पटना उच्च न्यायालय

लेटर्स पेटेंट अपील सं.1548/2017

सिविल रिट संख्या 5756/2017

==========

अध्यक्ष के माध्यम से बिहार विधान सभा की प्राक्कलन समिति।

..... प्रतिवादी/अपीलार्थी

बनाम

1. मुख्य सचिव, बिहार सरकार, पटना के माध्यम से बिहार राज्य।

2. प्रधान सचिव, शहरी विकास और आवास विभाग, बिहार सरकार, पटना।

3. निदेशक, नगर प्रशासन, शहरी विकास और आवास विभाग, बिहार सरकार, पटना।

4. जिला मजिस्ट्रेट, पटना, जिला-पटना

..... उत्तरदाता/उत्तरदाता प्रथम पक्ष

5. कौशल कौशिक, स्वर्गीय जगदीश प्रसाद के पुत्र, ग्राम-निसारपुरा, पी. ओ.-अमरपुरा, पी. एस.-नौबतपुर, जिला-पटना, वर्तमान में मुख्य पार्षद, नगर पंचायत नौबतपुर, पी. ओ. और पी. एस.-नौबतपुर, जिला-पटना।

.....याचिकाकर्ता-प्रतिवादी/ द्वितीय पक्ष

..... उत्तरदाता

==========

भारत का संविधान- अनुच्छेद 226, अनुच्छेद 212-बिहार विधानसभा में प्रक्रिया और कार्य संचालन के नियम-185-विधान सभा के समक्ष विचार के लिए लंबित प्राक्कलन समिति की सिफारिशों/रिपोर्ट को यू/ए 226 के तहत चुनौती नहीं दी जा सकती है-कानून की अदालत द्वारा किसी भी अवलोकन को यू/ए 212 के तहत बनाए गए बार के अनुसार टाला जाना चाहिए। (पैरा-9,10)

रिट न्यायालय, जो प्राक्कलन समिति के अधिकार क्षेत्र, प्रतिवेदन और सिफारिशों को किसी भी चुनौती को स्वीकार करने में न्यायोचित नहीं है-किसी भी स्वतंत्र सामग्री को एकत्र नहीं करने और केवल प्राक्कलन समिति की सिफारिश पर कार्यवाही करने के तर्क पर केवल अधिकार क्षेत्र को छुए बिना या सिफारिश/प्रतिवेदन पर किसी भी चर्चा में प्रवेश किए बिना विचार किया जा सकता है। (पैरा-12,13)

पटना उच्च न्यायालय

लेटर्स पेटेंट अपील सं.1548/2017

सिविल रिट संख्या 5756/2017

==========

अध्यक्ष के माध्यम से बिहार विधान सभा की प्राक्कलन समिति।

..... प्रतिवादी/अपीलार्थी

बनाम

1. मुख्य सचिव, बिहार सरकार, पटना के माध्यम से बिहार राज्य।

2. प्रधान सचिव, शहरी विकास और आवास विभाग, बिहार सरकार, पटना।

3. निदेशक, नगर प्रशासन, शहरी विकास और आवास विभाग, बिहार सरकार, पटना।

4. जिला मजिस्ट्रेट, पटना, जिला-पटना।

..... उत्तरदाता/उत्तरदाता प्रथम पक्ष

5. कौशल कौशिक, स्वर्गीय जगदीश प्रसाद के पुत्र, ग्राम-निसारपुरा, पी. ओ.-अमरपुरा, पी. एस.-नौबतपुर, जिला-पटना, वर्तमान में मुख्य पार्षद, नगर पंचायत नौबतपुर, पी. ओ. और पी. एस.-नौबतपुर, जिला-पटना।

.....याचिकाकर्ता-प्रतिवादी/ द्वितीय पक्ष

..... उत्तरदाता

==========

उपस्थितिः

अपीलार्थी/ओं के लिए	:	श्री पी.के.शाही, वरिष्ठ अधिवक्ता और
		श्री कौशल कुमार सिंह, अधिवक्ता।
उत्तरदाताओं के लिए	:	श्री एस.बी.के. मंगलम, अधिवक्ता।

==========

कोरमः माननीय मुख्य न्यायाधीश महोदय

एवं

माननीय न्यायमूर्ति श्री राजीव रंजन प्रसाद

मौखिक निर्णय

(प्रतिःमाननीय न्यायमूर्ति श्री राजीव रंजन प्रसाद)

तारीखः 13-02-2018

2017 के सी. डब्ल्यू. जे. सी. संख्या 5756 में विद्वान एकल न्यायाधीश द्वारा पारित दिनांक 10.10.2017 के आदेश को चुनौती देते हुए, बिहार विधानसभा की प्राक्कलन समिति (इसके बाद जिसे "प्राक्कलन समिति" संबोधित किया गया है।) ने इस अंतर-न्यायालय अपील को प्राथमिकता दी है। विवादित आदेश द्वारा विद्वान एकल न्यायाधीश ने भारत के संविधान के अनुच्छेद 212 के तहत निहित संवैधानिक जनादेश को देखते हुए अदालतों द्वारा हस्तक्षेप के प्रतिबंध के रूप में प्राक्कलन समिति द्वारा उठाई गई प्रारंभिक आपत्ति को अस्वीकार कर दिया है। रिट याचिकाकर्ता, जो वर्तमान अपील में प्रतिवादी सं.5 है नगर पंचायत, नौबतपुर के मुख्य पार्षद थे।

2. हमने श्री पी. के. शाही, विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता एवं उनकी सहायता में श्री कौशल कुमार सिंह, अपीलार्थी की ओर से विद्वान अधिवक्ता और श्री एस. बी. के. मंगलम, रिट याचिकाकर्ता का प्रतिनिधित्व करने वाले विद्वान अधिवक्ता-प्रतिवादी सं.5. निम्नलिखित राहतों के लिए रिट याचिका को प्राथमिकता दी गई हैः-

> "(I) 159 रिपोर्ट और 16 वीं बिहार विधानसभा की प्रतिवादी प्राक्कलन समिति की अनुशंसा दिनांक को रद्द करने के लिए CERTIORARI की प्रकृति में एक उचित रिट जारी करने के लिए, जिसके द्वारा और जहां निर्देश के तहत गलती करने वाले अधिकारियों (अध्यक्ष, कार्यकारी अधिकारी) सरकारी कर्मचारियों और एजेंसी के खिलाफ बिहार नगर अधिनियम और बिहार वित्तीय नियमों के प्रावधानों के उल्लंघन के लिए कार्रवाई करने के लिए जारी किया गया है, इस आधार पर कि बिहार नगर अधिनियम, 2007 की धारा 66 के तहत निहित प्रावधानों को देखते हुए, बिहार विधानसभा की कार्यकारी समिति के पास नगरपालिका सरकार के मामलों में जाँच करने की अधिकारिता नहीं

है। और इसलिए, उपरोक्त समिति की रिपोर्ट और सिफारिश पूरी तरह से अनावश्यक और अधिकार क्षेत्र के बिना है।

(II) इस घोषणा के लिए कि भले ही उक्त समिति को नगरपालिका सरकार के मामलों में जांच करने का अधिकार है, वह चुनिंदा लोगों के खिलाफ कार्रवाई के लिए अपने निर्देश को प्रतिबंधित नहीं कर सकती है, बल्कि उसे राज्य सरकार और केंद्र सरकार के उच्च अधिकारियों के खिलाफ कार्रवाई का निर्देश देना चाहिए था, जिन्होंने इन योजनाओं को मंजूरी दी थी और नौबतपुर नगर पंचायत के फैसलों में कोई गलती नहीं पाई गई थी।

(III) यह घोषणा करने के लिए कि यदि निर्णय, जो समिति की राय में गलत निर्णय थे, नगर निगम बोर्ड का निर्णय था और इसे राज्य स्तरीय समन्वय समिति (एस. एल. सी. सी.) और केंद्रीय मंजूरी समिति (सी. एस. सी.) द्वारा अनुमोदित किया गया था, ऐसी किसी भी अनियमितता के लिए, कार्रवाई या तो सभी के खिलाफ या किसी के खिलाफ नहीं की जानी चाहिए, तो प्रतिवादी समिति की सिफारिश अवैध है और इसलिए, कानून की नजर में इसे बनाए नहीं रखा जा सकता है।

(IV) किसी भी अन्य उपयुक्त रिट/रिट, आदेश/आदेश, निर्देश/निर्देश जारी करने के लिए जिसके लिए रिट याचिकाकर्ता मामले के तथ्यों और परिस्थितियों के तहत हकदार पाया जाएगा। " तौर पर रिट याचिकाकर्ता बिहार विधानसभा को सौंपी गई अपनी 159 वीं रिपोर्ट में निहित प्राक्कलन समिति की सिफारिशों से व्यथित है। "

3. विद्वान एकल न्यायाधीश के समक्ष वर्तमान अपीलार्थी की ओर से एक प्रारंभिक आपत्ति उठाई गई थी जिसमें कहा गया था कि भारत के संविधान के अनुच्छेद 212 के तहत बनाए गए संवैधानिक प्रतिबंध को देखते हुए 16 वीं बिहार विधानसभा की कुछ सिफारिशों वाली प्राक्कलन समिति की 159 वीं रिपोर्ट को रिट न्यायालय द्वारा चुनौती नहीं दी जा सकती है। अनुमान समिति की ओर से दायर जवाबी हलफनामे के पैराग्राफ 5 और 6 में दिए गए बयानों के आधार पर प्रस्तुतियाँ दी गईं (प्रतिवादी सं.5) जो नीचे पढ़ा गया हैः-

"5. यह कि जवाब के तहत रिट याचिका में मांगी गई राहत कानून की नजर में टिकाऊ नहीं होने के कारण खारिज करने योग्य है क्योंकि प्रतिवादी समिति की सिफारिश केवल इस हद तक सीमित है कि मामले की जांच सक्षम एजेंसी द्वारा की जाए और जिम्मेदार लोगों पर कार्रवाई की जाए जो बिहार नगर निगम अधिनियम और बिहार वित्तीय नियमों के प्रावधानों के उल्लंघन के लिए कुछ कार्यक्रमों और सरकारी योजनाओं के कार्यान्वयन में अनियमितताओं के लिए दोषी पाए गए हैं, इसलिए रिपोर्ट (रिट आवेदन का अनुलग्नक पी 8) में निहित केवल सिफारिश (रिट आवेदन का अनुलग्नक पी 8) लूट और गबन को रोकने के लिए प्रतिवादी समिति के अधिकार क्षेत्र के भीतर है। और यह बिहार नगर निगम अधिनियम 2007 की धारा 66 के दायरे में नहीं आता है क्योंकि यह अंत में राज्य सरकार के लिए है जिसे मामले की जांच और पूछताछ करनी होती है और उसी पर कार्रवाई करनी होती है, इसलिए अंततः कार्रवाई करने का अधिकार राज्य सरकार ही है।

6. यह कि समिति की सिफारिश प्रामाणिक, विधिसम्मत, न्यायसंगत और अपने अधिकार क्षेत्र के भीतर है क्योंकि इसका कार्य और कर्तव्य बिहार विधानसभा के कार्य संचालन नियमों के नियम 199 (परिवर्तित नियम 240) के तहत 4 अगस्त 1956 को आयोजित इसकी पहली बैठक में बनाए गए नियमों के तहत हैं और इसके अलावा भारत के संविधान का अनुच्छेद 212 इस रिट आवेदन को पूरी तरह से बनाए रखने योग्य नहीं बनाता है क्योंकि विधायी कार्य का आचरण न्यायिक हस्तक्षेप के लिए खुला नहीं है इसलिए याचिकाकर्ता द्वारा कानून के महत्वपूर्ण प्रश्न के रूप में लिए गए आधार मान्य नहीं हैं क्योंकि समिति भी विधायिका का अभिन्न अंग है और जब विधायिका सत्र में नहीं होती है, तो समिति उसी जनादेश के साथ काम करती है। और इसकी सिफारिशों को सदन की मेज पर 31.3.17 पर रखा जाता है।"

4. विद्वान एकल न्यायाधीश ने विचार करने पर प्रारंभिक आपत्ति को निम्नलिखित कारणों से खारिज कर दिया हैः-

"……न्यायालय ने आगे कहा कि समितियाँ, जो सदन के दिशा-निर्देशों एवं प्राधिकरण पर काम कर रही हैं और भारत के संविधान के अनुच्छेद 212 में

संरक्षण का आह्वान करने के उद्देश्यों के लिए सदन के अधिकार को "सदन" के साथ नहीं जोड़ा जा सकता है। वर्तमान मामले में, चुनौती बिहार विधानसभा की प्राक्कलन समिति के अधिकार क्षेत्र के लिए है, जो उनके द्वारा उठाए गए मामले से संबंधित जिला अधिकारियों को निर्देश देने और राज्य अधिकारियों द्वारा आगे की कार्रवाई करने के संबंध में है। ऐसी पृष्ठभूमि में, न्यायालय को यह अभिनिर्धारित करने में कोई संकोच नहीं है कि भारत के संविधान के अनुच्छेद 212 के प्रतिबंध को देखते हुए रिट आवेदन की प्रायिकता के संबंध में विद्वान वरिष्ठ वकील श्री पी. के. शाही द्वारा उठाई गई आपत्ति को कायम नहीं रखा जा सकता है और तदनुसार खारिज कर दिया जाता है। इसके अलावा, हालांकि वर्तमान मामला ऐसा मुद्दा नहीं उठाता है, लेकिन न्यायालय केवल यह संकेत देगा कि भारत के संविधान के अनुच्छेद 212 का प्रतिबंध भी प्रक्रिया की कथित अनियमितता से संबंधित है न कि किसी मामले के गुण-दोष से और अब तक यह अच्छी तरह से तय हो गया है कि किसी राज्य के विधानमंडल की कार्यवाही के गुण-दोष भी न्यायिक समीक्षा के लिए खुले हैं, जिसका एक उत्कृष्ट उदाहरण राज्य विधानमंडल द्वारा "अविश्वास प्रस्ताव" की न्यायिक समीक्षा है, जो निर्विवाद रूप से किसी राज्य के विधानमंडल की कार्यवाही है।"

5. हमारे समक्ष, प्राक्कलन समिति (अपीलार्थी) का प्रतिनिधित्व करने वाले विद्वान वरिष्ठ वकील ने प्रस्तुत किया है कि प्राक्कलन समिति बिहार विधानसभा के प्रक्रिया एवं कार्य संचालन नियमों (जिसे आगे "नियम" संदर्भित किया गया है) के नियम 185 के अंतर्गत एक वैधानिक समिति है, ने विधान सभा को एक रिपोर्ट प्रस्तुत की है और बिहार विधान सभा की विधान सभा/सदन के समक्ष एक बार रखी गई उक्त रिपोर्ट, चर्चा का विषय नहीं हो सकती है या उस उद्देश्य के लिए, भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत एक लिखित आवेदन में चुनौती का विषय नहीं हो सकता है। विद्वान वरिष्ठ वकील प्रस्तुत करते हैं कि भारत के संविधान के अनुच्छेद 212 के तहत दी गई छूट प्राक्कलन समिति द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट के लिए उपलब्ध होगी क्योंकि यह अब बिहार विधानमंडल के सदन में कार्यवाही का विषय है। विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता के अनुसार, वास्तव में, प्राक्कलन समिति की उक्त रिपोर्ट को कोई भी

चुनौती विधान सभा में कार्यवाही की वैधता को चुनौती देने के बराबर होगी, जहां उक्त रिपोर्ट विचाराधीन है, इसलिए इस स्तर पर ऐसी स्थिति से बचा जाना चाहिए।

6. विद्वान वरिष्ठ वकील आगे प्रस्तुत करते हैं कि रिट याचिकाकर्ता की शिकायत कि सरकार के प्रशासनिक विभाग ने पूरी तरह से प्राक्कलन समिति की सिफारिशों के आधार पर कार्रवाई की है, सही नहीं है और उस उद्देश्य के लिए, इस न्यायालय का ध्यान प्रत्यर्थी सं. 2 की ओर से दायर जवाबी हलफनामे के क्रमशः पृष्ठ 20 और 21 पर अनुलग्नक आर. 2/डी. और आर. 2/ई. की ओर आकर्षित किया गया है। प्रस्तुतिकरण यह है कि नौबतपुर नगर पंचायत में आई. एच. एस. डी. पी. परियोजना के कार्यान्वयन के मामले में कुछ चूक और गड़बड़ी की जांच के लिए एफ. आई. आर. दर्ज करने के उद्देश्य से *प्रथम दृष्टया* विचार प्रशासनिक विभाग, यानी शहरी विकास विभाग के संज्ञान में आने के बाद लिया गया है।

7. इसलिए, विद्वान वरिष्ठ वकील प्रस्तुत करते हैं कि रिट याचिकाकर्ता के इस तर्क में एक भ्रांति है कि प्रशासनिक विभाग ने केवल प्राक्कलन समिति की सिफारिशों के कारण एफ. आई. आर. दर्ज किया है। यह दोहराया जाता है कि प्राक्कलन समिति की रिपोर्ट अभी भी विधान सभा द्वारा स्वीकार की जानी है और प्राक्कलन समिति की सिफारिशों को स्वीकार करना या न करना विधान सभा का काम होगा, जिसके आधार पर सदन द्वारा आगे के निर्देश जारी किए जा सकते हैं।

8. दूसरी ओर, श्री एस. बी. के. मंगलम, रिट याचिकाकर्ता का प्रतिनिधित्व करने वाले विद्वान वकील-प्रतिवादी नं 5 प्रस्तुत करता है कि यह वास्तव में प्राक्कलन समिति की सिफारिशें हैं जो एफ. आई. आर. दर्ज करने का एकमात्र आधार रही हैं और इसलिए, रिट कोर्ट ने प्राक्कलन समिति की ओर से उठाई गई प्रारंभिक आपत्ति को सही ढंग से खारिज कर दिया है।

<u>विचार</u>

9. पक्षों के विद्वान वकील को सुनने और अभिलेखों के अवलोकन के बाद, हमारी यह सुविचारित राय है कि चूंकि प्राक्कलन समिति की सिफारिशें या रिपोर्ट अभी भी विधान सभा में विचार और चर्चा का विषय है, इस स्तर पर भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत एक रिट आवेदन दायर करके प्राक्कलन समिति की रिपोर्ट और सिफारिशों को किसी भी चुनौती की अनुमति नहीं दी जा सकती है।

10. हमारी राय है कि यदि रिपोर्ट विधानमंडल के विशेष अधिकार क्षेत्र में है, तो ऐसी रिपोर्ट पर अदालत द्वारा किसी भी अवलोकन से बचा जाना चाहिए और उस हद तक, भारत के संविधान के अनुच्छेद 212 के तहत बनाई गई बाधा निश्चित रूप से लागू होगी।

11. हालाँकि, ऐसा कहने के बाद, हम यह भी जोड़ेंगे कि रिट याचिकाकर्ता का यह तर्क कि भले ही प्राक्कलन समिति की रिपोर्ट को अभी तक स्वीकार नहीं किया गया है, प्रशासनिक विभाग केवल प्राक्कलन समिति की सिफारिशों के आधार पर कार्य कर रहा है और विभाग द्वारा अपने दम पर एकत्र की गई किसी अन्य स्वतंत्र या पुष्टिकारक सामग्री के आधार पर नहीं, निश्चित रूप से सक्षम क्षेत्राधिकार वाले न्यायालय द्वारा देखा जा सकता है।

12. वर्तमान लिखित आवेदन में जिन दो मुद्दों को मिलाने की मांग की गई है, उन्हें अलग किया जाना चाहिए। रिट आवेदन में अनुरोध किया गया है कि हम पाते हैं कि रिट याचिकाकर्ता ने रिपोर्ट को चुनौती दी है और प्राक्कलन समिति की सिफारिशों और प्रमाण पत्र की उत्प्रेषण रिट की मांग की गई है, रिट कोर्ट में कई अन्य राहत भी मांगी गई है जिन पर प्राक्कलन समिति की रिपोर्ट के संबंध में चर्चा की आवश्यकता हो सकती है, हमारी राय में, रिट कोर्ट प्राक्कलन समिति के अधिकार क्षेत्र, रिपोर्ट और सिफारिशों को किसी भी चुनौती पर विचार करने और/या रिपोर्ट की योग्यता और प्राक्कलन समिति की सिफारिशों पर चर्चा में प्रवेश करके कोई अवलोकन करने में उचित नहीं होगा क्योंकि ऐसी चर्चा अभी भी विधानमंडल सदन में होनी बाकी है। रिट आवेदन में मांगी गई राहत का यह हिस्सा, इसलिए, भारत के संविधान के अनुच्छेद 212 के तहत बनाए गए प्रतिबंध के दायरे में आएगा।

13. रिट आवेदन के शेष भाग में, जिसके तहत याचिकाकर्ता का यह तर्क है कि प्रशासनिक विभाग ने कोई स्वतंत्र सामग्री एकत्र नहीं की है और केवल प्राक्कलन समिति की सिफारिशों के आधार पर आगे बढ़ा है, जैसा कि उक्त समिति द्वारा विधान सभा को सौंपी गई रिपोर्ट में निहित है, केवल अधिकार क्षेत्र को छुए बिना या प्राक्कलन समिति की रिपोर्ट और सिफारिशों पर कोई चर्चा किए बिना विचार किया जा सकता है।

14. विद्वान एकल न्यायाधीश द्वारा पारित आदेश, उपर बताए हद तक संशोधित किया जाता है।

15. इस प्रकार लेटर्स पेटेंट अपील का निपटारा कर दिया जाता है।

(राजेन्द्र मेनन, मुख्य न्यायाधीश)

(राजीव रंजन प्रसाद, न्यायमूर्ति)

दिलीप, एआर

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 नही 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।