[2018] 3 एस.सी.आर. 675

भारत संघ

बनाम

आर. सेथुमाधवन एवं अन्य

(2018 की दीवानी अपील संख्या 3173)

22 मार्च, 2018

[मदन बी. लोकुर और दीपक गुप्ता, न्यायमूर्तिगण]

सेवा विधि : पेंशन – रेलवे – रेलगाड़ी परीक्षक का पद –दिनांक 30.9.1997 को भारत सरकार द्वारा पंचम केंद्रीय वेतन आयोग के अनुप्रयोग के क्षेत्र एवं सीमा से संबंधित नीति प्रस्ताव अधिसूचित किया गया। दिनांक 17.12.1998 को एक कार्यालय ज्ञापन जारी किया गया, जिसमें यह प्रावधान किया गया कि दिनांक 1.1.1996 से, सभी पेंशनधारकों की पेंशन, उनकी सेवानिवृत्ति की तिथि की परवाह किए बिना, उस पद के संशोधित वेतनमान के न्यूनतम वेतन के 50% से कम नहीं होगी, जिस पद को पेंशनधारक ने अंतिम रूप से धारण किया था, तथा जो संशोधित वेतनमान दिनांक 1.1.1996 से लागू किया गया। इसके पश्चात् दिनांक 11.5.2001 को एक अन्य कार्यालय ज्ञापन जारी किया गया, जिसमें दिनांक 17.12.1998 के कार्यालय ज्ञापन को स्पष्ट किया गया। विवाद इस प्रश्न को लेकर उत्पन्न हुआ कि क्या दिनांक 11.5.2001 का कार्यालय ज्ञापन, दिनांक 17.12.1998 के कार्यालय ज्ञापन को अधिलंघित करता है। अभिनिर्धारित: अधिकरण द्वारा के. एस. कृष्णास्वामी प्रकरण पर अवलंबन किया जाना उचित था, जिसमें यह निर्णय दिया गया था कि पंचम वेतन आयोग की संस्तुतियों को दिनांक 30.9.1997 के नीति प्रस्ताव द्वारा स्वीकार किया गया था, और यह कि पेंशन की अधिकतम सीमा सरकार में उच्चतम वेतन के 50% तक ही होगी। दिनांक 1.1.1996 से पूर्व सेवानिवृत्त सभी पेंशनधारकों, जिनमें 1986 से पूर्व सेवानिवृत्त पेंशनधारक भी सम्मिलित हैं, की पेंशन को दिनांक 1.1.1996 को समेकित किया जाएगा, किन्तु समेकित पेंशन को उस पद के संशोधित वेतनमान के न्यूनतम वेतन के 50% के स्तर तक नहीं लाया जाएगा, जिसे पेंशनधारक ने अपनी सेवानिवृत्ति के समय धारण किया था। दिनांक 17.12.1998 एवं 11.5.2001 के कार्यालय ज्ञापन एक-दूसरे के पूरक हैं। दोनों, सरकारी

नीति प्रस्ताव को स्पष्ट करते हैं। अतः यह तर्क कि दिनांक 11.5.2001 का कार्यालय ज्ञापन, दिनांक 17.12.1998 के मूल कार्यालय ज्ञापन को अधिलंघित करता है और इस प्रकार पेंशनधारकों के दो वर्ग सृजित करता है, पूर्णतः निराधार है। उच्च न्यायालय ने इस निर्णय का संदर्भ न लेकर तथा उत्तरदाता के पक्ष में निर्णय देकर त्रुटि की है।

**के.एस. कृष्णस्वामी और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य*

(2006) 13 एससीसी 215 : [2006] 9 पूरक एससीआर 330 –

पर अवलंबन किया गया।

<u>मामला कानून संदर्भ</u>

[2006] 9 पूरक एस.सी.आर. 330	**अवलंबित**	**कंडिका 11,13,16**

दीवानी अपीलीय क्षेत्राधिकार: 2018 की दीवानी अपील संख्या 3173

2013 की रिट याचिका संख्या 13207 में मद्रास में उच्च न्यायालय के न्यायिक निर्णय और आदेश दिनांक 02.08.2016 से।

अपीलकर्ता के लिए: अजीत कुमार सिन्हा, वरिष्ठ अधिवक्ता, सुश्री रीना पांडे, श्रीमती अनिल कटियार, अधिवक्ता।

उत्तरदाताओं के लिए: विकास महेंद्र, सुश्री प्रिथा श्रीकुमार, अधिवक्ता।

न्यायालय का निर्णय इनके द्वारा दिया गया था

मदन बी. लोकुर, न्यायमूर्ति 1. अनुमति प्रदान की जाती है।

2. लगभग 140 वर्ष पूर्व, प्रिवी काउंसिल द्वारा यह कहा गया था :

> “ये कार्यवाहियाँ निश्चय ही उस बात का उदाहरण प्रस्तुत करती हैं जो श्री *डोयन* द्वारा कही गई थी और जो इससे पूर्व अनेक बार कही जा चुकी है, कि *भारत* में किसी वादकारी की कठिनाइयाँ उस समय आरम्भ होती हैं जब वह कोई डिक्री प्राप्त कर लेता है।”[1]

---

1 राज दरभंगा के महाप्रबंधक कोर्ट ऑफ़ वाड्र्स के तहत बनाम महाराजा कुंवर रामपुत सिंह, (1871-2) संस्क. XIV मू, आई.ए. 605

कुछ इसी प्रकार की स्थिति सरकारी सेवकों की प्रतीत होती है – सेवानिवृत्ति प्राप्त करने के पश्चात् उन्हें अपनी विधिसम्मत पेंशन के लिए संघर्ष करना पड़ता है। यह एक रेलकर्मी का उत्कृष्ट प्रकरण है, जो दिनांक 31 मार्च 1991 को रेलगाड़ी परीक्षक के पद से सेवानिवृत्त हुआ था और जिसकी पेंशन से संबंधित कठिनाइयों का निर्णय 27 वर्षों के पश्चात् किया जा रहा है और दुर्भाग्यवश उसके पक्ष में नहीं।

3. हम भारत सरकार के कार्मिक एवं प्रशिक्षण विभाग को यह अनुशंसा करते हैं कि वह संसद द्वारा उपयुक्त विधि बनाए जाने अथवा लागू पेंशन नियमों के माध्यम से, न कि निर्देशों, कार्यालय ज्ञापनों, स्पष्टीकरणों, संशोधनों इत्यादि के मिश्रण के माध्यम से, किसी सरकारी सेवक के लिए सेवानिवृत्ति के पश्चात् का जीवन अधिक सरल बनाने का प्रयास करे।

4. जब उत्तरदाता भारतीय रेल में रेलगाड़ी परीक्षक के रूप में सेवानिवृत्त हुआ, तब वह 1400–2300 के वेतनमान में था। पंचम केंद्रीय वेतन आयोग के कार्यान्वयन के पश्चात्, रेलगाड़ी परीक्षक के पद (जिसे प्रतीत होता है कि समाप्त कर दिया गया था) के लिए प्रतिस्थापन वेतनमान 4500–7000 हो गया।

5. उत्तरदाता के अनुसार, रेलगाडी परीक्षक के पद को कनिष्ठ अभियंता ग्रेड–2 के रूप में पुनःनामित किया गया और पंचम केंद्रीय वेतन आयोग द्वारा कनिष्ठ अभियंता ग्रेड–2 के लिए संशोधित वेतन 5000–8000 अनुशंसित किया गया। रेलगाड़ी परीक्षक के प्रतिस्थापन वेतनमान और कनिष्ठ अभियंता ग्रेड–2 के संशोधित वेतनमान के बीच के अंतर के कारण उत्तरदाता की पेंशन पात्रता में प्रति माह लगभग 500 रुपये का अंतर उत्पन्न हुआ।

6. दिनांक 30 सितंबर 1997 को भारत सरकार द्वारा पंचम केंद्रीय वेतन आयोग की संस्तुतियों के अनुप्रयोग के क्षेत्र और सीमा तथा उनकी स्वीकृति से संबंधित एक नीति प्रस्ताव अधिसूचित किया गया। इसके पश्चात् पेंशनधारकों की ओर से बड़ी संख्या में अभ्यावेदन प्रस्तुत किए गए, जिसके परिणामस्वरूप भारत सरकार द्वारा दिनांक 17 दिसंबर 1998 को निम्नलिखित प्रभाव वाला एक कार्यालय ज्ञापन जारी किया गया :

> "राष्ट्रपति महोदय को अब यह निर्णय लेने में प्रसन्नता है कि दिनांक 1.1.1996 से, सभी पेंशनधारकों की पेंशन, उनकी सेवानिवृत्ति की तिथि की परवाह किए बिना, उस पद के संशोधित वेतनमान के न्यूनतम वेतन के 50% से कम नहीं होगी, जिसे पेंशनधारक ने अंतिम रूप से धारण किया था और जो संशोधित वेतनमान दिनांक 1.1.1996 से लागू किया गया है।"

7. ऐसा प्रतीत होता है कि भ्रम की स्थिति बनी रही और एक बार पुनः भारत सरकार द्वारा दिनांक 11 मई 2001 को पूर्ववर्ती कार्यालय ज्ञापन को स्पष्ट करने हेतु एक कार्यालय ज्ञापन जारी किया गया। उक्त स्पष्टीकरण इस प्रकार है :—

> "उपर्युक्त आदेश के कार्यान्वयन के दौरान, मंत्रालयों/विभागों द्वारा पेंशनधारक द्वारा उसकी सेवानिवृत्ति के समय धारित 'अंतिम पद' के संबंध में स्पष्टीकरण मांगे गए हैं। दिनांक 17.12.1998 के कार्यालय ज्ञापन का द्वितीय वाक्य, अर्थात् 'सभी पेंशनधारकों की पेंशन, उनकी सेवानिवृत्ति की तिथि की परवाह किए बिना, दिनांक 1.1.1996 से लागू संशोधित वेतनमान में पेंशनधारक द्वारा अंतिम रूप से धारित पद के न्यूनतम वेतन के 50% से कम नहीं होगी', का यह अभिप्राय होगा कि सभी पेंशनधारकों की पेंशन, उनकी सेवानिवृत्ति की तिथि की परवाह किए बिना, दिनांक 01.01.96 को विद्यमान, उस वेतनमान के न्यूनतम वेतन के 50% से कम नहीं होगी, जिसे पेंशनधारक ने अपनी सेवानिवृत्ति/अधिवर्षिता के समय धारण किया था।"

8. उत्तरदाता की शिकायत दिनांक 11 मई 2001 के उक्त स्पष्टीकरण के विरुद्ध निर्देशित है, क्योंकि उत्तरदाता ने यह अनुभव किया कि उक्त स्पष्टीकरण का उसकी पेंशन पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा है। अतः उसने अपनी विधिसम्मत पेंशन के लिए केंद्रीय प्रशासनिक अधिकरण के समक्ष एक मूल आवेदन प्रस्तुत किया। उत्तरदाता द्वारा उठाया गया प्रश्न, जैसा कि कुछ अन्य व्यक्तियों द्वारा भी उठाया गया था, अधिकरण की एक वृहत्तर पीठ के समक्ष संदर्भित किया गया और संदर्भित प्रश्न इस प्रकार है :—

> "जब भारतीय रेल में कनिष्ठ अभियंता ग्रेड–2 (टीएक्सआर) पद से संबद्ध 1400–2300 के पूर्व-संशोधित वेतनमान को 5000–8000 में संशोधित किया गया (जबकि 1400–2300 के पूर्व-संशोधित वेतनमान का सामान्य प्रतिस्थापन वेतनमान 4500–7000 है), तब क्या 01.01.1996 से पूर्व सेवानिवृत्त पेंशनधारकों को देय पेंशन 5000–8000 के वेतनमान के आधार पर निर्धारित की जानी चाहिए अथवा उसे 4500–7000 के वेतनमान के आधार पर गणना की गई पेंशन तक ही सीमित किया जाना चाहिए।"

9. दिनांक 31 अक्टूबर 2011 के एक विस्तृत निर्णय एवं आदेश द्वारा अधिकरण ने यह दृष्टिकोण अपनाया कि उत्तरदाता ने अपनी अधिवर्षिता की तिथि को रेलगाड़ी परीक्षक का पद धारण किया था और उसकी पेंशन उसी आधार पर सही रूप से निर्धारित की गई थी।

रेलगाड़ी परीक्षक के पद के लिए प्रतिस्थापन वेतनमान दिनांक 1 जनवरी 1996 से 4500–7000 था। यह निर्णय दिया गया कि उत्तरदाता की पेंशन को कनिष्ठ अभियंता ग्रेड–2 के वेतनमान के समकक्ष नहीं किया जा सकता। संदर्भ का उत्तर उसी के अनुरूप दिया गया।

10. इस निष्कर्ष पर पहुँचते समय अधिकरण ने अधिकरण की विभिन्न पीठों, अनेक उच्च न्यायालयों तथा इस न्यायालय के कुछ निर्णयों सहित 20 से अधिक निर्णयों पर विचार किया। यह इस बात का संकेत है कि जब राज्य के विरुद्ध पेंशन का दावा किया जाता है, तो पेंशनधारकों के लिए कितना संघर्ष निहित होता है।

11. जैसा भी हो, अंततः अधिकरण ने इस न्यायालय के निर्णय ***के.एस. कृष्णास्वामी एवं अन्य बनाम भारत संघ एवं अन्य***[2] पर अवलंबन करते हुए मूल आवेदन को खारिज कर दिया।

12. अधिकरण के निर्णय एवं आदेश से स्वयं को आहत अनुभव करते हुए, याचिकाकर्ता ने मद्रास उच्च न्यायालय में रिट याचिका संख्या 13207 सन् 2013 प्रस्तुत की। दिनांक 2 अगस्त 2016 के विवादित निर्णय एवं आदेश द्वारा उच्च न्यायालय ने उक्त रिट याचिका को स्वीकार करते हुए अधिकरण द्वारा पारित आदेश को निरस्त कर दिया। इन्हीं परिस्थितियों में भारत संघ हमारे समक्ष उपस्थित हुआ है।

13. हमने पक्षकारों के विद्वान अधिवक्ताओं को सुना है और यह पाया है कि अधिकरण ने इस न्यायालय द्वारा ***कृष्णस्वामी*** प्रकरण में पारित निर्णय एवं आदेश पर निर्भर होकर सही किया। उक्त निर्णय में वही प्रश्न, जो अधिकरण तथा उच्च न्यायालय के समक्ष विचारार्थ उत्पन्न हुआ था, यद्यपि भारत सरकार के कुछ अन्य पदों के संदर्भ में, विचाराधीन किया गया था। ***कृष्णस्वामी*** प्रकरण में इस न्यायालय द्वारा प्रतिपादित प्रश्न पाँचवें केंद्रीय वेतन आयोग द्वारा अनुशंसित वेतनमान तथा दिनांक 30 सितम्बर 1997 की नीति निर्णय के माध्यम से भारत सरकार द्वारा उन अनुशंसाओं की स्वीकृति, तथा दिनांक 17 दिसम्बर 1998 के कार्यालय ज्ञापन, जिसे दिनांक 11 मई 2001 के कार्यालय ज्ञापन द्वारा स्पष्ट किया गया, से संबंधित था। विचारार्थ उत्पन्न मूल प्रश्न यह था कि क्या दिनांक 11 मई 2001 का कार्यालय ज्ञापन, भारत सरकार के दिनांक 30 सितम्बर 1997 के नीति प्रस्ताव को स्पष्ट करने वाले दिनांक 17 दिसम्बर 1998 के कार्यालय ज्ञापन को अधिलंघित करता है।

---

2 (2006) 13 एससीसी 215

14. इस प्रश्न पर विचार करते हुए, इस न्यायालय ने प्रतिवेदन के अनुच्छेद 17 एवं 27 में निम्नलिखित रूप में अभिमत व्यक्त किया हैः

"**17.** अपीलकर्ताओं की ओर से प्रस्तुत विद्वान अधिवक्ता के तर्कों का मुख्य आधार यह है कि दिनांक 11-5-2001 का कार्यालय ज्ञापन, दिनांक 17-12-1998 के मूल कार्यालय ज्ञापन को अधिलंघित करता है और पेंशनभोगियों के दो वर्ग सृजित करता है। हम इस तर्क को स्वीकार करने में असमर्थ हैं। जैसा कि उपर्युक्त रूप से उल्लेख किया गया है, पाँचवें वेतन आयोग की अनुशंसाओं को दिनांक 30-9-1997 के नीति प्रस्ताव की सीमा तक स्वीकार किया गया था। उक्त नीति प्रस्ताव को आगे दिनांक 17-12-1998 के कार्यालय ज्ञापन द्वारा जारी निर्देशों के माध्यम से स्पष्ट किया गया, जिन्हें पुनः दिनांक 11-5-2001 के कार्यालय ज्ञापन के रूप में जारी एक अन्य कार्यकारी निर्देश द्वारा स्पष्ट किया गया। यह विधि का सुस्पष्ट सिद्धांत है कि वेतन आयोग की अनुशंसाएँ उपयुक्त सरकार द्वारा स्वीकृति अथवा अस्वीकृति, आवश्यक संशोधनों सहित, के अधीन होती हैं। यह भी विधि का सुस्पष्ट सिद्धांत है कि सरकार का कोई नीति निर्णय कार्यकारी निर्देशों द्वारा पुनरीक्षित, परिवर्तित अथवा संशोधित किया जा सकता है। इन्हीं परिस्थितियों में किसी नीति निर्णय को प्रतिषेध के आधार पर चुनौती नहीं दी जा सकती। वर्तमान प्रकरण में, पाँचवें वेतन आयोग की अनुशंसाओं को दिनांक 30-9-1997 के नीति प्रस्ताव द्वारा इस सीमा तक स्वीकार किया गया कि पेंशन की अधिकतम सीमा सरकार में उच्चतम वेतन का 50% होगी। दिनांक 1-1-1996 से पूर्व सेवानिवृत्त सभी पेंशनभोगियों, जिनमें दिनांक 1-1-1986 से पूर्व सेवानिवृत्त पेंशनभोगी भी सम्मिलित हैं, की पेंशन को दिनांक 1-1-1996 को समेकित किया जाएगा, परंतु समेकित पेंशन को उस पद के संशोधित वेतनमान के न्यूनतम वेतन के 50% के स्तर तक नहीं लाया जाएगा, जिस पद पर पेंशनभोगी सेवानिवृत्ति के समय कार्यरत था। इसके पश्चात दिनांक 17-12-1998 के कार्यालय ज्ञापन द्वारा दिनांक 30-9-1997 के नीति प्रस्ताव को कार्यकारी निर्देशों के माध्यम से स्पष्ट किया गया तथा आगे दिनांक 11-5-2001 के कार्यालय ज्ञापन के रूप में भारत सरकार के दिनांक 30-9-1997 के नीति प्रस्ताव की विषय-वस्तु को स्पष्ट किया गया। ये दोनों एक-दूसरे के पूरक हैं। दोनों ही भारत सरकार के दिनांक 30-9-1997 के नीति प्रस्ताव को स्पष्ट करते हैं। अपीलकर्ता दिनांक 17-12-1998 के कार्यालय ज्ञापन में निहित कार्यकारी निर्देशों से आहत नहीं हैं। अतः हमारे विचार में, अपीलकर्ता का यह तर्क कि दिनांक

11-5-2001 का कार्यालय ज्ञापन, दिनांक 17-12-1998 के मूल कार्यालय ज्ञापन को अधिलंघित करता है और इस प्रकार पेंशनभोगियों के दो वर्ग सृजित करता है, पूर्णतः निराधार एवं अस्थिर है।”

27. उपर्युक्त कारणों से, मद्रास उच्च न्यायालय द्वारा ग्रहण किया गया यह दृष्टिकोण कि दिनांक 11-5-2001 के कार्यालय ज्ञापन (ओ.एम.) में निहित स्पष्टीकरणात्मक कार्यपालिका निर्देश, दिनांक 17-12-1998 के कार्यालय ज्ञापन (ओ.एम.) का अभिन्न अंग हैं, जो सरकार के दिनांक 30-9-1997 के नीतिगत संकल्प का स्पष्टीकरण करते हैं, तथा वे दिनांक 17-12-1998 के मूल कार्यालय ज्ञापन (ओ.एम.) को अधिरोहित नहीं करते, विधि की दृष्टि से सही है और तदनुसार उसकी पुष्टि की जाती है। दिल्ली उच्च न्यायालय द्वारा ग्रहण किया गया यह दृष्टिकोण कि दिनांक 11-5-2001 का कार्यालय ज्ञापन (ओ.एम.) दिनांक 17-12-1998 के मूल कार्यालय ज्ञापन (ओ.एम.) को अधिरोहित करता है तथा पेंशनभोगियों के दो वर्ग निर्मित करता है, विधि का सही प्रतिपादन नहीं करता और तदनुसार उसे अपास्त किया जाता है।

15. दुर्भाग्यवश, उतरदाता के पक्ष में निर्णय देते समय उच्च न्यायालय ने इस निर्णय का उल्लेख तक नहीं किया। चूँकि यह विषय इस न्यायालय द्वारा ***कृष्णस्वामी*** प्रकरण में दिए गए निर्णय से प्रत्यक्षतः आच्छादित है, अतः यह अपील स्वीकार की जानी आवश्यक है।

16. उच्च न्यायालय द्वारा की गई एक अन्य त्रुटि यह है कि उसने यह मान लिया कि ट्रेन परीक्षक का पद कनिष्ठ अभियंता श्रेणी-II के रूप में पुनर्नामित किया गया था। अभिलेख पर ऐसा कुछ भी नहीं है जिससे इस प्रकार के पुनर्नामांकन का संकेत मिले। वास्तव में, पुनर्नामांकन का यह निष्कर्ष ही वह एकमात्र आधार है, जिसके आधार पर उच्च न्यायालय द्वारा रिट याचिका स्वीकार की गई, और जैसा कि ऊपर उल्लेख किया गया है, हमें अभिलेख पर ऐसा कोई भी सामग्री उपलब्ध नहीं होती, जो इस प्रकार के पुनर्नामांकन का समर्थन करती हो। परिणामस्वरूप, उच्च न्यायालय के निर्णय का संपूर्ण आधार ही त्रुटिपूर्ण है, इसके अतिरिक्त इस तथ्य के कि उच्च न्यायालय ने इस विषय पर कृष्णस्वामी प्रकरण में इस न्यायालय के निर्णय पर विचार ही नहीं किया।

17. उपर्युक्त परिस्थितियों में, हमारे पास मद्रास उच्च न्यायालय द्वारा पारित आक्षेपित निर्णय एवं आदेश को अपास्त करने के अतिरिक्त कोई विकल्प नहीं है, और हम ऐसा करते हैं। अपील स्वीकार की जाती है।

18. यदि उतरदाता को कोई भुगतान किया गया हो, तो उन राशियों की कोई वसूली नहीं की जाएगी।

19. इस आदेश की एक प्रति भारत सरकार के कार्मिक एवं प्रशिक्षण विभाग के सचिव को प्रेषित की जाए।

अपील की अनुमति दी गई।

देविका गुजराल

खंडन (डिस्क्लेमर)- स्थानीय भाषा में निर्णय के अनुवाद का आशय, पक्षकारों को इसे अपनी भाषा में समझने के उपयोग तक ही सीमित है और अन्य प्रयोजनार्थ इसका उपयोग नहीं किया जा सकता। समस्त व्यवहारिक, कार्यालयी, न्यायिक एवं सरकारी प्रयोजनार्थ, निर्णय का अंग्रेजी संस्करण ही प्रमाणिक होगा साथ ही निष्पादन तथा कार्यान्वयन के प्रयोजनार्थ अनुमान्य होगा।