलग्न अनुसूची की सारणी में विनिर्दिष्ट शुल्कों की दरें उल्लिखित नहीं थीं और इसके बजाय अधिनियम 1851 के तहत राज्य सरकार द्वारा नियत दरें उल्लिखित थीं। उन्होंने जोरदार तर्क दिया कि चूंकि केंद्र सरकार द्वारा 19/02/1992 को बनाए गए नियम उस समय प्रवृत्त नहीं थे जब 14/02/1992 को बोलियां आमंत्रित करने की सूचना जारी की गई थी, याचिकाकर्ता केवल राज्य सरकार द्वारा नियत दरों को और जैसा कि पट्टा करार की अनुसूची में विनिर्दिष्ट है, संग्रहित करने का हकदार था।

5. हम श्री मूर्ति की उक्त दलील को स्वीकार करने में असमर्थ हैं। विधि की स्थिति यह है कि कोई करार विधि पर अधिभावी नहीं हो सकता। भारतीय संविदा अधिनियम, 1872 की धारा 57 यह प्रावधान करती है कि जहां व्यक्ति पारस्परिक रूप से वचन देते हैं, प्रथमतः कुछ ऐसी बातें करने का जो वैध हैं, और द्वितीयतः, विनिर्दिष्ट परिस्थितियों में, कुछ अन्य बातें करने का, जो अवैध हैं, तो वचनों का पहला समूह एक संविदा है, किंतु दूसरा एक शून्य करार है। भारतीय संविदा अधिनियम, 1872 की धारा 58

यह प्रावधान करती है कि वैकल्पिक वचन की दशा में, जिसकी एक शाखा वैध हो और दूसरी अवैध, केवल वैध शाखा ही प्रवृत्त की जा सकती है। केंद्र सरकार द्वारा 19/02/1992 की अधिसूचना के तहत बनाए गए नियमों के नियम 1 का उप–नियम (ii) यह कहता है कि नियम शासकीय राजपत्र में प्रकाशन की तारीख को प्रवृत्त होंगे और चूंकि शासकीय राजपत्र में प्रकाशन की तारीख स्वीकृत रूप से 19/02/1992 है, उक्त नियम 19/02/1992 से प्रवृत्त हुए। 19/02/1992 तक यद्यपि कार्यपालक अभियंता के कार्यालय द्वारा बोलियां आमंत्रित करने की सूचना जारी कर दी गई थी, याचिकाकर्ता और कार्यपालक अभियंता के मध्य करार निष्पादित नहीं हुआ था और उक्त करार केवल 06/04/1992 को, उक्त नियमों के प्रवृत्त होने के पश्चात् निष्पादित किया गया था। यदि ऐसा है, तो करार के केवल वे भाग जो 19/02/1992 को अधिसूचित नियमों से प्रभावित नहीं होते हैं, सुरक्षित रहेंगे और करार के वे भाग जो केंद्र सरकार द्वारा 19/02/1992 को अधिसूचित उक्त नियमों से प्रभावित होते हैं, शून्य होंगे।

6. नियमों का नियम 2(क) "निष्पादन अभिकरण" को निम्नानुसार परिभाषित करता है :–

> 2. परिभाषाएं:– इन नियमों में, जब तक कि संदर्भ से अन्यथा अपेक्षित न हो;
>
> (क) "निष्पादन अभिकरण" से अभिप्रेत है:–
>
> (i) उन राष्ट्रीय राजमार्गों की दशा में जो प्रशासनिक रूप से सीमा सड़क संगठन के भारसाधन में रखे गए हैं, सीमा सड़क विकास बोर्ड;
>
> (ii) उन राष्ट्रीय राजमार्गों की दशा में जो प्रशासनिक रूप से राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण के भारसाधन में रखे गए हैं, राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण;
>
> (iii) अन्य दशाओं में राज्य सरकार / संघ राज्यक्षेत्र प्रशासन जिसको अधिनियम की धारा 5 के अधीन ऐसे कृत्य प्रत्यायोजित किए गए हैं।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

"निष्पादन अभिकरण" की उक्त परिभाषा से यह स्पष्ट होगा कि उन राष्ट्रीय राजमार्गों की दशा में जो प्रशासनिक रूप से सीमा सड़क संगठन के भारसाधन में रखे गए हैं, सीमा सड़क विकास बोर्ड निष्पादन अभिकरण है; उन राष्ट्रीय राजमार्गों की दशा में जो प्रशासनिक रूप से राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण के भारसाधन में रखे गए हैं, राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण निष्पादन अभिकरण है और अन्य दशाओं में राज्य सरकार / संघ राज्यक्षेत्र प्रशासन, जिसको अधिनियम, 1956 की धारा 5 के अधीन ऐसे कृत्य प्रत्यायोजित किए गए हैं, निष्पादन अभिकरण है। इस प्रकार, इस मामले में तत्कालीन मध्य प्रदेश राज्य (अब छत्तीसगढ़ राज्य) के भीतर स्थित राष्ट्रीय राजमार्ग संख्या 6 के संबंध में राज्य सरकार वर्ष 1992 में निष्पादन अभिकरण थी। उक्त नियमों के नियम 7 का उप–नियम (10) आगे यह प्रावधान करता है:–

"यदि शुल्क संग्रहण किसी ठेकेदार के माध्यम से (प्रतियोगी बोली के आधार पर) होता है, तो सम्यक् रूप से निष्पादित करार में ठेकेदार द्वारा संविदा की अवधि के लिए देय आनुपातिक राशि का प्रत्येक मास में कम से कम एक बार निष्पादन अभिकरण / या उसके प्राधिकृत प्रतिनिधि को प्रेषण का प्रावधान होगा।"

नियम 7 (10) में उक्त उपबंधों के सामान्य पठन से यह स्पष्ट होगा कि केंद्र सरकार द्वारा 19/02/1992 की अधिसूचना द्वारा बनाए गए नियमों में एक ठेकेदार और निष्पादन अभिकरण के मध्य एक करार के लिए प्रावधान किया गया था ठेकेदार द्वारा शुल्कों के संग्रहण और ठेकेदार द्वारा निष्पादन अभिकरण को प्रेषण के लिए। इस प्रकार, याचिकाकर्ता और कार्यपालक अभियंता के मध्य प्रतियोगी बोली के आधार पर पथकर संग्रहण और प्रेषण के लिए पट्टा करार नियमों के नियम 7 के उप–नियम (10) द्वारा रक्षित है। इसके अतिरिक्त, चूंकि याचिकाकर्ता प्रतियोगी बोली के तहत पुल से होने वाले संग्रहण में से 46.00 लाख रुपये की राशि का भुगतान करने के लिए सहमत हुआ था, याचिकाकर्ता से 46.00 लाख रुपये से अधिक किसी भी राशि का भुगतान करने की अपेक्षा नहीं की जाएगी। नियमों के नियम 3 और नियम 6 (1) से यह भी स्पष्ट होगा कि अनुसूची की सारणी में विनिर्दिष्ट दरों पर शुल्क पुल पार करने वाले वाहनों से लगाया जाना और संगृहीत किया जाना अपेक्षित था। अतः विधि के अधीन, पुल पार करने वाले वाहनों से जो शुल्क लगाए जाने और संगृहीत किए जाने थे वे राज्य सरकार द्वारा नियत पट्टा करार से संलग्न अनुसूची में विनिर्दिष्ट दरों पर नहीं थे, बल्कि केंद्र सरकार द्वारा 19/02/1992 की अधिसूचना द्वारा बनाए गए नियमों से संलग्न अनुसूची की सारणी में विनिर्दिष्ट दरों पर थे। तदनुसार, पट्टा करार में वे उपबंध जो पट्टा करार से संलग्न अनुसूची में विनिर्दिष्ट दरों पर पथकर संग्रहण के लिए थे, शून्य और अप्रवर्तनीय थे। बल्कि, याचिकाकर्ता केंद्र सरकार द्वारा 19/02/1992 को अधिसूचित नियमों से संलग्न अनुसूची की सारणी में विनिर्दिष्ट दरों पर शुल्क संग्रहित करने का हकदार और दायी था।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

7. उक्त घोषणा के साथ, यह रिट याचिका निपटाई जाती है। यदि याचिकाकर्ता ने अपनी बोली के अनुसार और उसके तथा कार्यपालक अभियंता के मध्य निष्पादित पट्टा करार के अनुसार 46.00 लाख रुपये की पूरी राशि का भुगतान कर दिया है और याचिकाकर्ता द्वारा करार के अधीन प्रस्तुत की गई प्रतिभूति राशि को रोकने का कोई अन्य वैध कारण नहीं है, तो प्राधिकारियों द्वारा याचिकाकर्ता को प्रतिभूति राशि का प्रतिदाय कर दिया जाएगा।

सही/– सही/–

मुख्य न्यायाधीश सुनील कुमार सिन्हा न्यायाधीश

सुब्बू

**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: Shantam Awasthi