प्रकाशन हेतु अनुमोदित

छत्तीसगढ़ उच्च न्यायालय, बिलासपुर

रिट याचिका संख्या 1816 / 2006

कोरम : माननीय श्री एस.आर. नायक, मुख्य न्यायाधीश एवं माननीय श्री दिलीप रावसाहेब देशमुख, न्यायाधीश ।

याचिकाकर्ता :– नंद कुमार शुक्ला, उम्र लगभग 52 वर्ष, पिता श्री राम खिलावन, सचिव,
सरपंच संघ विकास खण्ड गुंडरदेही, निवासी मेदियापार, डाकघर सिकोसा,
तहसील गुंडरदेही, जिला दुर्ग (छ.ग.) ।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

बनाम

उत्तरवादी :– 1) छत्तीसगढ़ राज्य, द्वारा – सचिव, वित्त एवं योजना विभाग, दाऊ कल्याण सिंह भवन, छत्तीसगढ़ सचिवालय, रायपुर (छत्तीसगढ़) ।
2) सचिव, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग, दाऊ कल्याण सिंह भवन, रायपुर (छ.ग.) ।
3) संचालक, पंचायत एवं ग्रामीण विकास एवं समाज कल्याण विभाग, दाऊ कल्याण सिंह भवन, रायपुर (छ.ग.) ।
4) कलेक्टर, जिला दुर्ग (छ.ग.) ।

रिट याचिका संख्या **1693 / 2004**

याचिकाकर्ता :– 1) डी.आर.नुरेटी, पिता कत्तीराम नुरेटी, उम्र लगभग 49 वर्ष ।
2) एस.डी.मांझी, पिता लच्छीराम मांझी, उम्र लगभग 48 वर्ष ।
3) वी.एन.नेतम, पिता स्वर्गीय श्री सागरम नेताम, उम्र लगभग 49 वर्ष ।
4) टी.पी. शुक्ला, पिता श्री एल.एल. शुक्ला, उम्र लगभग 40 वर्ष ।
5) जी.एन.लक्ष्मण राव, पिता स्वर्गीय श्री जी.एन.लक्ष्मण राव, उम्र

लगभग 52 वर्ष ।

6) एस.के. मांझी, पिता स्वर्गीय श्री नारायण सिंह मांझी, उम्र लगभग 51 वर्ष ।

सभी याचिकाकर्ता पंचायत एवं समाज कल्याण विभाग में उप–लेखा परीक्षक के पद पर कार्यरत हैं, जिनका मुख्यालय बस्तर, जिला बस्तर (छ.ग.) में है ।

बनाम

उत्तरवादी :– 1) छत्तीसगढ़ राज्य, द्वारा – सचिव, वित्त एवं योजना विभाग, दाऊ कल्याण सिंह भवन, छत्तीसगढ़, रायपुर (छत्तीसगढ़) ।

2) सचिव, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग, मंत्रालय, दाऊ कल्याण सिंह भवन, रायपुर (छ.ग.) ।

3) संचालक, पंचायत एवं ग्रामीण विकास एवं समाज कल्याण विभाग, मंत्रालय, दाऊ कल्याण सिंह भवन, रायपुर (छ.ग.) ।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

रिट याचिका संख्या **1691 / 2004**

याचिकाकर्ता :– 1) तोप सिंह टंडन, पिता गोलम दास टंडन, उम्र लगभग 50 वर्ष ।

2) जी.के.शर्मा, पिता स्वर्गीय श्री लखन प्रसाद शर्मा, उम्र लगभग 54 वर्ष।

3) आर.के.यादव, पिता लखनलाल यादव, उम्र लगभग 50 वर्ष ।

4) टी.के.चंद्राकर, पिता श्री केजूराम चंद्राकर, उम्र लगभग 51 वर्ष ।

सभी याचिकाकर्ता पंचायत एवं समाज कल्याण विभाग में उप–लेखा परीक्षक के पद पर कार्यरत हैं, जिनका मुख्यालय बस्तर, जिला बस्तर (छ.ग.) में है ।

बनाम

उत्तरवादी :– 1) छत्तीसगढ़ राज्य, द्वारा – सचिव, वित्त एवं योजना विभाग, दाऊ कल्याण सिंह भवन, मंत्रालय, छत्तीसगढ़, रायपुर (छत्तीसगढ़) ।

2) सचिव, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग, मंत्रालय, दाऊ

कल्याण सिंह भवन, रायपुर (छ.ग.) ।

3) संचालक, पंचायत एवं ग्रामीण विकास एवं समाज कल्याण विभाग,मंत्रालय, दाऊ कल्याण सिंह भवन, रायपुर (छ.ग.) ।

रिट याचिका संख्या 1692 / 2004

याचिकाकर्ता :– 1) बी.आर. नेताम, पिता स्वर्गीय ए.आर. नेताम, उम्र लगभग 53 वर्ष ।

2) पी.डी. बघेल, पिता स्व. एस.आर. बघेल, उम्र लगभग 45 वर्ष ।

3) एन.आर. खापर्डे, पिता स्वर्गीय आर.एस. खापर्डे, उम्र लगभग 52 वर्ष ।

4) बी.आर. पटेल, पिता फगुनाराम पटेल, उम्र लगभग 52 वर्ष ।

5) जे.पी. ठाकुर, पिता स्वर्गीय घासिया राम, उम्र लगभग 54 वर्ष ।

6) जे.एल. चंद्राकर, पिता सी.एल. चंद्राकर, उम्र लगभग 47 वर्ष ।

7) श्रीमती गौरी बंछोर, पिता स्वर्गीय गोपाल बंछोर, उम्र लगभग 47 वर्ष ।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

सभी याचिकाकर्ता पंचायत एवं समाज कल्याण विभाग में उप–लेखा परीक्षक के पद पर कार्यरत हैं, जिनका मुख्यालय बस्तर, जिला बस्तर (छ.ग.) में है ।

बनाम

उत्तरवादी :– 1) छत्तीसगढ़ राज्य, द्वारा – सचिव, वित्त एवं योजना विभाग, दाऊ कल्याण सिंह भवन, मंत्रालय, छत्तीसगढ़, रायपुर (छत्तीसगढ़) ।

2) सचिव, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग, मंत्रालय, दाऊ कल्याण सिंह भवन, रायपुर (छ.ग.) ।

3) संचालक, पंचायत एवं ग्रामीण विकास एवं समाज कल्याण विभाग,मंत्रालय, दाऊ कल्याण सिंह भवन, रायपुर (छ.ग.) ।

रिट याचिका संख्या 2174 / 2004

याचिकाकर्ता :– 1) एफ.बी. कुर्रे, पिता श्री जे.आर. कुर्रे, उम्र लगभग 35 वर्ष ।

2) बी.के. यदु, पिता श्री के.पी. यदु, उम्र लगभग 49 वर्ष ।

3) के.एल. साहू, पिता श्री साधुराम साहू, उम्र लगभग 49 वर्ष ।

सभी याचिकाकर्ता पंचायत एवं समाज कल्याण विभाग में उप–लेखा परीक्षक के पद पर कार्यरत हैं, जिनका मुख्यालय बस्तर, जिला बस्तर (छ.ग.) में है ।

बनाम

उत्तरवादी :– 1) छत्तीसगढ़ राज्य, द्वारा – सचिव, वित्त एवं योजना विभाग, दाऊ कल्याण सिंह भवन, मंत्रालय, छत्तीसगढ़, रायपुर (छत्तीसगढ़) ।

2) सचिव, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग, मंत्रालय, दाऊ कल्याण सिंह भवन, रायपुर (छ.ग.) ।

3) संचालक, पंचायत एवं ग्रामीण विकास एवं समाज कल्याण विभाग,मंत्रालय, दाऊ कल्याण सिंह भवन, रायपुर (छ.ग.) ।

4) संचालक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग, रायपुर, जिला रायपुर (छ.ग.) ।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

रिट याचिका संख्या 1035 / 2005

याचिकाकर्ता :– कमल सिंह कुंजाम, पिता श्री श्याम सिंह कुंजाम, उम्र लगभग 40 वर्ष, वर्तमान में सरपंच, ग्राम पंचायत चिखली, ब्लॉक: डोंडी, जिला दुर्ग,(छ.ग.) ।

बनाम

उत्तरवादी :– 1) छत्तीसगढ़ राज्य, द्वारा – सचिव, वित्त एवं योजना विभाग, दाऊ कल्याण सिंह भवन, मंत्रालय, छत्तीसगढ़, रायपुर (छत्तीसगढ़) ।

2) सचिव, पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग, मंत्रालय, दाऊ कल्याण सिंह भवन, रायपुर (छ.ग.) ।

3) संचालक, पंचायत एवं ग्रामीण विकास एवं समाज कल्याण विभाग, मंत्रालय, दाऊ कल्याण सिंह भवन, रायपुर (छ.ग.) ।

4) संचालक, स्थानीय निधि अंकेक्षण विभाग, रायपुर, जिला रायपुर,(छ.ग.) ।

याचिकाकर्ता के अधिवक्ता : श्री बी.डी. गुरु (रिट याचिका संख्या **1691 / 2004,** 1692 / 2004, 1693 / 2004 और 2174 / 2004)

याचिकाकर्ता के अधिवक्ता : श्री वाई. चतुर्वेदी (रिट याचिका संख्या **1816 / 2006)**

याचिकाकर्ता के अधिवक्ता : श्री मलय कुमार भादुड़ी (रिट याचिका संख्या **1035 / 2005**)

उत्तरवादी के अधिवक्ता : श्री रवीश चंद्र अग्रवाल, महाधिवक्ता सहित श्री उत्कर्ष वर्मा, उप महाधिवक्ता ।

मौखिक आदेश

(दिनांक 27.06.2006 को पारित)

न्यायालय का निम्नलिखित मौखिक निर्णय मुख्य न्यायाधीश एस.आर. नायक द्वारा पारित किया गया :

1. रिट याचिकाओं के इस समूह में छत्तीसगढ़ स्थानीय निधि संपरीक्षा अधिनियम, 1973 (संक्षेप में '1973 अधिनियम') की धारा 4 की उपधारा (1) के अंतर्गत छत्तीसगढ़ शासन द्वारा जारी दिनांक 05.02.2004 की अधिसूचना की वैधता पर सवाल उठाया गया है ।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

2. न्यायालय को इन मामलों के तथ्यों का उल्लेख करने की कोई आवश्यकता नहीं है । आक्षेपित अधिसूचना की वैधता को केवल एक आधार पर चुनौती दी गई है । याचिकाकर्ताओं के विद्वान अधिवक्ता का सामान्य तर्क यह है कि उक्त अधिसूचना में ग्राम पंचायतों को शामिल करना अवैध और असंवैधानिक है, क्योंकि छत्तीसगढ़ पंचायत राज अधिनियम, 1993 (संक्षेप में 1993 अधिनियम) की धारा 129 में पंचायतों के खातों की लेखापरीक्षा का भी प्रावधान है; चूंकि 1993 अधिनियम, 1973 अधिनियम के संबंध में एक विशेष अधिनियम है, जो एक सामान्य अधिनियम है, इसलिए अधिनियम 1993 की धारा 129 के प्रावधान 1973 अधिनियम की धारा 4 के प्रावधानों पर अभिभावी हैं । रिट याचिका संख्या 1693/2004 में याचिकाकर्ता के विद्वान अधिवक्ता श्री बी.डी. गुरु के नेतृत्व में हमारे समक्ष याचिकाकर्ता के विद्वान अधिवक्ता द्वारा यही एकमात्र तर्क रखा गया था ।

3. राज्य की ओर से उपस्थित विद्वान महाधिवक्ता श्री रवीश चंद्र अग्रवाल ने आक्षेपित अधिसूचना की वैधता का समर्थन किया तथा जवाबदावा में दिए गए विधायन के इतिहास की ओर हमारा ध्यान आकर्षित किया तथा बताया कि ग्राम पंचायतों को वास्तव में दिनांक 09.08.1983 को ही अनुसूची में शामिल कर लिया गया था तथा तब से ग्राम पंचायतों के खातों का 1973 अधिनियम के अंतर्गत नियमित रूप से लेखा–परीक्षण किया जाता रहा है । विद्वान महाधिवक्ता ने यह भी तर्क प्रस्तुत किया कि 1973 अधिनियम और 1993 अधिनियम के बीच कोई संघर्ष नहीं है और यद्यपि इन अधिनियमों के तहत बनाए गए नियम कुछ मामलों में अतिछादित हैं, परंतु वे समान नहीं हैं । दूसरे शब्दों में, विद्वान महाधिवक्ता के अनुसार, उपरोक्त दोनों अधिनियमों के तहत बनाए गए नियम कुछ पहलुओं को शामिल करते हैं, जो एक दूसरे के अंतर्गत नहीं आते हैं । उन्होंने यह भी कहा कि चूंकि अधिनियम 1973 की धारा 4 की उपधारा (2) में सर्वोपरी खण्ड अधिनियमित किया गया है, इसलिए अधिनियम 1973 की धारा 4 की उपधारा (1) के अन्तर्गत जारी अधिसूचना का अधिनियम 1993 की धारा 129 तथा उसके अन्तर्गत बनाये गये नियमों के उपबन्धों पर अधिभावी प्रभाव होगा ।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

4. पक्षकारो के विद्वान अधिवक्ताओं की तर्के सुनने के बाद हम इस निष्कर्ष पर पहुंचे हैं कि याचिकाकर्ताओं ने किसी भी अनुमेय विधिक या असंवैधानिक आधार पर आक्षेपित अधिसूचना को अमान्य करने का कोई आधार नहीं बनाया है । यह सर्वविदित है कि आक्षेपित अधिसूचना राज्य सरकार द्वारा अधिनियम 1973 की धारा 4 की उपधारा (1) के तहत प्रदत्त शक्ति के आधार पर बनाया गया प्रत्यायोजित विधान है । यह सर्वविदित है कि प्रत्यायोजित विधान की वैधता को केवल कुछ आधारों पर ही सफलतापूर्वक चुनौती दी जा सकती है, जैसे कि आक्षेपित प्रत्यायोजित विधान मूल अधिनियम के विपरीत है; कि यह भारत के संविधान के भाग–III या संविधान के किसी अन्य प्रावधान का उल्लंघन करता है; नियम बनाने वाले प्राधिकारी द्वारा ऐसे प्रत्यायोजित विधान को अधिनियमित करने में मूल अधिनियम के तहत निर्धारित अनिवार्य

प्रक्रिया का पालन नहीं किया गया या कुछ मामलों में प्रत्यायोजित विधान स्पष्टतः मनमाना, अनुचित या दुर्भावनापूर्ण है आदि ।

5. याचिकाकर्ता के विद्वान अधिवक्ता द्वारा तर्क किया गया कि ऊपर उल्लिखित एकमात्र बिंदु, हमारी सुविचारित राय में, अच्छी तरह से स्थापित नहीं है । इस बात पर ध्यान देने की आवश्यकता है कि केवल इसलिए कि ग्राम पंचायत के खातों की 1973 अधिनियम के साथ–साथ 1993 अधिनियम के तहत भी लेखापरीक्षा की जानी है, केवल इस आधार पर और इसके अलावा कुछ भी नहीं कहा जा सकता है कि आक्षेपित अधिसूचना अवैध है । विधि–निर्माता के लिए अपने वैध विधायी क्षेत्र के अंतर्गत ग्राम पंचायतों के खातों की लेखापरीक्षा करने तथा लेखापरीक्षा रिपोर्ट प्रस्तुत करने का आदेश देने के लिए कोई विधिक या संवैधानिक बाधा नहीं है । यह भी ध्यान देने की आवश्यकता है कि वर्तमान मामले में, 1973 अधिनियम की धारा 4 और 1993 अधिनियम की धारा 129 के प्रावधानों के बीच कोई संघर्ष या विरोध नहीं है ।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

6. 1973 अधिनियम की धारा 4 और 1993 अधिनियम की धारा 129 के प्रावधान निम्नानुसार हैं :

"4. संपरीक्षा के लिए लेखे प्रस्तुत करना और संपरीक्षा शुल्क का भुगतान :– (1) राज्य सरकार अधिसूचना द्वारा यह घोषित कर सकेगी कि ऐसे स्थानीय प्राधिकारी के लेखे, जो अधिसूचना में विनिर्दिष्ट किए जाएं, इस अधिनियम के अधीन संपरीक्षा के अधीन होंगे ।

(2) उपधारा (1) के अधीन अधिसूचना जारी होने पर, उसमें विनिर्दिष्ट स्थानीय प्राधिकारी के लेखे, किसी अधिनियम में, जिसके द्वारा ऐसा स्थानीय प्राधिकरण गठित किया गया है, अथवा उसके अधीन बनाए गए किसी नियम में किसी बात के होते हुए भी, 1973 के अधिनियम द्वारा या उसके अधीन उपबंधित रीति से सभी प्रकार से संपरीक्षा के अधीन होंगे ।

(3) स्थानीय प्राधिकरण ऐसे संपरीक्षा शुल्क का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी होगा, जैसा कि राज्य सरकार समय–समय पर उस संबंध में निर्दिष्ट करेगी ।"

"129. पंचायतों की संपरीक्षा :– (1) पंचायतों के लेखाओं की संपरीक्षा करने के लिए राज्य सरकार के नियंत्रणाधीन एक पृथक एवं स्वतंत्र संपरीक्षा संगठन होगा ।

(2) संपरीक्षा संगठन में राज्य सरकार द्वार नियुक्त किये जाने वाले ऐसे अधिकारी तथा सेवक शामिल होंगे, जैसा की राज्य सरकार समय–समय पर नियुक्त करना उचित समझे ।

(3) पंचायतो के लेखाओ की संपरीक्षा संदाये की जाने वाली संपरीक्षा फीस और ऐसी संपरीक्षा रिपोर्टों या कार्यवाही की रीति ऐसी होगी जो विहित की जाए ।"

यह स्पष्ट है कि दोनों प्रावधानों का उद्देश्य एक ही है, अर्थात, स्थानीय निकायों के धन और वित्त, जिनमें राज्य की उच्च हिस्सेदारी है, का दोनों अधिनियमों के तहत नियमित रूप से लेखा–परीक्षण किया जाना चाहिए ताकि राज्य को पता चल सके कि स्थानीय निकाय सार्वजनिक धन को उन उद्देश्यों के लिए खर्च कर रहे हैं जिनके लिए इसे खर्च किया जाना है और विधि और निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार खर्च कर रहे हैं ताकि चूक की स्थिति में राज्य सार्वजनिक हित की रक्षा के लिए सुधारात्मक उपाय कर सके । चूंकि दोनों प्रावधानों के बीच कोई संघर्ष नहीं है, इसलिए इस मामले में हमें यह तय करने की कोई आवश्यकता नहीं है कि दोनों प्रावधानों अर्थात् 1973 अधिनियम की धारा 4 और 1993 अधिनियम की धारा 129 के बीच कौन सा सामान्य प्रावधान है और कौन सा विशेष प्रावधान है । यह कहना पर्याप्त है कि यह मानते हुए भी कि 1993 का अधिनियम एक विशेष अधिनियम है, जैसा कि श्री बी.डी. गुरु ने तर्क दिया है, यह तथ्य किसी भी तरह से याचिकाकर्ताओं को उनकी चुनौती को सफलतापूर्वक बनाए रखने में मदद नहीं करेगा। इसका सीधा कारण यह है कि 1973 अधिनियम की धारा 4 की उपधारा (2) एक सर्वोपरी खंड अधिनियमित करती है। धारा 4 की उपधारा (2) में यह प्रावधान है कि 1973 अधिनियम की धारा (4) के उपधारा (1) के अंतर्गत परिकल्पित अधिसूचना जारी होने पर, इसमें निर्दिष्ट स्थानीय प्राधिकारियों के लेखे, ऐसे किसी अधिनियम में, जिसके द्वारा ऐसा स्थानीय प्राधिकारी गठित किया गया है, या उसके अधीन बनाए गए किसी नियम में निहित किसी बात के होते हुए भी, 1973 अधिनियम द्वारा या उसके अधीन प्रदान की गई रीति से सभी उचित मामलों में लेखापरीक्षा के अधीन होंगे । यद्यपि हम पहले ही बता चुके हैं कि दोनों अधिनियमों के बीच कोई संघर्ष नहीं है, वैकल्पिक रूप से यह ध्यान देने

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

की आवश्यकता है कि यह मानते हुए भी कि दोनों प्रावधानों के बीच संघर्ष है, 1973 अधिनियम की धारा 4 की उपधारा (2) में अधिनियमित सर्वोपरी खंड के आधार पर, 1973 अधिनियम की धारा 4 के प्रावधानों का 1993 अधिनियम की धारा 129 और उसके तहत बनाए गए नियमों के प्रावधानों पर अधिभावी प्रभाव होगा ।

7. हमने अधिनियम 1973 की धारा 4 के प्रावधानों की तुलना अधिनियम 1993 की धारा 129 और उसके तहत बनाए गए नियमों के प्रावधानों से की है । विद्वान महाधिवक्ता ने सही तर्क प्रस्तुत किया कि अधिनियम और उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों के कुछ प्रावधान समान हैं, लेकिन तथ्य यह है कि 1973 के अधिनियम और उसके अंतर्गत बनाए गए नियम काफी व्यापक हैं और लेखांकन और लेखा परीक्षा के सभी पहलुओं से निराकरण करते हैं और यह ग्राम पंचायतों के खातों की लेखा परीक्षा करने के दायित्व का पालन न करने के लिए दंड का प्रावधान भी करता है । दूसरे शब्दों में, 1973 अधिनियम अपने आप में एक संहिता है और यह न केवल ग्राम पंचायतों बल्कि सभी स्थानीय निकायों के संबंध में लेखा प्रस्तुत करने के साथ–साथ लेखा परीक्षा शुल्क के भुगतान पर लेखा परीक्षा के सभी पहलुओं को पूरी तरह से शासिल करता है ।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

8. परिणामस्वरूप और उपरोक्त कारणों से, रिट याचिकाएँ खारिज की जाती हैं । व्यय के संबंध मे कोई आदेश नहीं दिया जा रहा है।

सही /–
मुख्य न्यायाधीश

सही /–
दिलीप रावसाहेब देशमुख
न्यायाधीश

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 MS. SAKSHI BALI, ADV