# <u>उत्तराखण्ड उच्च न्यायालय, नैनीताल</u>

कार्यवाहक मुख्य न्यायमूर्ति श्री संजय कुमार मिश्रा

एवं

न्यायमूर्ति श्री रमेश चन्द्र खुल्बे

**विशेष अपील संख्या 82/2022**

उमेश मिश्रा .......अपीलार्थी

बनाम

अजय कुमार आदि .......प्रत्यर्थीगण

एवं

**विशेष अपील संख्या 83/2022**

नरदेव शर्मा .......अपीलार्थी

बनाम

अजय कुमार आदि .......प्रत्यर्थीगण

अपीलार्थीगण के अधिवक्ता : विद्वान अधिवक्ता श्री पीयूष गर्ग,

प्रत्यर्थी संख्या 1 के अधिवक्ता : विद्वान अधिवक्ता श्री अभिजय नेगी

प्रत्यर्थी संख्या 2 के अधिवक्ता : विद्वान अधिवक्ता श्री के0के0 तिवारी

प्रत्यर्थी संख्या 4 के अधिवक्ता : विद्वान अधिवक्ता श्री आदित्य प्रताप सिंह

विद्वान अधिवक्तागण को सुनने उपरान्त न्यायालय के द्वारा निम्नतः निर्णय पारित किया गया

**<u>निर्णयः</u>** (कार्यवाहक मुख्य न्यायमूर्ति श्री संजय कुमार मिश्रा के द्वारा)

चूंकि दोनों ही अपीलें एक ही आदेश से उत्पन्न हैं इसलिए दोनों ही अपीलों को एक साथ लेकर एक ही निर्णय के द्वारा निस्तारित किया जा रहा है।

2. उक्त अन्तरा–न्यायालय अपीलों के माध्यम से प्रत्यर्थी सं0 4/सचिन कुमार के द्वारा WPMSसं0 703/2022 के तहत विद्वान एकल न्यायाधीश के दिनांक 18.04.2022 के उस अन्तरिम आदेश को चुनौती दी गई है जिसके माध्यम से उक्त अपीलों के तहत विद्वान एकल न्यायाधीश के द्वारा याचि अर्थात प्रत्यर्थी सं0 1 के पक्ष में स्थगन (स्टे) आदेश प्रदान किया गया था तथा जिसके द्वारा नगर परिषद, नैनीताल के दिनांक 25.03.2022 के प्रस्ताव को यथावत रखा गया था जो कि कार पार्किंग–डीएसए कार पार्किंग, लेक ब्रिज प्रवेश शुल्क, बीडी पांडे अण्डा मार्केट, बड़ा पत्थर घोड़ा स्टैण्ड एवं जू शटल सर्विस की संविदा को परिषद के प्रस्ताव दिनांकित 04.12.2021 के अनुक्रम में अपीलार्थीगण के साथ हुई संविदा की तिथि की समाप्ति से एक वर्ष के लिए बढ़ाने के सम्बन्ध में था।

3. हम यहीं पर यह स्पष्ट करते हैं कि वर्तमान अपीलों के अधीन प्रश्नगत आदेश एक अन्तरिम आदेश है, फिर भी हमारे द्वारा विद्वान एकल न्यायाधीश के द्वारा पारित आदेश का गहनता से परिसीलन किया गया जिसमें उनके द्वारा नगर परिषद की संविदा के नियम व शर्तों को बढ़ाने संबंधी शक्ति उसकी अपने ही प्रस्ताव को पुनर्विलोकन करने तथा पीड़ित पक्ष के लिए प्रभावी वैकल्पिक मंच के अस्तित्व के संबंध में निर्णय लिया। अतः हमारा यह मत है कि वर्तमान अपीलों के अधीन प्रश्नगत आदेश यद्यपि एक अन्तरिम आदेश है फिर भी उक्त आदेश के विरूद्ध विशेष अपील या अन्तरा–न्यायालय अपील पोषणीय है।

4. अभिलेख से यह स्पष्ट है कि विद्वान एकल न्यायाधीश के द्वारा जिन तीन बिन्दुओं के आधार पर स्थगन आदेश पारित किया गया है या पारित किया गया था वे निम्नतः हैं–

*i) नगर पालिका को संविदा के नियम व शर्तों को बढ़ाने की कोई शक्ति प्राप्त नहीं है क्योंकि ऐसा करना उत्तराखण्ड राज्य में लागू उत्तर प्रदेश पालिका अधिनियम 1916 की धारा 96 के द्वारा निषिद्ध किया गया है।*

*ii) विद्वान एकल न्यायाधीश के द्वारा आगे यह भी पाया गया है कि नगर परिषद को अपने ही प्रस्ताव का पुनर्विलोकन करने का कोई क्षेत्राधिकार प्राप्त नहीं है और उनके द्वारा उपरोक्त अधिनियम की धारा 94 की उपधारा 6 पर कोई ज्यादा तवज्जो नहीं दी गई है।*

*iii) उनके द्वारा यह निष्कर्ष भी दिया गया कि सरकार के समक्ष उक्त अधिनियम की धारा 34 के तहत अपील केवल संयुक्त समिति या अधिकारी या परिषद के कर्मचारी के द्वारा ही पोषणीय है किसी पीड़ित पक्षकार, जोकि नगर पालिका या नगर परिषद के प्रस्ताव से पीड़ित है, के द्वारा अपील पोषणीय नहीं है।*

5. विद्वान एकल न्यायाधीश का आदेश एक गलत तथ्य पर आधारित है क्योंकि उक्त अधिनियम की धारा 96 नगर पालिका या नगर परिषद को अपने आदेशों को परिवर्तित करने से निषिद्ध नहीं करती।

6. उक्त अधिनियम की धारा 96 यह प्रावधान करती है कि कुछ संविदाओं के लिए नगर परिषद के प्रस्ताव के माध्यम से सहमति आवश्यक है। अन्य शब्दों में यह कि यह धारा यह प्रावधानित नहीं करती कि नगर परिषद या नगर पालिका का किसी निजी व्यक्ति या तृतीय पक्ष के साथ हुई संविदा के नियम व शर्तों को परिवर्तित या बढ़ाने की शक्ति न रखता हो।

7. तर्क का दूसरा बिंदु यह है कि नगर परिषद को अपने ही आदेश की समीक्षा का क्षेत्राधिकार नहीं है।

8. अपीलार्थी के विद्वान अधिवक्ता श्री पीयूष गर्ग के द्वारा तर्क दिया गया कि उत्तर प्रदेश सामान्य उपखण्ड अधिनियम, 1904 की धारा 21 के अनुसार किसी आदेश को पारित करने की शक्ति के अन्तर्गत उस आदेश को परिवर्तित करने व पुनर्विलोकन करने की भी शक्ति शामिल है जो इस प्रकार है–

> ***'21' बनाने की शक्ति में कुछ जोड़ने संशोधित करने परिवर्तित करने या रद्द करने की शक्ति भी शामिल है){सांविधिक उपकरण}.–*** *जहां कहीं, किसी {उत्तर प्रदेश} अधिनियम द्वारा कुछ जारी करने की शक्ति {सांविधिक उपकरण} प्रदान की गई हो तो उस शक्ति के तहत, जारी किये गये किसी भी {विधानिक उपकरण} को जोड़ने, संशोधित करने बदलने या रद्द करने के लिए समान तरीके से प्रयोग करने योग्य और समान मंजूरी और शर्तों, यदि कोई हो के अधीन शक्ति भी शामिल है।*

9. अतः यह स्पष्ट है कि जब भी किसी प्राधिकारी को काई शक्ति प्रदान की जाती है तो ऐसी शक्ति उत्तर प्रदेश सामान्य उपखण्ड अधिनियम, 1904 की धारा 21 के आधार पर उसके दायरे में आती है और उसमे जोड़ने, संशोधन करने परिवर्तन करने या रद्द करने की शक्ति निहित होती है। अतः यह कहना गलत है कि नगर परिषद द्वारा सामान्यतया पारित प्रस्ताव में संशोधन का कोई प्रावधान न हो।

10. दूसरी बात यह हमारे ध्यान में लाई गई कि उक्त अधिनियम की धारा 94 की उपधारा 6 किसी प्रस्ताव को परिवर्तित या रद्द करने से पूर्व परिपूर्ण योग्य आवश्यकताओं का प्रावधान करती है जोकि निम्नतः हैं–

> '94 (1) XXXX
>
> *(6) नगर परिषद का कोई भी प्रस्ताव उसके पारित किये जाने की तिथि से छह माह के भीतर परिवर्तित या निरस्त नहीं किया जायेगा–*
>
> *(क) जब तक कि संशोधित या रद्द करने के लिए प्रस्तावित प्रस्ताव और ऐसे संकल्प के संशोधन या रद्द करने के प्रस्ताव या ऐसे प्रस्ताव को पूरी तरह से निर्धारित कर लिये जाने की सूचना न दे दी गई हो, और*
>
> *(ख) तत्समय नगर परिषद के सदस्यों की कुल संख्या के कम से कम आधे सदस्यों द्वारा प्रस्ताव समर्थित न किया गया हो।*

11. इस प्रकार, इस प्रावधान का साधा अवलोकन करने से यह स्पष्ट है कि नगर परिषद के पास अपने प्रस्ताव को संशोधित करने की शक्ति प्राप्त है लेकिन उसे कुछ शर्तों का

पालन करना होगा। पहली शर्त यह है कि कोई भी प्रस्ताव पारित होने के छह महिने के भीतर संशोधित या रद्द नहीं किया जायेगा।

12. स्वीकार्य रूप से इस प्रकरण में प्रस्ताव अर्थात परिवर्तन छह माह के भीतर है तब नगर परिषद को इसे परिवर्तित करने की शक्ति प्राप्त है यदि निम्न शर्तों की पूर्ति होती हो–

*(क) जब तक कि संशोधित या रद्द करने के लिए प्रस्तावित प्रस्ताव और ऐसे संकल्प के संशोधन या रद्द करने के प्रस्ताव या ऐसे प्रस्ताव को पूरी तरह से निर्धारित कर लिये जाने की सूचना सभी सदस्यों को न दे दी गई हो, और*

*(ख) उक्त प्रस्ताव को तत्समय नगर परिषद के सदस्यों की कुल संख्या के कम से कम आधे सदस्यों द्वारा समर्थित न किया गया हो।*

13. अभिलेखों से यह पता चलता है कि इस पहलू को रिट याचिकाकर्ता द्वारा रिट याचिका में नहीं उठाया गया है इसलिए नगर पालिका द्वारा दायर शपथ पत्र इस पहलू पर मौन है। इसलिए इस स्तर पर हम याचिकाकर्ता द्वारा रिट याचिका में या रिट याचिका में संशोधन के माध्यम से याचना किये बिना किसी ऐसे निश्चित निष्कर्ष पर नहीं पहुंच सकते हैं कि सदस्यों को कोई नोटिस जारी न किया गया हो और यह कि प्रस्ताव को तत्समय के समस्त सदस्यों में से कम से कम आधे सदस्यों द्वारा समर्थित न किया गया हो।

14. हमारे समक्ष पेश हुए नगर पालिका के विद्वान अधिवक्ता ने कथन किया कि इस मामले में परिषद के द्वारा अपने स्वयं के प्रस्ताव को संशोधित करने के लिए नोटिस जारी किये गये थे और यह परिषद द्वारा सर्वसम्मति से पारित किया गया था। यद्यपि हम इस पर कोई निष्कर्ष नहीं दे रहे हैं। विद्वान एकल न्यायाधीश उक्त मुद्दे पर विचार कर सकते हैं यदि इस तरह के तर्क उठाये जाते हैं या पारित प्रस्ताव को ऐसी चुनौती दी जाती है। प्रथम दृष्टया इतना कहना ही पर्याप्त होगा कि उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम में पूर्ववर्ति प्रस्ताव को संशोधित करने के प्रावधान हैं इसलिए ऐसा प्रतीत होता है कि विद्वान एकल न्यायाधीश ने यह कहकर त्रुटि की है कि नगर परिषद को ऐसे कोई शक्ति प्रदत्त नहीं है।

15. उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम की धारा 8 (जी) में प्रावधान है कि नगरपालिका परिषद को स्थानीय आपदाओं के घटित होने पर राहत शब्दों की स्थापना एवं रख–रखाव या अन्यथा राहत देने की शक्ति है। यह प्रावधान इस मामले में लागू नहीं है। अपीलकर्ता के विद्वान अधिवक्ता द्वारा इसे गलत तरीके से उठाया गया है। हालांकि, हमारी राय है कि जब पूरा देश कोविड–19 महामारी से प्रभावित था और मार्च 2020 से भी चल रही सीमा को माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा स्वतः रिट याचिका (सी) सं0 3/2020 में रोक दिया गया है, महामारी के कारण घाटे का सामना करने वाले ठेकेदारों को रियायत देने पर अधिकारियों द्वारा विचार किया जाना चाहिए।

16. हमारी राय है कि चूंकि नैनीताल शहर और अन्य जगहों पर पर्यटन उद्योग के पूर्ण रूप से बंद होने से अपीलकर्ताओं पर प्रतिभूत प्रभाव पड़ा है इसलिए नगर परिषद ने अपने विवेक से इसे पहले 03 वर्ष तत्पश्चात 01 वर्ष के लिए बढ़ाने का निर्णय लिया। न्यायालय को ऐसे मामलों में तुरंत ही हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए क्योंकि यह सर्वविदित है कि अनुच्छेद 243 के संशोधन के बाद नगर पालिका प्राधिकरण, जो सृजित हुए हैं, उन्हें भारत के संविधान की मंजूरी प्राप्त है।

17. अनुच्छेद 243(डब्लू) नगर पालिकाओं की शक्तियों, अधिकारों और जिम्मेदारियों का प्रावधान करता है जोकि इस प्रकार है–

*“(क) ऐसी शक्तियों और प्राधिकार, जो उन्हें स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने के लिए सक्षम बनाने के लिए आवश्यक हों, वाली नगर पालिकाएं एवं ऐसे कानूनों में नगर पालिका को शक्तियां और जिम्मेदारियां हस्तांतरित किये जाने के प्रावधान शामिल हो सकते हैं जोकि ऐसी शर्तों के अधीन या उसके सम्बन्ध में हों जो निर्दिष्ट की जायें–*

***i)** आर्थिक विकास और सामाजिक न्याय के लिए योजनाएं तैयार करना।*

***ii)** 12वीं अनुसूची में सूचीबद्ध मामलों के संबंध में कार्यों सहित उन्हें सौंपे गये कार्यों का प्रदर्शन और योजनाओं का कार्यान्वयन।*

*(ख) समितियां ऐसी शक्तियों व प्राधिकार, जो उन्हें सौंपी गई जिम्मेदारियों को पूरा करने में सक्षम बनाने में आवश्यक हों जिसमें 12वीं अनुसूची में सूचीबद्ध मामले भी शामिल हैं।*

18. इस प्रकार, नगर पालिकाओं के पास ऐसी शक्तियां व अधिकार हैं जो उन्हें स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए आवश्यक हैं और जिसमें ऐसे कानूनों में हस्तांतरण के प्रावधान भी शामिल हो सकते हैं।

19. इस प्रकार नगर परिषद भारत के संविधान द्वारा मान्यता प्राप्त एक वैधानिक निकाय हैं जो स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने की शक्ति रखती हैं। ऐसी स्थिति में नगर परिषद द्वारा पारित प्रस्ताव के विरूद्ध न्यायालयों को सामान्यतः स्थगन नहीं देना चाहिए।

20. तीसरा बिंदु जो इस मामले में अपीलकर्ताओं के विद्वान अधिवक्ताओं द्वारा हमारे समक्ष उठाया गया है वह यह है कि उत्तर प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1916, की धारा 34 के आधार पर, याचिकाकर्ता / प्रत्यर्थी संख्या 1 के पास नगर परिषद के द्वारा पारित प्रस्ताव के निष्पादन को निषिद्ध करने के लिए राज्य सरकार के समक्ष जाने का वैकल्पिक उपचार उपलब्ध है जो इस प्रकार है–

*"34. नगर परिषद द्वारा पारित प्रस्ताव या आदेश के निष्पादन या पुनर्निष्पादन को प्रतिषिद्ध करने की राज्य सरकार या विहित प्राधिकारी या जिला मजिस्ट्रेट की शक्ति– (1) विहित प्राधिकारी अपने लिखित आदेश के माध्यम से, किसी नगर परिषद अथवा नगर परिषद की किसी समिति अथवा नगर परिषद की संयुक्त समिति, अधिकारी या सेवक द्वारा इस अधिनियम के तहत पारित किसी प्रस्ताव या आदेश के निष्पादन या पुनर्निष्पादन को प्रतिषिद्ध कर सकता है यदि उसकी राय में ऐसा प्रस्ताव या आदेश ऐसी प्रकृति का है जिससे लोक को या वैधानिक रूप से नियोजित लोगों के किसी वर्ग को कोई बाधा, परेशानी या क्षति पहुंचती हो तथा वह ऐसे प्रस्ताव या आदेश के तहत जारी या किये जाने को आशयित किसी कार्य को भी निषिद्ध कर सकता है। (1ए) जिला मजिस्ट्रेट अपने जिले की सीमाओं के अन्तर्गत लिखित आदेश के माध्यम से किसी नगर परिषद अथवा नगर परिषद की किसी समिति अथवा नगर परिषद की संयुक्त समिति, अधिकारी या सेवक द्वारा इस अधिनियम के तहत पारित किसी प्रस्ताव या आदेश के निष्पादन या पुनर्निष्पादन को प्रतिषिद्ध कर सकता है यदि उसकी राय में ऐसा प्रस्ताव या आदेश ऐसी प्रकृति का है जिससे मानव जीवन, स्वास्थ्य, सुरक्षा अथवा दंगे अथवा अशांति का खतरा पैदा होता हो तथा वह ऐसे प्रस्ताव या आदेश के तहत जारी या किसी व्यक्ति द्वारा ऐसे प्रस्ताव या आदेश के तहत किये जाने को आशयित किसी कार्य को भी निषिद्ध कर सकता है। (1बी) राज्य सरकार स्वतः या प्राप्त शिकायत के आधार पर आदेश के माध्यम से किसी नगर परिषद अथवा नगर परिषद की किसी समिति अथवा नगर परिषद की संयुक्त समिति, अधिकारी या सेवक द्वारा इस अधिनियम के तहत पारित किसी प्रस्ताव या आदेश के निष्पादन या पुनर्निष्पादन को प्रतिषिद्ध कर सकता है यदि उसकी राय में ऐसा प्रस्ताव या आदेश लोकहित के विरूद्ध हो अथवा शक्तियों के उल्लंघन में पारित किया गया हो या तत्समय प्रवृत्त किसी विधिक प्रावधान के उल्लंघन में पारित किया गया हो तथा वह ऐसे प्रस्ताव या आदेश के तहत जारी या किसी व्यक्ति द्वारा ऐसे प्रस्ताव या आदेश के तहत किये जाने को आशयित किसी कार्य को भी निषिद्ध कर सकता है।*

21. उपधारा (1बी) का सहारा लेते हुए विद्वान एकल न्यायाधीश ने कहा है कि पक्षकार सरकार के समक्ष आवेदन दायर नहीं कर सकते हैं उक्त के पठन से ही यह स्पष्ट है कि सरकार स्वतः या प्राप्त शिकायत के आधार पर आदेश के माध्यम से किसी नगर परिषद अथवा नगर परिषद की किसी समिति अथवा नगर परिषद की संयुक्त समिति, अधिकारी या सेवक द्वारा इस अधिनियम के तहत पारित किसी प्रस्ताव या आदेश के निष्पादन या पुनर्निष्पादन को प्रतिषिद्ध कर सकता है। यदि उसकी राय में ऐसा प्रस्ताव या आदेश लोकहित के विरूद्ध हो।

22. चूंकि राज्य सरकार के पास कार्यावाही प्रारम्भ करने तथा प्रस्ताव के निष्पादन को स्वतः या किसी प्राधिकारी की आख्या पर रोकने का क्षेत्राधिकार प्राप्त है इसलिए हमारी राय है कि सम्बन्धित विभाग में राज्य सरकार के समक्ष याचिका दायर की जा सकती है जो मामले के तथ्यों को ध्यान में रखते हुए स्वतः संज्ञान लेकर कार्यवाही शुरू करने का निर्णय ले सकता है। इसलिए, वास्तव में, ऐसे मामले में भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत न्यायालय का दरवाजा खटखटाने से पहले, याचिकाकर्ता को सरकार के समक्ष जाना चाहिए था और उससे स्वतः संज्ञान लेकर कार्यवाही शुरू करने और प्रस्ताव को रोकने का आग्रह करना चाहिए था। मामले को देखते हुए हमारी राय है कि विद्वान एकल न्यायाधीश द्वारा पारित आदेश बने रहने योग्य नहीं है और तद्नुसार अपास्त किये जाने योग्य है।

23. हमारे संज्ञान में लाया गया है कि, इसी बीच, याचिकाकर्ता के आग्रह पर नगर पालिका ने उक्त अपीलों के लम्बित रहने के दौरान, डी0एस0ए0 कार पार्किंग को छोड़कर इन तीन कार पार्किंग को अपने कब्जे में ले लिया है। हम आशा करते हैं और यह विश्वास है कि नगर पालिका द्वारा उचित संशोधन किया जायेगा।

24. उपरोक्त विनश्चय को ध्यान में रखते हुए अपील स्वीकार की जाती है और प्रश्नगत अंतरिम आदेश एतद द्वारा अपास्त किया जाता है।

<u>**संजय कुमार मिश्रा, ए0सी0जे0**</u>

<u>**रमेश चन्द्र खुल्बे, जे0**</u>

<u>**दिनांक—09 मई 2022**</u>

<u>**बी0एस0 / एस0एस0**</u>