नगर परिषद नीमच बनाम महादेव रियल स्टेट
लेखक: बीआर गवई (जे0)
बेंच: अरुण मिश्रा, एमआर शाह, बीआर गवई, (जे0 जे0)

भारत के सर्वोच्च न्यायालय में
सिविल अपीलीय क्षेत्राधिकार

**सिविल अपील संख्या 7319-7320/2019**
**एसएलपी (सी)संख्या 172-173/2019 से उत्पन्न**

नगर परिषद नीमच .....अपीलार्थी
बनाम
महादेव रियल एस्टेट और अन्य ..... प्रतिवादी

बी0 आर 0 गवई, जे0

1. सुनवाई हेतु अनुमति दी गई।
2. वर्तमान अपीलें मध्य प्रदेश उच्च न्यायालय की खंडपीठ, इंदौर खंडपीठ द्वारा दिनांक 31.08.2017 को पारित निर्णय और आदेश को चुनौती देती हैं, जिससे प्रतिवादी नंबर 1 द्वारा दायर रिट याचिका यहां और इसके बाद के आदेश दिनांक 05.07.2018 अपीलकर्ताओं द्वारा दायर समीक्षा याचिका को खारिज कर दिया गया।
3. वर्तमान अपीलों को जन्म देने वाली तथ्यात्मक पृष्ठभूमि संक्षेप में इस प्रकार है:-

अपीलकर्ता, जो कि मध्य प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1961 (उक्त अधिनियम के रूप में संदर्भित) के तहत विधिवत गठित एक नगर परिषद है, ने 30 वर्षों की अवधि के लिए पट्टे पर भूमि के आवंटन के लिए निविदाएं आमंत्रित की थीं। यह भूमि योजना क्रमांक 1, (वाणिज्यिक सह आवासीय उपयोग), नीमच में स्थित 163176 वर्ग फुट की थी। निविदा आमंत्रण सूचना (संक्षेप में एनआईटी), दैनिक समाचार पत्रों, जैसे नई दुनिया, दैनिक भास्कर, फ्री प्रेस और दशपुर एक्सप्रेस में प्रकाशित की गई थी। प्रतिवादी नंबर 1, जो एक पंजीकृत साझेदारी फर्म है, ने अन्य बोलीदाताओं के साथ मिलकर 5,81,00,106/- रुपये का प्रस्ताव देते हुए निविदा प्रस्तुत की थी। इसने रुपये 47,00,000/- की बयाना राशि भी जमा कर दी थी। सभी बोलीदाताओं के प्रतिनिधियों की उपस्थिति में प्रतिभागियों की बोलियाँ खोली गईं। यहां प्रतिवादी नंबर 1 की बोली सबसे ऊंची पाई गई।

4. अपीलकर्ता ने दिनांक 27.09.2008 को एक पत्र जारी कर प्रतिवादी नंबर 1 को सूचित किया कि उसकी बोली स्वीकार कर ली गई है। प्रतिवादी नंबर 1 को सात दिनों की अवधि के भीतर बोली राशि का 25 प्रतिषत यानी 1,45,25,050/- रुपये की राशि जमा करने का निर्देश दिया गया था। प्रतिवादी क्रमांक 1 ने तदनुसार 01.10.2008 को उपरोक्त राशि जमा कर दी।
5. ऐसा प्रतीत होता है कि नगर परिषद के दो सदस्यों द्वारा उक्त निविदा प्रक्रिया के संबंध में कलेक्टर के समक्ष उक्त अधिनियम की धारा 323 के प्रावधानों के तहत आपत्ति उठाई गई थी। ऐसा प्रतीत होता है कि कलेक्टर ने दिनांक 18.07.2008 के आदेश द्वारा निविदा प्रक्रिया की आगे की कार्यवाही पर रोक लगा दी थी। दिनांक 23.12.2008 के आदेश के तहत, कलेक्टर ने यह कहते हुए कार्यवाही का निपटारा किया कि उक्त धारा

109 के प्रावधानों के तहत प्रस्ताव को शहरी प्रशासनिक और विकास विभाग, प्रतिवादी क्रमांक 2, राज्य सरकार के अनुमोदन के लिए भेजा जाएगा।

6. इसके बाद, ऐसा प्रतीत होता है कि, एक ओर शहरी प्रशासनिक और विकास विभाग और दूसरी ओर, उज्जैन के संभागीय राजस्व आयुक्त, प्रतिवादी संख्या 3 के बीच कुछ पत्राचार हुआ था। अंत में, प्रतिवादी नंबर 3 ने दिनांक 03.07.2010 को एक आदेश पारित किया जिसमें कहा गया कि, उक्त भूमि के हस्तांतरण के संबंध में आमंत्रित निविदाएं प्रतिस्पर्धी नहीं थीं। उन्होंने उक्त आदेश में आगे कहा, कि एनआईटी केवल इंदौर में दो हिंदी समाचार पत्रों के इंदौर संस्करण में प्रकाशित हुआ था और इस तरह इसका कोई व्यापक प्रसार नहीं था। ऐसे में उन्होंने नगर परिषद के प्रस्ताव को खारिज कर दिया और कम से कम एक राष्ट्रीय स्तर के अंग्रेजी समाचार पत्र और एक राज्य स्तर के प्रतिष्ठित हिंदी समाचार पत्र में एनआईटी प्रकाशित करके फिर से निविदाएं आमंत्रित करने के निर्देश के साथ इसे वापस कर दिया। इससे व्यथित होकर, प्रतिवादी नंबर 1 ने रिट याचिका संख्या 12204/2010 में मध्य प्रदेश उच्च न्यायालय का दरवाजा खटखटाया। खण्डपीठ ने आदेश दिनांक 31.08.2017 के माध्यम से रिट याचिका को स्वीकार कर लिया और 03.07.2010 को पारित आदेश को रद्द कर दिया। प्रतिवादी नंबर 3 और उसे प्रतिवादी नंबर 1 के पक्ष में पट्टे पर भूमि के आवंटन के लिए राज्य सरकार की ओर से मंजूरी देने का निर्देश दिया। इसके बाद, अपीलकर्ता ने समीक्षा याचिका संख्या 1072/2017 को प्राथमिकता दी। इसे खारिज कर दिया गया। इसलिए, वर्तमान अपीलें दिनांक 31.08.2017 और 05.07.2018 दोनों आदेशों को चुनौती देती हैं।

7. हमने अपीलकर्ता की ओर से उपस्थित विद्वान वकील श्री हर्ष पाराशर और उत्तरदाताओं की ओर से उपस्थित विद्वान वरिष्ठ वकील श्री कल्याण बनर्जी को सुना है।

8. प्रतिद्वंद्वी विवाद की सराहना के लिए उक्त अधिनियम की धारा 109 के प्रावधानों का उल्लेख करना प्रासंगिक होगा। धारा 109 इस प्रकार है:-

'109' परिषद में या उसके प्रबंधन के अधीन निहित नगरपालिका संपत्ति के निपटान को नियंत्रित करने वाले प्रावधान। इस संबंध में बनाए गए नियमों के अलावा किसी भी सड़क, भूमि, सार्वजनिक स्थान, नालियां या सिंचाई चैनल को बेचा नहीं जाएगा, पट्टे पर नहीं दिया जाएगा या अन्यथा हस्तांतरित नहीं किया जाएगा। (2) उपधारा (1) के प्रावधानों के अधीन (ए) मुख्य नगरपालिका अधिकारी, अपने विवेक से, परिषद से संबंधित किसी भी अचल संपत्ति का पट्टा दे सकता है, जिसमें मछली पकड़ने या फलों, फूलों को इकट्ठा करने और लेने का अधिकार भी शामिल है, जिसका प्रीमियम या किराया, या दोनों, जैसा भी मामला हो, एक समय में बारह महीने से अधिक की किसी भी अवधि के लिए दो सौ पचास रुपये से अधिक नहीं है:

बशर्ते कि मुख्य नगरपालिका अधिकारी द्वारा दिए गए प्रत्येक पट्टे, उस वर्ग के पट्टे के अलावा, जिसके संबंध में अध्यक्ष परिषद ने संकल्प द्वारा मुख्य नगरपालिका अधिकारी को इस प्रावधान की आवश्यकताओं के अनुपालन से छूट दी है, उसके द्वारा रिपोर्ट की जाएगी इसकी अनुमति दिए जाने के बाद पंद्रह दिनों के भीतर राष्ट्रपति परिषद्।

(बी) परिषद के अध्यक्ष की मंजूरी के साथ, मुख्य नगरपालिका अधिकारी, बिक्री द्वारा या अन्यथा अचल संपत्ति का पट्टा प्रदान कर सकता है, जिसमें उपरोक्त किसी भी अधिकार सहित किसी भी अवधि के लिए तीन साल से अधिक नहीं हो सकता है, जिसमें प्रीमियम, या किराया, या दोनों, जैसा भी मामला हो, किसी एक वर्ष के लिए एक हजार पांच सौ रुपये से अधिक नहीं है,

(सी) परिषद की मंजूरी से, मुख्य नगर पालिका अधिकारी परिषद की किसी भी अचल संपत्ति को पट्टे पर दे सकता है, बेच सकता है या अन्यथा हस्तांतरित कर सकता है।

(3) उपधारा (2) के तहत परिषद के अध्यक्ष या परिषद की मंजूरी आम तौर पर किसी भी वर्ग के मामलों के लिए या विशेष रूप से किसी विशेष मामले में दी जा सकती है,

उसे उपलब्ध कराया

(क) परिषद में ट्रस्ट में निहित किसी भी संपत्ति को इस तरह से पट्टे पर नहीं दिया जाएगा, बेचा नहीं जाएगा या अन्यथा हस्तांतरित नहीं किया जाएगा जिससे ट्रस्ट के उस उद्देश्य पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ने की संभावना हो जिसके अधीन ऐसी संपत्ति रखी गई है,

(ख) पचास हजार रुपये से अधिक मूल्य की कोई भी भूमि राज्य सरकार की पूर्व मंजूरी के बिना बेची या अन्यथा हस्तांतरित नहीं की जाएगी और परिषद में निहित संपत्ति की प्रत्येक बिक्री या अन्य हस्तांतरण को इसके द्वारा लगाई गई शर्तों और सीमाओं के अधीन माना जाएगा। इस अधिनियम द्वारा या तत्समय प्रवृत्त किसी अन्य अधिनियम द्वारा।"

9. इस प्रकार यह देखा जा सकता है कि, उपरोक्त प्रावधान नगर परिषद में या उसके प्रबंधन के तहत निहित नगरपालिका संपत्ति के निपटान को नियंत्रित करता है। उक्त अधिनियम की धारा 109 की उपधारा (3) का खंड (ख) सबसे प्रासंगिक प्रावधान होगा। इसमें प्रावधान है कि, पचास हजार रुपये से अधिक मूल्य की कोई भी भूमि राज्य सरकार की पूर्व मंजूरी के बिना बेची या अन्यथा हस्तांतरित नहीं की जाएगी। इसमें आगे प्रावधान है कि, परिषद में निहित संपत्ति की प्रत्येक बिक्री या अन्य हस्तांतरण को उक्त अधिनियम या उस समय लागू किसी अन्य अधिनियम द्वारा लगाई गई शर्तों और सीमाओं के अधीन माना जाएगा।

10. नगर निगम (अचल संपत्ति का हस्तांतरण) नियम, 1994 (इसके बाद उक्त नियम के रूप में संदर्भित) के नियम 3 का उल्लेख करना भी प्रासंगिक होगा, जो इस प्रकार है:-

(3) कोई भी अचल संपत्ति जो आय उत्पन्न करती है या करने में सक्षम है, सार्वजनिक नीलामी में उच्चतम बोली लगाने वाले को छोड़कर या सीलबंद लिफाफे में प्रस्ताव आमंत्रित करने के अलावा बिक्री द्वारा हस्तांतरित नहीं की जाएगी, या अन्यथा सूचित नहीं की जाएगी:-

बशर्ते कि यदि निगम की राय है कि सार्वजनिक नीलामी आयोजित करना या सीलबंद लिफाफे में प्रस्ताव आमंत्रित करना वांछनीय नहीं है, तो निगम, राज्य सरकार की पूर्व मंजूरी के साथ, सार्वजनिक नीलामी के बिना या सीलबंद कवर में प्रस्ताव आमंत्रित किए बिना ऐसा हस्तांतरण कर सकता है।

बशर्ते कि निगम राज्य सरकार की पूर्व मंजूरी से और लिखित रूप में दर्ज किए जाने वाले कारणों से किसी भी अचल संपत्ति को उच्चतम बोली लगाने वाले के अलावा किसी अन्य बोली लगाने वाले को हस्तांतरित कर सकता है:-

बशर्ते यह भी कि पट्टे द्वारा ऐसे किसी भी हस्तांतरण के लिए पट्टा देते समय एक उचित प्रीमियम देय होगा और पट्टे की कुल अवधि के दौरान वार्षिक किराया भी अतिरिक्त देय होगा।

11. उक्त नियमों के पूर्वोक्त नियम 3 के अवलोकन से पता चलेगा कि कोई भी अचल संपत्ति सीलबंद लिफाफे में प्रस्ताव आमंत्रित, जो आय उत्पन्न करती है या करने में सक्षम है, सार्वजनिक नीलामी में या उच्चतम बोली लगाने वाले को छोड़कर, बिक्री द्वारा हस्तांतरित नहीं की जाएगी, या अन्यथा हस्तांतरित नहीं की जाएगी। इसके प्रावधान में प्रावधान है कि यदि निगम की राय है कि सार्वजनिक नीलामी आयोजित करना या सीलबंद लिफाफे में प्रस्ताव आमंत्रित करना वांछनीय नहीं है, तो निगम, राज्य सरकार की पूर्व मंजूरी के साथ, सार्वजनिक नीलामी के बिना ऐसे हस्तांरण कर सकता है। दूसरे प्रावधान में यह भी प्रावधान है कि निगम, राज्य सरकार की पूर्व मंजूरी के साथ और कारणों को लिखित रूप में दर्ज करके, किसी भी अचल संपत्ति को उच्चतम बोली लगाने वाले के अलावा किसी अन्य बोली लगाने वाले को हस्तांतरित कर सकता है।

12. इस प्रकार यह बिल्कुल स्पष्ट है कि, राज्य सरकार की पूर्व मंजूरी के बिना पचास हजार रुपये से अधिक मूल्य की कोई भी भूमि बेची या अन्यथा हस्तांतरित नहीं की जाएगी। उपरोक्त नियम के अवलोकन से यह स्पष्ट हो जाता है कि अचल संपत्ति जो आय उत्पन्न करती है या आय अर्जित करने में सक्षम है, सार्वजनिक नीलामी में उच्चतम बोली लगाने वाले को छोड़कर या सीलबंद लिफाफे में प्रस्ताव आमंत्रित करने के अलावा, बिक्री द्वारा स्थानांतरित नहीं की जाएगी या अन्यथा हस्तांतरित नहीं की जाएगी। इसमें कोई संदेह नहीं है, राज्य सरकार की पूर्व मंजूरी के साथ इस तरह का हस्तांतरण सार्वजनिक नीलामी या सीलबंद लिफाफे में प्रस्ताव आमंत्रित किए बिना किया जा सकता है। दूसरे प्रावधान में यह भी प्रावधान है कि, निगम, राज्य सरकार की पूर्व मंजूरी के साथ और लिखित रूप में दर्ज किए जाने वाले कारणों के आधार पर, किसी भी अचल संपत्ति को उच्चतम बोली लगाने वाले के अलावा किसी अन्य बोली लगाने वाले को हस्तांतरित कर सकता है।

13. इस प्रकार यह बिल्कुल स्पष्ट है कि, जब भी कोई भूमि जिसकी कीमत पचास हजार रुपये से अधिक हो, बेची जानी है तो ऐसा राज्य सरकार की पूर्व मंजूरी के बिना नहीं किया जा सकता है।

14. वर्तमान मामले में, खण्डपीठ के विद्वान न्यायाधीश इस निष्कर्ष पर पहुंचे हैं कि वास्तव में ऐसी मंजूरी दी गई थी। हम बाद के चरण में उक्त तथ्य की सत्यता की जांच करेंगे। हालाँकि, ऐसा करने से पहले, हम किसी प्रशासनिक कार्रवाई की न्यायिक समीक्षा की उच्च न्यायालय की शक्तियों के दायरे की जांच करने का प्रस्ताव करते हैं। हालाँकि, उक्त मुद्दे पर इस न्यायालय के कई निर्णय हैं, टाटा सेल्युलर बनाम के मामले में इस न्यायालय द्वारा निर्धारित कानून। भारतीय संघ की रिपोर्ट (1994) 6 एससीसी 651 में बुनियादी सिद्धांत बताए गए हैं जो अभी भी लागू हैं। उक्त निर्णय का पैराग्राफ *77* इस प्रकार है:-

"*77*" न्यायालय का कर्तव्य स्वयं को वैधता के प्रश्न तक ही सीमित रखना है। इसकी चिंता यह होनी चाहिए:-

1. क्या निर्णय लेने वाला प्राधिकारी अपनी शक्तियों से आगे निकल गया है?
2. कानून की गलती की,
3. प्राकृतिक न्याय के नियमों का उल्लंघन किया?
4. ऐसे निर्णय पर पहुंचा जिस पर कोई भी उचित न्यायाधिकरण नहीं पहुंच पाता या,
5. अपनी शक्तियों का दुरुपयोग किया?

इसलिए, यह निर्धारित करना अदालत का काम नहीं है कि कोई विशेष नीति या उस नीति की पूर्ति में लिया गया विशेष निर्णय उचित है या नहीं। इसका संबंध केवल इस बात से है कि ये निर्णय किस तरीके से लिए गए हैं। निष्पक्षता से कार्य करने के कर्तव्य की सीमा हर मामले में अलग-अलग होगी। संक्षेप में कहें तो, जिन आधारों पर प्रशासनिक कार्रवाई न्यायिक समीक्षा द्वारा नियंत्रित होती है, उन्हें निम्नानुसार वर्गीकृत किया जा सकता है:-

(क) अवैधता: इसका मतलब है कि निर्णय लेने वाले को उस कानून को सही ढंग से समझना चाहिए जो उसकी निर्णय लेने की शक्ति को नियंत्रित करता है और उसे लागू करना चाहिए।

(ख) अतार्किकता, अर्थात्, वेडनसबरी अनुचितता

(ग) प्रक्रियात्मक अनौचित्य।

उपरोक्त केवल व्यापक आधार हैं लेकिन यह समय के साथ और आधार जुड़ने से इंकार नहीं करता है। वास्तव में, आर0 बनाम गृह विभाग के राज्य सचिव, पूर्व ब्रिंड, (1991) 1 एसी 696 में, लॉर्ड डिप्लॉक विशेष रूप से एक विकास को संदर्भित करता है, अर्थात्, आनुपातिकता के सिद्धांत की संभावित मान्यता। इन सभी मामलों में अपनाई जाने वाली कसौटी यह है कि अदालत को "इस बात पर विचार करना चाहिए कि क्या कुछ प्रकृति और स्तर की गलत हुई है जिसके लिए उसके हस्तक्षेप की आवश्यकता है।"

15. इस प्रकार यह देखा जा सकता है कि किसी प्रशासनिक कार्रवाई की न्यायिक समीक्षा का दायरा बहुत सीमित है। जब तक न्यायालय इस निष्कर्ष पर नहीं पहुंचता कि निर्णय लेने वाले ने उस कानून को सही ढंग से नहीं समझा है जो उसकी निर्णय लेने की शक्ति को नियंत्रित करता है या जब यह पाया जाता है कि निर्णय निर्माता का निर्णय तर्कहीनता से दूषित है और वह भी वेडनसबरी अनुचितता, के सिद्धांत पर। या जब तक यह नहीं पाया जाता कि निर्णय लेने की प्रक्रिया में कोई प्रक्रियात्मक अनौचित्य है, तब तक उच्च न्यायालय को निर्णय लेने की प्रक्रिया में हस्तक्षेप करने की अनुमति नहीं होगी। यह भी समान रूप से अच्छी तरह से स्थापित है, कि न्यायालय को निर्णय की वैधता की जांच करने की अनुमति नहीं है, लेकिन यह न्यायालय केवल निर्णय लेने की प्रक्रिया की शुद्धता की जांच कर सकता है।

16. इस न्यायालय को हाल ही में 2019 एससीसी ऑनलाइन एससी 902 में रिपोर्ट किए गए पश्चिम बंगाल केंद्रीय विद्यालय सेवा आयोग बनाम अब्दुल हलीम के मामले में फिर से एक प्रशासनिक कार्रवाई में अनुच्छेद 226 के तहत हस्तक्षेप के दायरे पर विचार करने का अवसर मिला।

(131) न्यायिक समीक्षा की अपनी शक्ति का प्रयोग करते हुए, न्यायालय को यह देखना है कि क्या विवादित निर्णय कानून की स्पष्ट त्रुटि के कारण दूषित है। यह निर्धारित करने के लिए परीक्षण कि क्या कोई निर्णय रिकॉर्ड पर स्पष्ट त्रुटि के कारण दूषित हुआ है, यह है कि क्या त्रुटि रिकॉर्ड पर स्वयं स्पष्ट है या क्या त्रुटि को स्थापित करने के लिए परीक्षण या तर्क की आवश्यकता है। यदि किसी त्रुटि को तर्क की प्रक्रिया द्वारा स्थापित किया जाना है, तो उन बिंदुओं पर जहां उचित रूप से दो राय हो सकती हैं, इसे रिकॉर्ड के सामने एक त्रुटि नहीं कहा जा सकता है, जैसा कि इस न्यायालय ने सत्यनारायण बनाम मल्लिकार्जुन में बताया था। एआईआर 1960 एससी 137 । यदि वैधानिक नियम का प्रावधान दो या दो से अधिक निर्माणों के लिए उचित रूप से सक्षम है और एक निर्माण को अपनाया गया है, तो निर्णय रिट न्यायालय द्वारा हस्तक्षेप के लिए खुला नहीं होगा। यह केवल एक प्रासंगिक वैधानिक प्रावधान की स्पष्ट गलत व्याख्या है, या उसकी अज्ञानता या उपेक्षा है, या उन कारणों पर आधारित निर्णय है जो कानून में स्पष्ट रूप से गलत हैं, जिन्हें रिट कोर्ट द्वारा उत्प्रेषण लेख की रिट जारी करके ठीक किया जा सकता है।

32. अनुच्छेद 226 के तहत शक्तियों का दायरा अनुचित आदेशों को रद्द करने के लिए पर्याप्त व्यापक हो सकता है। यदि कोई निर्णय इतना मनमाना है कि कोई भी उचित व्यक्ति उस पर कभी नहीं पहुंच सका, तो उसे रिट कोर्ट द्वारा रद्द कर दिया जा सकता है। यदि निर्णय को रिकॉर्ड पर मौजूद सामग्रियों द्वारा तर्कसंगत रूप से समर्थित नहीं किया जा सकता है, तो इसे विकृत माना जा सकता है।

33. हालाँकि, अधिकारियों के आदेश की तर्कसंगतता की जांच करने की न्यायालय की शक्ति न्यायालय को निर्णय के समर्थन में आधारों की पर्याप्तता पर गौर करने में सक्षम नहीं बनाती है, जैसे कि अपील में बैठे हों। फैसले पर, परीक्षण वह नहीं है जिसे न्यायालय उचित या अनुचित मानता हैए बल्कि वह निर्णय है जिसे न्यायालय सोचता है कि कोई भी उचित व्यक्ति नहीं ले सकता था, जिसके कारण स्पष्ट अन्याय हुआ है। रिट न्यायालय हस्तक्षेप नहीं करता है, क्योंकि कोई निर्णय सही नहीं होता है।

17. इस प्रकार यह देखा जा सकता है कि उच्च न्यायालय द्वारा हस्तक्षेप तभी उचित होगा जब लागू किया गया निर्णय कानून की स्पष्ट त्रुटि से दूषित हो, यानी, जब त्रुटि रिकॉर्ड के चेहरे पर स्पष्ट हो और स्वयं स्पष्ट हो। उच्च न्यायालय को शक्तियों का प्रयोग करने का अधिकार तब होगा जब उसे पता चलेगा कि लिया गया निर्णय इतना मनमाना और मनमौजी है कि कोई भी उचित व्यक्ति उस तक नहीं पहुंच सकता। यह दोहराया गया है कि परीक्षण वह नहीं है जिसे अदालत उचित या अनुचित मानती है, बल्कि एक निर्णय है जिसे अदालत मानती है कि कोई भी उचित व्यक्ति नहीं ले सकता था। इतना ही नहीं बल्कि इस तरह के निर्णय से स्पष्ट रूप से अन्याय हुआ होगा।

18. उपरोक्त सिद्धांतों के आलोक में, आइए हम वर्तमान मामले के तथ्यों की जांच करें। निर्विवाद रूप से, वर्तमान मामले में, बोलियां आमंत्रित करने से पहले, उक्त अधिनियम की धारा 109 के तहत आवश्यक राज्य सरकार की पूर्व मंजूरी नहीं ली गई थी। ऐसा प्रतीत होता है, कि निविदा प्रक्रिया को अंतिम रूप दिए जाने और नगर परिषद द्वारा प्रतिवादी नंबर 1 की बोली स्वीकार करने का निर्णय लेने के बाद ही, दो नगर परिषद सलाहकारों ने कलेक्टर, नीमच के समक्ष उक्त अधिनियम की धारा 323 के प्रावधानों के तहत आपत्ति उठाई थी। कलेक्टर, नीमच ने 18.07.2008 को कार्यवाही पर रोक लगा दी थी। अंत में, कलेक्टर ने आदेश दिनांक 23.12.2008 के माध्यम से माना कि उक्त भूमि को 30 वर्षों की अवधि के लिए पट्टे पर देने के लिए राज्य सरकार की मंजूरी आवश्यक है। कलेक्टर के उक्त आदेश के पालन में मामला प्रतिवादी क्रमांक 2 राज्य सरकार को भेजा गया। मध्य प्रदेश सरकार के प्रमुख सचिव ने आयुक्त, उज्जैन संभाग, उज्जैन (बाद में 'आयुक्त' के रूप में संदर्भित) को एक पत्र भेजा, जिससे उन्हें प्रश्न में भूमि हस्तांतरित करने के लिए अधिकृत किया गया। ऐसा करते समय, राज्य सरकार ने आयुक्त को यह निरीक्षण करने का भी निर्देश दिया कि भूमि का उपयोग नीमच विकास योजना 2011 के तहत प्रदान किए गए उद्देश्यों के लिए किया गया था।

19. हालाँकि, आयुक्त ने राज्य सरकार को दिनांक 03.03.2010 को एक पत्र भेजा, जिसमें बताया गया कि पचास हजार रुपये से अधिक मूल्य वाली संपत्ति को स्थानांतरित करने का अधिकार राज्य सरकार के पास है। इसलिए, उन्होंने उक्त अधिनियम की धारा 109 और उक्त नियमों के नियम 7 के प्रावधानों के मद्देनजर स्पष्ट आदेश मांगने के लिए राज्य सरकार से मार्गदर्शन मांगा है। उन्होंने राज्य सरकार को यह भी बताया कि नगर परिषद ने एनआईटी को केवल हिंदी भाषा के दो दैनिक समाचार पत्रों में प्रकाशित किया था और इस प्रकार पर्याप्त प्रतिस्पर्धा नहीं थी। उन्होंने यह भी बताया कि वैसे तो केवल चार बोलीदाताओं द्वारा ही निविदाएं भरी गयीं थीं। उन्होंने विशेष रूप से कहा कि प्रस्तावित दरों को देखने के बाद ऐसा प्रतीत होता है कि निविदाकारों के बीच कार्टेल है। उन्होंने आगे बताया किए यदि एनआईटी को राष्ट्रीय और राज्य स्तर पर अंग्रेजी और हिंदी समाचार पत्रों में प्रकाशित किया जाताए तो व्यापक प्रतिस्पर्धा होती और उच्च दरों की पेशकश की जा सकती थी। अतः उन्होंने प्रस्तावित किया कि परिषद में प्रस्तुत प्रस्ताव को अस्वीकार करते हुए नगर परिषद नीमच को पुनः निविदाएं आमंत्रित करने हेतु निर्देशित किया जाना उचित होगा।

20. उपरोक्त संचार दिनांक 03.03.2010 के जवाब में, प्रतिवादी संख्या 2 राज्य सरकार ने आयुक्त को दिनांक 18.05.2010 को एक और पत्र भेजा। उक्त पत्र में कहा गया है कि राज्य सरकार ने पुनः परीक्षण के बाद आयुक्त को संबंधित भूमि हस्तांतरित करने के लिए अधिकृत किया है। उक्त पत्र में विशेष रूप से कहा गया है कि यदि नगर परिषद द्वारा प्रस्तुत प्रस्ताव आयुक्त को मंजूर नहीं है तो वह नगर परिषद द्वारा प्रस्ताव को अमान्य करते हुए नये सिरे से कार्यवाही प्रारंभ करने का आदेश दे सकते हैं। दिनांक 18.05.2010 के उपरोक्त संचार के अनुसरण में, आयुक्त द्वारा दिनांक 03.07.2010 को पारित आदेश पारित किया गया है।

21. आयुक्त ने दिनांक 03.07.2010 के आदेश में पाया कि बोलियाँ प्रतिस्पर्धी नहीं पाई गईं। उन्होंने आगे पाया कि एनआईटी केवल दो हिंदी समाचार पत्रों में प्रकाशित हुआ था और इस तरह कोई पर्याप्त प्रतिस्पर्धा नहीं थी। इसलिए, उन्होंने नगर परिषद के प्रस्ताव को अस्वीकार कर दिया है और ऐसा करते हुए, इसे फिर से निविदाएं आमंत्रित करने और एनआईटी को कम से कम एक राष्ट्रीय स्तर के अंग्रेजी समाचार पत्र और एक राज्य स्तरीय हिंदी समाचार पत्र में प्रकाशित करने के निर्देश के साथ वापस कर दिया है।

22. जो स्थिति सामने आती है वह इस प्रकार है, प्रारंभ में नगर परिषद, नीमच द्वारा उक्त भूमि को 30 वर्ष की लीज पर आवंटन हेतु निविदाएं आमंत्रित की गयीं। यह उक्त अधिनियम की धारा 109 के तहत आवश्यक राज्य सरकार की पूर्वानुमति के बिना किया गया था। दो नगरपालिका परामर्शदाताओं ने उक्त अधिनियम की धारा 323 के प्रावधानों के तहत कलेक्टर के समक्ष आपत्तियां उठाईं । कलेक्टर, जिन्होंने शुरुआत में

18.07.2008 को स्थगन दे दिया था, ने अपने आदेश दिनांक 23.12.2008 द्वारा नगर परिषद को उक्त प्रस्ताव पर राज्य सरकार की मंजूरी लेने का निर्देश दिया। दिनांक 21.12.2009 के संचार के माध्यम से, राज्य सरकार ने प्रतिवादी संख्या 3 राजस्व आयुक्त को प्रतिवादी संख्या 1 को भूमि का कब्जा सौंपने का निर्देश दिया। ऐसा करते समय, राज्य सरकार ने आयुक्त को यह निरीक्षण करने का निर्देश दिया कि विकास योजना के अनुसार उपयोग के लिए, क्या भूमि पर कब्जा किया जा रहा है। संचार प्राप्त होने पर, संभागीय आयुक्त ने 03.03.2010 को राज्य सरकार को एक पत्र भेजा, जिसमें विशेष रूप से बताया गया कि एनआईटी को कोई उचित प्रचार नहीं दिया गया था और दरें बाजार मूल्य के अनुसार प्रतिस्पर्धी नहीं थीं। यह विशेष रूप से देखा गया कि निविदाकारों के बीच एक कार्टेल था और इसलिए, उक्त अधिनियम की धारा 109 के मद्देनजर राज्य सरकार से स्पष्ट आदेश मांगे गए। उन्होंने पर्याप्त प्रचार, प्रसार कर नई निविदाएं आमंत्रित करने के निर्देश के साथ प्रस्ताव को खारिज करने का भी प्रस्ताव रखा। उक्त संचार के जवाब में, राज्य सरकार ने मुद्दे की फिर से जांच की और दिनांक 18.05.2010 को संचार द्वारा आयुक्त को प्रश्नगत भूमि हस्तांतरित करने के लिए अधिकृत किया। उक्त संचार से यह और स्पष्ट है कि, राज्य सरकार ने आयुक्त को उक्त अधिनियम की धारा 109 और उक्त नियमों के नियम 7 के प्रावधानों के तहत मंजूरी देने के संबंध में आवश्यक निर्णय लेने के लिए अधिकृत किया है । इसमें विशेष रूप से कहा गया है कि, यदि आयुक्त नगर परिषद के प्रस्ताव से सहमत नहीं है, तो वह नगर परिषद के प्रस्ताव को अमान्य करते हुए नये सिरे से कार्यवाही शुरू करने के आदेश दे सकता है। इस प्राधिकरण के मद्देनजर संभागीय आयुक्त ने वे आदेश पारित किए हैं जो मध्य प्रदेश उच्च न्यायालय के समक्ष लगाए गए थे।

23. हमें यह कहते हुए दुख हो रहा है कि उच्च न्यायालय की खंडपीठ केवल दिनांक 21.12.2009 के संचार का हवाला देकर इस निष्कर्ष पर पहुंची कि उक्त अधिनियम की धारा 109 के तहत विचार की गई मंजूरी राज्य सरकार द्वारा दी गई थी। हालाँकि, खण्डपीठ ने राज्य सरकार और आयुक्त के बीच बाद के पत्राचार को पूरी तरह से नजरअंदाज कर दिया है। बाद के संचार के अवलोकन से पता चलता है कि आयुक्त ने नगर परिषद के प्रस्ताव में कमजोरियों की ओर इशारा किया था और राज्य सरकार को नगर परिषद को नई निविदाएं आमंत्रित करने के निर्देश के साथ उक्त प्रस्ताव को अस्वीकार करने की सलाह दी थी। आयुक्त की आपत्ति पर, राज्य सरकार ने मुद्दे की दोबारा जांच की और पुनर्विचार किया और आयुक्त को प्रस्ताव को अस्वीकार करने और पुनः निविदा की प्रक्रिया का निर्देश देने सहित उचित निर्णय लेने के लिए उक्त अधिनियम की धारा 109 के तहत शक्तियों का प्रयोग करने के लिए अधिकृत किया।

24. इस प्रकार यह स्पष्ट रूप से देखा जा सकता है कि, आयुक्त ने दिनांक 21.12.2009 के संचार में निहित निर्देशों को आँख बंद करके स्वीकार करने के बजाय, व्यापक जनहित में कार्य किया है ताकि नगर परिषद अधिक राजस्व अर्जित कर सके। इतना ही नहीं, बल्कि आयुक्त द्वारा अपने नोटिस में विसंगतियों को इंगित करने के बाद, राज्य सरकार ने इस मुद्दे की फिर से जांच की और पुनर्विचार किया और आयुक्त को निविदा प्रक्रिया को अमान्य करने और नए सिरे से निविदा प्रक्रिया शुरू करने का निर्देश देने सहित उचित आदेश पारित करने के लिए अधिकृत किया। इस तथ्यात्मक स्थिति की पृष्ठभूमि मेंए हमारे विचार में, उच्च न्यायालय की खंडपीठ का यह निष्कर्ष कि आयुक्त की कार्रवाई मनमानी और अवैध है, न तो कानूनी रूप से और न ही तथ्यात्मक रूप से सही है। जैसा कि यहां ऊपर चर्चा की गई है, उच्च न्यायालय, प्रशासनिक कार्रवाई की न्यायिक समीक्षा की अपनी शक्तियों का प्रयोग करते हुए, निर्णय में हस्तक्षेप नहीं कर सकता था जब तक कि निर्णय अवैधता, तर्कहीनता या प्रक्रियात्मक अनौचित्य से ग्रस्त न हो।

25. वर्तमान मामले में, हम पाते हैं कि आयुक्त ने राज्य सरकार को नगर परिषद के प्रस्ताव में विसंगतियों को इंगित करके सार्वजनिक संपत्ति के संरक्षक के रूप में सही कार्य किया है और राज्य सरकार ने भी सही

परिप्रेक्ष्य में जवाब दिया है। आयुक्त को उचित निर्णय लेने के लिए अधिकृत करना। हमारा मानना है कि आयुक्त और राज्य सरकार दोनों ने व्यापक जनहित में काम किया है। हम इस बात की सराहना करने में असमर्थ हैं कि उच्च न्यायालय, वर्तमान मामले में, इस निष्कर्ष पर कैसे पहुंच सकता है कि उसे राज्य अधिकारियों की ओर से मनमानी या पक्षपात को रोकने के लिए न्यायिक समीक्षा की शक्ति का प्रयोग करने का अधिकार था, जैसा कि किया गया है। पैराग्राफ 13 में इसके द्वारा देखा गया। हम पैरा 17 में उच्च न्यायालय के निष्कर्ष की सराहना करने में भी असमर्थ हैं जिसमें उसने देखा है कि अधिकारियों के आक्षेपित निर्णय को सार्वजनिक हित में नहीं पाया गया है। हम हमसे यह प्रश्न पूछते हैं कि क्या सार्वजनिक संपत्ति का सर्वोत्तम मूल्य प्राप्त करने के लिए राष्ट्रीय स्तर पर व्यापक प्रचार-प्रसार कर नये सिरे से निविदाएं आमंत्रित कर पुनः निविदा आमंत्रित करने का निर्देश देना जनहित में होगा या क्या किसी को ठेका देना सार्वजनिक हित में होगा, निविदा प्रक्रिया में बोली लगाने वाले को, जहां यह पाया जाता है कि पर्याप्त प्रचार नहीं किया गया था और बोलीदाताओं का एक कार्टेल होने की भी संभावना है, यह सार्वजनिक हित में होगा। हमारा मानना है कि आयुक्त का निर्णय, जिसे उच्च न्यायालय ने रद्द कर दिया है, निस्संदेह व्यापक जनहित में है, जो यह सुनिश्चित करेगा कि नगर परिषद प्रतिस्पर्धा का दायरा बढ़ाकर अधिक राजस्व अर्जित करे। किसी भी कल्पना से, राज्य सरकार या आयुक्त के निर्णय को अवैध, अनुचित या तर्कहीन नहीं कहा जा सकता है, जो मानदंड केवल उच्च न्यायालय को हस्तक्षेप करने की अनुमति दे सकते थे। हमारे विचार में, जब ऐसा कोई भी पैरामीटर मौजूद नहीं था, तो उच्च न्यायालय द्वारा हस्तक्षेप पूरी तरह से अनुचित था। इसके विपरीत, हम पाते हैं कि यह उच्च न्यायालय है, जो प्रासंगिक सामग्री पर विचार करने में विफल रहा है।

26. परिणामस्वरूप, आक्षेपित आदेश कानून की दृष्टि से टिकाऊ नहीं हैं। तदनुसार, अपीलें स्वीकार की जाती हैं और दिनांक 31.08.2017 और 05.07.2018 के आक्षेपित आदेशों को रद्द कर दिया जाता है और अलग रखा जाता है। प्रतिवादी नंबर 1 की याचिका खारिज की जाती है।

27. हालाँकि, नगर परिषद को प्रतिवादी नंबर 1 द्वारा जमा की गई राशि को 6 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से ब्याज के साथ तुरंत वापस करने का निर्देश दिया गया है।

28. मामले के तथ्यों और परिस्थितियों में, लागत के संबंध में कोई आदेश नहीं दिया जाएगा।

श्री अरुण मिश्रा, जे0
श्री एम0 आर0 शाह, जे0
श्री बी0 आर0 गवई, जे0
नई दिल्ली
सितम्बर 17, 2019