[2020] 6 एस.सी.आर. 837

केरल राज्य और अन्य। इत्यादि।

बनाम

एम/एस आरडीएस प्रोजेक्ट लिमिटेड और आदि। इत्यादि।

(सिविल अपील संख्या 3239–3246/2020) सितंबर 22, 2020

[आर. एफ. नरीमन, नवीन सिन्हा और इंदिरा बनर्जी, न्यायमूर्तिगण]

प्रशासनिक कानून: न्यायिक समीक्षा – प्रतिवादी नंबर 1 द्वारा निर्मित राष्ट्रीय राजमार्ग पर फ्लाईओवर की परियोजना – इसके उपयोग के एक वर्ष बाद, सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय ने पाया कि यह कई दरारों के साथ व्यथित स्थिति में है और पुनर्वास उपायों की आवश्यकता है – आईआईटी को इसके बाद एक विशेषज्ञ एजेंसी के रूप में नियुक्त किया गया था, जिसने राय दी कि पुल पर कार्बन फाइबर मिश्रित उपचार किया जा सकता है और ध्वस्त होने के बजाय इसकी मरम्मत की जा सकती है – इस बीच डा. ई. श्रीधरन ने पीएससी गर्डर्स को आरसीसी गर्डर्स से बदलने और मजबूत करने की सिफारिश की जिससे की स्थायित्वता सुनिश्चित हो सके जिसके लिए विध्वंस और पुनर्निर्माण की आवश्यकता होगी और आगे कहा कि उनकी योजना ने नवनिर्मित फ्लाईओवर के लिए 100 साल की गारंटी सुनिश्चित की है– अलग–अलग राय के मद्देनजर, राज्य सरकार ने एक उच्च स्तरीय समिति का गठन किया – इस समिति ने डॉ. श्रीधरन के प्रस्ताव को स्वीकार कर लिया जिनके द्वारा 100 वर्षों तक का सेवा जीवन का आश्वासन दिया गया – राज्य सरकार ने उच्च स्तरीय समिति की रिपोर्ट को स्वीकार कर लिया– राज्य सरकार के आदेश के विरूद्ध प्रतिवादी संख्या 1 द्वारा रिट याचिका–उच्च न्यायालय ने सरकार को फ्लाईओवर का लोड परीक्षण करने का निर्देश दिया, इसलिए तत्काल अपील–अवधारित: उच्च न्यायालय ने न्यायिक समीक्षा के स्थापित मापदंडों को अच्छे तरह से लागू करने और यह सुनिश्चित करने के बजाय कि क्या राज्य सरकार का निर्णय अनुच्छेद 14 का उल्लंघन करेगा, मामले में खुद ही आगे बढ़ गया और माना कि मामले में किसी भी विवाद से बचने के लिए लोड परीक्षण आयोजित करना बेहतर था। राज्य सरकार द्वारा विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट को स्वीकार करने को मनमाना व्यवहार नहीं कहा जा सकता – उच्च न्यायालय का आदेश अपास्त किया गया।।

सिविल अपीलीय क्षेत्राधिकार: सिविल अपील संख्या 3239–

3246/2020।

एर्नाकुलम में केरल उच्च न्यायालय के निर्णय और आदेश दिनांक 20.12.2019 से आर.पी. संख्या 1253/2019 डब्ल्यू.पी.(सी) 26030/2019 में,

डब्ल्यू.पी.(सी) 26405/2019 में आर.पी. संख्या 1251/2019, डब्ल्यू.पी.(सी) 25362/2019 में आर.पी. संख्या 1249/2019, डब्ल्यू.पी.(सी) 25343/2019 में आर.पी. संख्या 1243/2019 और सामान्य आदेश दिनांक 21.11.2019 में डब्ल्यू.पी.(सी) संख्या 26030/2019, डब्ल्यू.पी.(सी) संख्या 26405/2019, डब्ल्यू.पी. (सी) संख्या 25362/2019 और डब्ल्यू.पी.(सी) संख्या 25343/2019।

के.के. वेणुगोपाल, भारत के अटॉर्नी जनरल, डॉ. अभिषेक मनु सिंघवी, जयदीप गुप्ता, गोपाल

शंकरनारायणन, वी. गिरी, राणा मुखर्जी वरिष्ठ अधिवक्तागण, जिष्णु एम.एल., कु. प्रियंका प्रकाश, कु. बीना प्रकाश, जी. प्रकाश, प्रज्ञान प्रदीप शर्मा, कु. अमिता सिंह कलकल, ईशान पांडे, दीपू थानकन, कु. माधवी खन्ना, करण वलेचा, कु. लक्ष्मी, कु. गुरनूर कौर, प्रकाश रंजन नायक, के.वी. मनोज कुमार, कुमार शशांक, सुरजेंदु शंकर दास, नितिन जॉर्ज, कु. एनी मित्तल, कृष्ण देव जगरलामुडी, जुल्फिकार अली पी.एस., रफीक वी.के., उपस्थित पक्षकारों के अधिवक्तागण।

न्यायालय का निर्णय आर. एफ. नरीमन,जे. द्वारा सुनाया गया
1. स्वीकृत।

2. केरल राज्य की ओर से भारत के विद्वान अटॉर्नी जनरल श्री केके वेणुगोपाल, प्रतिवादी संख्या 1 के विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता डॉ. अभिषेक मनु सिंघवी, प्रतिवादी संख्या 3 के विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता श्री गोपाल शंकरनारायणन, प्रतिवादी संख्या 2 के विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता श्री जयदीप गुप्ता, प्रतिवादी संख्या 9 के विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता श्री राणा मुखर्जी, और प्रतिवादी संख्या 4 और 5 के विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता श्री वी. गिरी, को सुना। उच्च न्यायालय का आलोच्य निर्णय केरल राज्य के कोचीन शहर में राष्ट्रीय राजमार्ग पर पलारिवट्टोम फ्लाई ओवर नामक एक परियोजना से संबंधित था। इसका निर्माण प्रतिवादी नंबर 1 द्वारा किया गया था और दिनांक 12.10.2016 को इसका उद्घाटन किया गया था। हालांकि, इस फ्लाईओवर के उपयोग के एक वर्ष बाद, सड़क परिवहन और राजमार्ग मंत्रालय, भारत सरकार की कंसल्टेंसी एजेंसी ने पुल के नियमित निरीक्षण पर दिनांक 16.03.2018 को रिपोर्ट दी कि पुल कई दरारों के साथ व्यथित स्थिति में था जिसके परिणामस्वरूप फ्लाईओवर के पुनरुद्धार के लिए कदम उठाए जाने चाहिए। इसके बाद आईआईटी मद्रास को एक विशेषज्ञ एजेंसी के रूप में नियुक्त किया गया, जिसने कई रिपोर्टें दी, जिसमें इनके अनुसार पुल पर कार्बन फाइबर फैब्रिक मिश्रित उपचार किया जा सकता है और ध्वस्त होने के बजाय इसकी मरम्मत की जा सकती है। इस बीच डॉ. ई श्रीधरन ने 03.07.2019 को केरल के मुख्यमंत्री को एक रिपोर्ट सौंपी जिसमें उन्होंने पीएससी गर्डर्स को आरसीसी गर्डर्स से बदलने और मजबूत करने की सिफारिश की जिससे की स्थायित्वता सुनिश्चित हो सके जिससे पुल को ध्वस्त करने और फिर से निर्माण करने की आवश्यकता होगी।
डॉ. ई. श्रीधरन ने दिनांकित 14.09.2019 की एक रिपोर्ट में, आईआईटी रिपोर्टों का हवाला दिया और उससे असहमति जताते हुए कहा कि अगर उनकी योजना को अमल में लाया जाता है तो नवनिर्मित फ्लाईओवर के लिए 100 साल की गारंटी दी जाएगी। 3. इन भिन्न राय की धाराओं को देखते हुए, राज्य सरकार ने एक उच्च स्तरीय समिति की स्थापना की जिसमें पाँच व्यक्ति शामिल हैं जो इस प्रकार है:– 1. श्री अशोक कुमार एम. (संयोजक) मुख्य अभियंता, राष्ट्रीय राजमार्ग, लोक निर्माण विभाग तिरुवनंतपुरम 2. श्री एस. मनो मोहन (सदस्य) मुख्य अभियंता, पुल, लोक निर्माण विभाग तिरुवनंतपुरम

3. श्री एम.एन. जीवराज (सदस्य) मुख्य अभियंता (सेवानिवृत्त), लोक निर्माण विभाग तिरुवनंतपुरम 4. श्री एस. साजू (सदस्य) वरिष्ठ पुल अभियंता, लोक निर्माण विभाग तिरुवनंतपुरम

5. श्री एस.एम. अशरफ (सदस्य) वरिष्ठ संरचनात्मक अभियंता, लोक निर्माण विभाग तिरुवनंतपुरम

4) यह देखा जाएगा कि विशेषज्ञों के अलावा जो इंजीनियरस थे, जिनमें से एक वरिष्ठ ब्रिज इंजीनियर था, लोक निर्माण विभाग के एक वरिष्ठ सरचनात्मक इंजीनियर भी इस समिति के सदस्य थे। इस समिति ने आईआईटी रिपोर्टों और श्रीधरन रिपोर्ट पर कुछ विस्तार से विचार किया, जिसके बाद इसका निष्कर्ष इस प्रकार है:

"9. निष्कर्ष
"ए. आईआईटी चेन्नई द्वारा किए गए परीक्षण आईएस कोड और आईआरसी सिफारिशों के अनुरूप है। आईआईटी चेन्नई एक प्रमुख और प्रतिष्ठित संस्थान है, उनके निष्कर्षों को स्वीकार किया जा सकता है और उन पर भरोसा किया जा सकता है। हालांकि, आईआरसी 112:2011 में निर्दिष्ट लोड परीक्षण आईआईटी चेन्नई द्वारा प्रस्तावित नहीं किया गया है। उनकी रिपोर्ट में कारणों का उल्लेख नहीं है। समिति का मानना है कि चूंकि कुछ गर्डरों में दरार की चौड़ाई स्वीकार्य सीमा से अधिक हो गई है, जो लोड परीक्षण के लिए अनुपालन मानदंडों में से एक है, इसलिए आईआईटी ने फैसला किया होगा कि मजबूत करने से पहले लोड परीक्षण करने का कोई औचित्य नहीं है। हालांकि, आईआईटी ने फ्लाईओवर को मजबूत करने के बाद लोड टेस्ट की सिफारिश की है। आईआईटी ने फ्लाईओवर को मजबूत करने के लिए अपनी योजना का सुझाव दिया है, जो फिर से आईआरसी की सिफारिशों के अनुरूप है। लेकिन, आईआईटी ने सुट्टीकरण

के बाद फ्लाईओवर की सेवा अवधि का जिक्र नहीं किया है। आईआरसी भी आईआईटी द्वारा प्रस्तावित सुट्टीकरण कार्य करने के बाद किसी भी संरचना की सेवा जीवन की सिफारिश नहीं करता है।

बी) जैसा कि डॉ. ई. श्रीधरन ने उल्लेख किया है, उचित डिजाइन के साथ एक नया निर्माण, गुणवत्तापूर्ण सामग्री के साथ कार्य का गुणपूर्ण निष्पादन और सख्त तकनीकी पर्यवेक्षण के साथ 100 वर्ष की सेवा जीवन की उम्मीद कर सकते हैं। ग) डॉ. ई. श्रीधरन द्वारा प्रस्तावित अधिरचना को ध्वस्त करने और बदलने के प्रस्ताव की निर्माण की लागत (18.71 करोड़) होगी, जो आईआईटी द्वारा प्रस्तावित सुदृढीकरण योजना के लिए अनुमानित लागत (7.31 करोड़) से दोगुनी से भी अधिक है। दोनों मामलों में आवश्यक पूर्ण कार्य करने की अवधि लगभग समान है। घ) आम तौर पर 40 साल या उससे अधिक की सेवा अवधि वाले पुराने और व्यथित पुलों के लिए पुनर्वास / मजबूतीकरण की आवश्यकता होती है और फ्लाईओवर / पुल के सीमित सदस्यों या स्थानों के लिए भी सुदृढीकरण कार्य आम तौर पर आवश्यक होते हैं। आईआईटी चेन्नई के निष्कर्षो के अनुसार पलारिवट्टोम फ्लाईओवर के मामले में, 102 गर्डरों में से 97 आरसीसी गर्डरों को मजबूत करने की आवश्यकता है जो अधिरचना के लिए एक व्यापक सुदृढीकरण कार्य है। उपरोक्त सभी कारकों के आधार पर समिति की राय है कि डॉ. ई. श्रीधरन द्वारा 100 वर्षों तक सुनिश्चित सेवा जीवन को ध्यान में रखते हुए, उनके प्रस्ताव को स्वीकार करना बेहतर है।" 5) केरल राज्य ने, दिनांक 25.10.2019 के एक शासनादेश, द्वारा इस उच्च स्तरीय समिति की रिपोर्ट की जांच की, और इसे स्वीकार किया' यह बताते हुए: "6. सरकार ने पूरे मामले की विस्तार से जांच की है और तकनीकी समिति की सिफारिशों को स्वीकार करने और उसके अनुसार आगे बढ़ने का फैसला किया है।

उपरोक्त 6 वें पत्र के अनुसार मरम्मत के लिए पुल को अपने कब्जे में लेने के लिए दिल्ली मेट्रो रेल कॉर्पोरेशन द्वारा दिए गए प्रस्ताव पत्र को भी स्वीकार करने का निर्णय लिया गया है। डीएमआरसी, सरकार की मंजूरी के लिए, विस्तृत वस्तु के अनुमानित प्रस्ताव प्रस्तुत करेगी। विस्तृत अनुमान के आधार पर, वित्त विभाग इस उद्देश्य के लिए उचित लेखा शीर्ष में धनराशि आवंटित करेगा। आरबीडीसीके सभी बन्धनों से मुक्त पुल स्थल को डीएमआरसी को सौंप देगा।

7. आरबीडीसीके को आईआईटी मद्रास की रिपोर्ट, डॉ. ई. श्रीधरन की रिपोर्ट और मूवटुपुझा सतर्कता न्यायालय के मामले संख्या 1/2019 में दायर एफआईआर के आलोक में एवं समझौते के प्रासंगिक प्रावधानों के अधीन ठेकेदार से सरकार को हुए नुकसान की वसूली करनी होगी। आरबीडीसीके पीडब्ल्यूडी मैनुअल के अनुसार खामियों के लिए ठेकेदार के खिलाफ कार्रवाई भी शुरू करेगा।
8. यह आदेश 2019 के डब्ल्यू.पी.(सी) 25343, 25362 और 26405 में माननीय उच्च न्यायालय के अंतिम निर्णय के अधीन होगा।

6) इस बिंदु पर, प्रतिवादी नंबर 1 द्वारा केरल उच्च न्यायालय में उपरोक्त शासनादेश के खिलाफ एक रिट याचिका दायर की गई थी। आक्षेपित निर्णय के अनुसार, केरल उच्च न्यायालय ने विशेष रूप से ठेकेदार– प्रतिवादी संख्या 1 और राज्य के मध्य मूल निविदा के खंड 11 की शर्तों पर विचार किया और फिर विभिन्न रिपोर्टों पर विचार किया। उच्च न्यायालय ने यह भी देखा कि एक सतर्कता जांच आयोजित की गई थी क्योंकि ऐसे आरोप थे कि बड़े पैमाने पर भ्रष्टाचार हुआ था, और इसके रूप में, सरकारी इंजीनियरिंग कॉलेज, त्रिचूर के विशेषज्ञों की एक टीम ने बताया कि गर्डर्स पर 2183 दरारें हैं जिनमें से 99 दरारें 0.3 मि चौड़ाई से अधिक है और 83 दरारें पियर कैंप पर हैं, जिनमें से 5 दरारें लगभग 0.3 मिमी चौड़ाई की है।

7) प्रतिवादी संख्या 3– किटको सहित सभी पक्षों के अधिवक्ता की दलीलों पर विचार करने के बाद, जिसमें कहा गया कि फ्लाईओवर पर आगे कुछ भी करने से पहले उसकी ताकत का पता लगाने के उद्देश्य से लोड परीक्षण बेहद जरूरी है, न्यायालय ने निष्कर्ष निकाला:

"19. इस तथ्य के बारे में कोई विवाद नहीं है कि पार्टियों के बीच अनुबंध की शर्तों के अनुसार, पुल की ताकत का पता लगाने और यह सुनिश्चित करने के लिए कि इसमें अपेक्षित ताकत है, लोड परीक्षण करना आवश्यक है। ठेकेदार के अनुसार, हालांकि गर्डरों में कुछ दरारें आ गई हैं, लेकिन इसमें केवल मरम्मत की आवश्यकता है जिसे ठेकेदार करने को तैयार है और इससे पुल की मजबूती पर किसी भी तरह का असर नहीं पड़ेगा। इसी तरह का विचार सलाहकार मेसर्स किटको ने भी व्यक्त किया था। उनके मुताबिक, पुल की मजबूती का पता लगाने के लिए लोड परीक्षण अनिवार्य है और अगर गार्डर और प्लेटफॉर्म ध्वस्त हो गए तो ऐसा अवसर हाथ से निकल जाएगा। सरकार और उसके अधिकारी लोड परीक्षण के पक्ष में नहीं है क्योंकि उन्हें लगता है कि उपरोक्त दरारें ही इस निष्कर्ष पर पहुंचने के लिए पर्याप्त हैं कि उन गर्डरों को ध्वस्त किया

जाना है। सरकार ने पहले ही प्लेटफॉर्म और गार्डर हटाने का फैसला ले लिया था। एक बार इसे हटा दिया गया और ध्वस्त कर दिया गया, तो वर्तमान संरचना की ताकत का पता लगाना संभव नहीं होगा, जो सरकार सहित सभी हितधारकों के अधिकारों पर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकता है। ठेकेदार और सलाहकार अब भी मानते है कि लोड परीक्षण से यह साबित हो जाएगा कि संरचना को ध्वस्त करने की कोई आवश्यकता नहीं है। इसलिए बेहतर होगा कि प्लेटफॉर्म और गार्डर को तोड़ने से पहले लोड परीक्षण करा लिया जाए, ताकि मामले में किसी और विवाद से बचा जा सके। इस तरह के लोड परीक्षण के आयोजन के बाद, सरकार और उसके अधिकारियो के लिए यह निर्णय लेना होगा कि क्या उन्हें उसी तरीके से आगे बढ़ना चाहिए जैसा उन्होंने पहले ही तय कर लिया है या मामले में एक अलग दृष्टिकोण अपनाना चाहिए। परिणामस्वरूप निम्नलिखित निर्देश जारी किये जाते हैं।

(i) सरकार सभी हितधारकों को नोटिस देकर इस तरह का परीक्षण करने में सक्षम एक अनुमोदित योग्य एजेंसी के माध्यम से पलाविष्ट्रोम फ्लाई ओवर का लोड परीक्षण कराएगी।

(ii) लोड परीक्षण आयोजित करने का पूरा खर्च याचिकाकर्ता द्वारा डब्ल्यू.पी. (सी) संख्या 26030 / 2019 में वहन किया जाएगा।

(iii) पूरी प्रक्रिया तीन महीने की अवधि के भीतर या जितनी जल्दी संभव हो, पूरी की जाएगी।

(iv) लोड परीक्षण आयोजित करने के बाद, सरकार संबंधित एजेंसी की रिपोर्ट के साथ इस न्यायालय के समक्ष एक बयान दाखिल करेगी।

8) उच्च न्यायालय के फैसले को पढ़ने के बाद, जो स्पष्ट है वह यह है कि उच्च न्यायालय ने न्यायिक समीक्षा के सुस्थापित मापदंडों को लागू करने और यह सुनिश्चित करने के बजाय कि क्या राज्य सरकार का निर्णय अनुच्छेद 14 का उल्लंघन करेगा, मामले में खुद ही आगे बढ़ गया और कहा "इस मामले में किसी और विवाद से बचने के लिए लोड परीक्षण कराना" बेहतर होगा।

9) इस तथ्य को देखते हुए कि आईआईटी मद्रास और डॉ. ई. श्रीधरन की अलग–अलग राय पर विचार करने के लिए एक विशेषज्ञ समिति, जो पांच विशेषज्ञों की एक उच्च स्तरीय समिति है, का गठन किया गया था और विशेषज्ञ एक विशेष निष्कर्ष पर पहुंचे थे, ऐसे में यह कहना बहुत मुश्किल है कि सरकार ने ऐसी विशेषज्ञ समिति की रिपोर्ट को स्वीकार करने में मनमाना व्यवहार किया था। अकेले इस आधार पर, हम उच्च न्यायालय के फैसले और समीक्षा फ़ैसले को भी रद्द करते हैं।

10) उपरोक्त शर्तों के तहत अपीलें स्वीकार की जाती हैं।

11) उच्च न्यायालय में लंबित रिट याचिकाओं का निस्तारण आज से छह महीने की अवधि के भीतर किया जा सकता है।

देविका गुजराल की अपील स्वीकृत।

जलाल मोहम्मद अकबर
अपर जिला एवं सत्र न्यायाधीश/एफ 0 टी0 सी0 द्वितीय/
विशेष न्यायाधीश गैंगेस्टर ऐक्ट, सुलतानपुर