तटस्थ उद्धरण संख्या - 2020:AHC:92225-DB

एएफआर

न्यायालय संख्या -5

वाद :- रिट सी संख्या 15941 सन 2020

याचिकाकर्ता :- महेश चन्द्र भारद्वाज

प्रतिवादीगण :- उत्तर प्रदेश राज्य एवं अन्य

याचिकाकर्ता की ओर से अधिवक्ता :- श्री आशिष मल्होत्रा, पुष्पिला बिष्ट

प्रतिवादी की ओर से अधिवक्ता :- सी.एस.सी

माननीय न्यायमूर्ति सूर्य प्रकाश केसरवानी

माननीय न्यायमूर्ति डॉ योगेन्द्र कुमार श्रीवास्तव

1. याचिकाकर्ता की ओर से विद्वान अधिवक्ता श्री आशीष मल्होत्रा और राज्य प्रतिवादियों की ओर से विद्वान स्थायी अधिवक्ता को सुना गया।

2. वर्तमान रिट याचिका याचिकाकर्ता द्वारा नगर पंचायत, मसवासी, रामपुर का निर्वाचित सदस्य होने का दावा करते हुए दायर की गई है, जिसमें नगर के अध्यक्ष के कार्यालय से प्रतिवादी संख्या 2 को हटाने के लिए कार्यवाही शुरू करने और पंचायत और उक्त प्रतिवादी के खिलाफ वसूली की कार्यवाही शुरू करने के लिए का निर्देश देने की मांग की गई है।

3. यह तर्क देने की कोशिश की गई है कि याचिकाकर्ता द्वारा प्रतिवादी नंबर 2 के खिलाफ कुछ ठेके देने और कुछ अन्य कथित वित्तीय अनियमितताओं के संबंध में कुछ शिकायतें की गई थीं, जिसके संबंध में प्रतिवादी संख्या 4 द्वारा एक रिपोर्ट भी प्रस्तुत की गई है।

4. राज्य के प्रतिवादियों की ओर से उपस्थित विद्वान स्थायी अधिवक्ता ने बताया कि एक निर्वाचित अध्यक्ष को हटाने के प्रयोजनों के लिए, उत्तर प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 19161 की धारा 48 के तहत प्रावधानों की शर्तों के अनुसार एक पूरी प्रक्रिया निर्धारित की गई है, और

Translated version. Not for legal use.

अस्वीकरण: "अनुवादित निर्णय वादी के समझने हेतु है और इसका किसी अन्य उद्देश्य के लिए प्रयोग नहीं किया जा सकता है। सभी क़ानूनी और सरकारी उद्देश्यों के लिए निर्णय का मूल संस्करण ही मान्य होगा।"

उपरोक्त के मद्देनजर, याचिकाकर्ता, जो नगर पंचायत का निर्वाचित सदस्य है, द्वारा दायर रिट याचिका में प्रतिवादी नंबर 2 को नगर पंचायत के अध्यक्ष के कार्यालय से हटाने और उक्त प्रतिवादी के खिलाफ वसूली के लिए कार्यवाही शुरू करने की मांग की गई है, वह पोषणीयता के योग्य नहीं है ।

5. प्रतिद्वंद्वी तर्कों को देखने के लिए, कानून के तहत प्रासंगिक प्रावधानों का उल्लेख किया जा सकता है।

6. नगर पालिकाओं से संबंधित भारत के संविधान के भाग IX-ए को संविधान (74वें संशोधन) अधिनियम, 1992 द्वारा नगर पालिकाओं की स्थापना के लिए जमीनी स्तर पर लोकतांत्रिक संस्थानों की स्थापना के उद्देश्य से शामिल किया गया था। संविधान में भाग IX-ए को शामिल करने का उद्देश्य यह था कि कई राज्यों में स्थानीय निकाय ठीक से काम नहीं कर रहे थे और समय पर चुनाव नहीं हो रहे थे और नामांकित निकाय लंबे समय तक बने रहे थे। चुनाव अनियमित थे और कई बार अनावश्यक रूप से विलंबित या स्थगित किए जाते थे और निर्वाचित निकायों को पर्याप्त औचित्य के बिना हटा दिया गया था या निलंबित कर दिया जाता था। राजनीतिक शासन में स्थानीय निकायों के उचित स्थान को बहाल करने की दृष्टि से संविधान में नए प्रावधान जोड़े गए। चुनावों के नियमित और निष्पक्ष संचालन को सुनिश्चित करने के लिए ऐसे निकायों को संवैधानिक दर्जा प्रदान करना आवश्यक माना गया।

7. संविधान के उपरोक्त भाग IX-ए के महत्व एवं उद्देश्य को **बोंदु रामास्वामी एवं अन्य बनाम बैंगलोर डेवलपमेंट अथॉरिटी** में समझाया गया और इसे इस प्रकार बताया गया:-

> **"44.** नगर पालिकाओं की संरचना, वार्ड समितियों का गठन और संरचना, कमजोर वर्गों के लिए सीटों का आरक्षण, नगर पालिकाओं की अवधि, शक्तियां, अधिकार, नगर पालिकाओं की जिम्मेदारियां, कर लगाने की शक्ति, नगर पालिकाओं के चुनावों का उचित अधीक्षण और केंद्रीकृत नियंत्रण से संबंधित प्रावधान जिला योजना और महानगरीय योजना के लिए समितियों का गठन, नगर पालिकाओं से संबंधित राज्य कानून या तो अस्तित्व में नहीं थे या अपर्याप्त या दोषपूर्ण पाए गए थे।
>
> ***45.*** भाग ***IX-A*** का उद्देश्य नगर पालिकाओं को संवैधानिक दर्जा प्रदान करके और

Translated version. Not for legal use

अस्वीकरण: "अनुवादित निर्णय वादी के समझने हेतु है और इसका किसी अन्य उद्देश्य के लिए प्रयोग नहीं किया जा सकता है। सभी क़ानूनी और सरकारी उद्देश्यों के लिए निर्णय का मूल संस्करण ही मान्य होगा।"

न्यूनतम समान मानदंड निर्धारित करके और चुनावों के नियमित और निष्पक्ष संचालन को सुनिश्चित करके शहरी क्षेत्रों में जमीनी स्तर पर लोकतांत्रिक राजनीतिक शासन को मजबूत करना है। जब भाग ***IX-***ए लागू हुआ, तो नगर पालिकाओं से संबंधित मौजूदा कानूनों के प्रावधान जो भाग ***IX-***ए के प्रावधानों के साथ असंगत या विपरीत थे, लागू होना बंद हो गए होंगे। कुछ समय के लिए निरंतरता प्रदान करने और संबंधित राज्य सरकारों को नगर पालिकाओं से संबंधित संबंधित अधिनियमों को भाग ***IX-***ए के प्रावधानों के अनुरूप लाने का अवसर प्रदान करने के लिए, उस दौरान, अनुच्छेद ***243-***जेडएफ जोड़ा गया था। इसका उद्देश्य शहर सुधार ट्रस्टों या विकास प्राधिकरणों से संबंधित किसी भी कानून को अमान्य करना नहीं था, जो लेआउट बनाकर और जनता के सदस्यों को भूखंड/घर/अपार्टमेंट उपलब्ध कराकर शहरों के नियोजित विकास के विशिष्ट और विशिष्ट क्षेत्र के संदर्भ में काम करते हैं।**"**

8. 74वां संशोधन अधिनियम, 1992 शहरी क्षेत्रों में स्थानीय स्वशासन को सुदृढ़ आधार पर स्थापित करने के विचार के साथ शहरी क्षेत्रों में नगर निकायों की प्रणाली को मजबूत करने के लिए लाया गया था। 73वें और 74वें संशोधन के अनुसार, स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के रूप में पंचायतों और नगरपालिकाओं को उनकी भूमिका और स्थिति के साथ-साथ उनकी शक्तियों, कर्तव्यों और जिम्मेदारियों के साथ एक संवैधानिक दर्जा दिया गया है। स्वशासन की ये संस्थाएं अब केवल राज्य की प्रशासनिक एजेंसियां नहीं रह गई हैं बल्कि इन्हें यह सुनिश्चित करने के लिए कुछ हद तक स्वायत्तता प्रदान की गई है कि लोकतंत्र को जमीनी स्तर पर अभिव्यक्ति मिले। 73वें और 74वें दोनों संशोधन इन संस्थानों के माध्यम से जमीनी स्तर पर लोकतांत्रिक शासन प्रदान करने की दृष्टि से सत्ता के विकेंद्रीकरण और स्वशासन में लोगों की अधिक भागीदारी के उपायों का प्रतिनिधित्व करते हैं।

9. स्थानीय स्वशासन की इन संस्थाओं पर राज्य की एजेंसियां जिस तरीके और नियंत्रण का प्रयोग करती हैं और संवैधानिक उद्देश्यों की प्राप्ति को बढ़ावा देने वाले तरीके से प्रासंगिक वैधानिक प्रावधानों की व्याख्या करने की आवश्यकता को इस न्यायालय की पूर्ण पीठ द्वारा **पारस जैन बनाम यूपी राज्य और अन्य** रेखांकित किया गया था जिसमे निम्नानुसार माना गया था -

अस्वीकरण: "अनुवादित निर्णय वादी के समझने हेतु है और इसका किसी अन्य उद्देश्य के लिए प्रयोग नहीं किया जा सकता है। सभी क़ानूनी और सरकारी उद्देश्यों के लिए निर्णय का मूल संस्करण ही मान्य होगा।"

Translated version. Not for legal use.

*"***15.** राज्य की एजेंसियां स्थानीय स्वशासन की इन संस्थाओं पर जिस हद तक नियंत्रण रखती हैं, वह आवश्यक रूप से संवैधानिक मानकों के अनुरूप होना चाहिए। नियामक प्रकृति के राज्य कानून की व्याख्या इस तरीके से की जानी चाहिए जो संवैधानिक उद्देश्यों की प्राप्ति को बढ़ावा दे। न्यायालय को, संविधान के भाग ***IX*** और ***IX***ए में अंतर्निहित उच्च संवैधानिक उद्देश्य के अनुरूप, स्थानीय स्वशासन के संवैधानिक रूप से मान्यता प्राप्त स्तरों द्वारा अपेक्षित स्वायत्तता को अभिव्यक्ति देनी चाहिए। इसलिए, राज्य कानून की व्याख्या करते समय, संवैधानिक मापदंडों के अनुरूप ध्यान में रखे जाने चाहिए। राज्य कानून की ऐसी व्याख्या जिससे स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं की स्वायत्तता कम हो जाए, ऐसी व्याख्या से से, जहां तक संभव हो बचना चाहिए। इसी तरह, ऐसी व्याख्या से भी बचना चाहिए जिसके परिणामस्वरूप पंचायतें और नगर पालिकाएं प्रशासनिक अधीनता की भूमिका मे आ जाएंगी । नतीजतन, जहां किसी नगर पालिका के निर्वाचित प्रमुख को हटाने के संबंध में कोई मुद्दा उठता है, जैसा कि वर्तमान मामले में है, कानून द्वारा निर्धारित प्रक्रिया का पालन किया जाना चाहिए। कानून की व्याख्या इस तरीके से की जानी चाहिए जो इसके संचालन और प्रभाव में निष्पक्ष, उचित और तर्कसंगत हो। इसके अलावा, उन क्षेत्रों में जहां कानून मौन है, व्याख्या की प्रक्रिया में न्यायालय द्वारा यह सुनिश्चित करने का प्रयास किया जाना चाहिए कि हटाने की प्रक्रिया अनुच्छेद ***14*** के जनादेश के अनुरूप सही, निष्पक्ष और उचित है।*"***

10. 74वें संशोधन अधिनियम, 1992 द्वारा प्रदत्त संवैधानिक स्थिति के संदर्भ में कदाचार के आधार पर निर्वाचित पदाधिकारियों को पद से हटाना **रवि यशवंत भोईर बनाम जिला कलेक्टर, रायगढ़ और अन्य** में विचार का विषय था और यह माना गया था कि एक निर्वाचित अधिकारी को राज्य द्वारा कानून द्वारा निर्धारित प्रक्रिया का पालन किए बिना आकस्मिक दृष्टिकोण अपनाकर अनौपचारिक रूप से हटाने की अनुमति नहीं दी जा सकती है। इस संबंध में फैसले में की गयी टिप्पणियाँ नीचे दी जा रही हैं:-

"21. ***1.6.1993*** से ***74***वें संशोधन अधिनियम, ***1992*** के माध्यम से संविधान में संशोधन करके नगर पालिकाओं को संवैधानिक दर्जा प्रदान किया गया है। नगर

अस्वीकरण: "अनुवादित निर्णय वादी के समझने हेतु है और इसका किसी अन्य उद्देश्य के लिए प्रयोग नहीं किया जा सकता है। सभी क़ानूनी और सरकारी उद्देश्यों के लिए निर्णय का मूल संस्करण ही मान्य होगा।"

Translated version. Not for legal use.

पालिकाओं को संविधान के अनुच्छेद ***243***-बी के तहत विभिन्न शक्तियां भी प्रदान की गई हैं।

22. भाग ***IX*** और ***IX***-ए जोड़कर संविधान में संशोधन स्थानीय स्वशासन को आधिकारिक नियंत्रण से मुक्त बुनियादी लोकतांत्रिक इकाई पर पूर्ण स्वायत्तता प्रदान करता है। इस प्रकार, संवैधानिक संस्था को नष्ट करने वाली किसी भी शक्ति का प्रयोग अपमानजनक होने के साथ-साथ इस देश की लोकतांत्रिक व्यवस्था के लिए खतरनाक है। इसलिए, एक निर्वाचित अधिकारी को कानून द्वारा निर्धारित प्रक्रिया का पालन किए बिना, संविधान के अनुच्छेद ***21*** के प्रावधानों का उरने के लिए जोड़-तोड़ का सहारा लेकर, बिना किसी औपचारिकता के हटाने की अनुमति नहीं दी जा सकती है। कानून का संरक्षक होने के नाते न्यायालय, संस्थान को विफल करने के किसी भी प्रयास को बर्दाश्त नहीं कर सकता।

23. देश की लोकतांत्रिक व्यवस्था को हमेशा अन्य विशेषताओं संविधान की सर्वोच्चता, कानून का शासन, शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धांत, संविधान के अनुच्छेद *32, 226* और *227* के तहत न्यायिक समीक्षा की शक्ति आदि *(*देखें*:* केशवानंद भारती बनाम केरल राज्य, एआईआर *1973* एससी *1461,* मिनर्वा मिल्स लिमिटेड .भारत संघ, एआईआर *1980* एससी *1789,* भारत संघ बनाम डेमोक्रेटिक रिफॉर्म्स, एआईआर *2002* एससी *2112;* विशेष संदर्भ संख्या *1* सन *2002 (*गुजरात विधानसभा चुनाव मामला*),* एआईआर *2003* एससी *87;* बनाम भारत संघ, एआईआर *2006* एससी *3127)* की तरह संविधान की एक बुनियादी विशेषता के रूप में मान्यता दी गई है। "

11. **बच्चित्तर सिंह बनाम पंजाब राज्य और अन्य और भारत संघ बनाम एच.सी. गोयल7 और भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस (आई) बनाम समाज कल्याण संस्थान और अन्य** में संविधान पीठ के फैसलों का हवाला देते हुए, में स्थापित कानूनी स्थिति को दोहराया गया कि साबित कदाचार के आधार पर एक विधिवत निर्वाचित सदस्य को हटाना एक अर्ध न्यायिक कार्यवाही है।

12. पंजाब नगर पालिका अधिनियम, 1911 के तहत एक नगर परिषद के अध्यक्ष को हटाने

Translated version. Not for legal use.

अस्वीकरण: "अनुवादित निर्णय वादी के समझने हेतु है और इसका किसी अन्य उद्देश्य के लिए प्रयोग नहीं किया जा सकता है। सभी क़ानूनी और सरकारी उद्देश्यों के लिए निर्णय का मूल संस्करण ही मान्य होगा।"

से संबंधित मामले में, **तरलोचन देव शर्मा बनाम पंजाब राज्य और अन्य** में, यह निर्धारित किया गया कि एक निर्वाचित कार्यालय से हटाना एक गंभीर मामला है और कार्रवाई को उचित ठहराने से पहले हटाने का मामला स्पष्ट रूप से बनाया जाना चाहिए। विधिवत रूप से आए उम्मीदवार का पद धारण करने और उसका आनंद लेने तथा संबंधित कर्तव्यों का निर्वहन करने के अधिकार को एक मूल्यवान वैधानिक अधिकार माना गया था और इसके मद्देनजर, यह कहा गया था कि चूंकि निष्कासन के आदेश का प्रभाव निर्वाचित कार्यालय धारक के कार्यकाल को कम करने और उस पर कलंक लगाते हुए होता है, ऐसे किसी भी आदेश को पारित करने से पहले हटाने के लिए प्रासंगिक वैधानिक प्रावधान के तहत आधार स्पष्ट रूप से बताया जाना चाहिए। इस संबंध में की गई प्रासंगिक टिप्पणियाँ इस प्रकार हैं:-

> *"7.* कानून के शासन द्वारा शासित लोकतंत्र में, एक बार लोकतांत्रिक संस्था में किसी पद के लिए चुने जाने के बाद, पदधारी उस अवधि के लिए पद धारण करने का हकदार होता है जिसके लिए उसे चुना गया है, जब तक कि उसका चुनाव ज्ञात कानून के अनुसार निर्धारित प्रक्रिया द्वारा अपास्त नहीं किया जाता है। एक आए हुए उम्मीदवार को पद धारण करना चाहिए और उसका आनंद लेना चाहिए तथा प्रासंगिक अधिनियम द्वारा निर्दिष्ट अवधि के दौरान उससे संबंधित कर्तव्यों का निर्वहन करना चाहिए, यह न केवल लौटे हुए उम्मीदवार का बल्कि उस निर्वाचन क्षेत्र या निर्वाचक मंडल जिसका वह प्रतिनिधित्व करता है का भी एक मूल्यवान वैधानिक अधिकार है। ऐसे पद से हटाना एक गंभीर मामला है। यह पद के धारक के वैधानिक कार्यकाल को कम कर देता है। कुछ आरोपों के कारण पद के धारक के उपर कलंक लग जाता है जिससे वह पद धारण करने के लिए अयोग्य हो जाता है जो उसने धारण किया हुआ था। इसलिए, अधिनियम की धारा *22* के अंतर्गत आने वाले आधार की उपलब्धता का मामला स्पष्ट रूप बनाया जाए। धारा *22* के अर्थ के तहत 'अन्य बातों के साथ-साथ *(*अध्यक्ष की*)* अपनी शक्तियों का दुरुपयोग*"* के आधार पर अध्यक्ष को राज्य सरकार द्वारा हटाया जा सकता है। यह वह वाक्यांश है जिसके साथ हम वर्तमान मामले में चिंतित हैं। *"*

13. **शारदा कैलाश मित्तल बनाम मध्य प्रदेश राज्य और अन्य** में भी इसी तरह का दृष्टिकोण

अस्वीकरण: "अनुवादित निर्णय वादी के समझने हेतु है और इसका किसी अन्य उद्देश्य के लिए प्रयोग नहीं किया जा सकता है। सभी क़ानूनी और सरकारी उद्देश्यों के लिए निर्णय का मूल संस्करण ही मान्य होगा।"

Translated version. Not for legal use.

अपनाते हुए, यह दोहराया गया था कि लोकतांत्रिक रूप से निर्वाचित पद से किसी धारक को हटाना एक चरम कदम है जिसका सहारा केवल गंभीर और असाधारण परिस्थितियों में ही लिया जाना चाहिए, कर्तव्यों के निर्वहन में मामूली अनियमितताएँ पर नहीं। इस प्रकार पाया गया:-

> *"26.* धारा ***41-***ए के प्रावधानों में उस तरीके के बारे में पर्याप्त दिशानिर्देश नहीं हैं कि किस तरह से शक्ति का प्रयोग किया जाना है**,** सिवाय इसके कि इसके लिए आवश्यक है कि जिस पदाधिकारी के खिलाफ कार्यवाही चल रही है उसे सुनवाई का उचित अवसर दिया जाए। शक्ति की प्रकृति और इसके प्रयोग से होने वाले परिणामों को ध्यान में रखते हुए यह माना जाना चाहिए कि ऐसी शक्ति का प्रयोग राज्य सरकार द्वारा केवल बहुत मजबूत और महत्वपूर्ण कारण से ही किया जा सकता है। ऐसी शक्ति का प्रयोग निर्वाचित पद के धारक द्वारा कर्तव्यों के निर्वहन में छोटी-मोटी अनियमितताओं के लिए नहीं किया जाना चाहिए। प्रावधान को सख्त तरीके से समझा जाना चाहिए क्योंकि पद का धारक चुनाव द्वारा उस पर काबिज होता है और वह एक कार्यकारी आदेश द्वारा कार्यालय से वंचित हो जाता है जिसमें मतदाताओं के पास भागीदारी का कोई मौका नहीं होता है।**"**

14. ऊपर उल्लिखित निर्णयों में संविधान के भाग IX-ए के तहत निर्वाचित पदाधिकारियों की भूमिका और स्थिति के महत्व पर जोर दिया गया है। यह लगातार माना जाता रहा है कि ये निर्वाचित पदाधिकारी मतदाताओं की इच्छा का प्रतिनिधित्व करते हैं और उन्हें हटाने से मतदाताओं के उनके निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा शासित अधिकार प्रभावित होते हैं।

15. संविधान के भाग IX-ए के तहत एक निर्वाचित पदाधिकारी, हमारे विचार में, मतदाताओं के प्रति जवाबदेह है और उसके निष्कासन के परिणाम गंभीर और प्रतिकूल प्रकृति के होते हैं। पद या कार्यालय रखने का अधिकार निस्संदेह वैधानिक अधिनियम के संदर्भ में है और हटाने की कार्यवाही भी शुरू की जा सकती है, लेकिन इस उद्देश्य के लिए विधायिका द्वारा निर्धारित प्रावधानों का सख्ती से पालन करने के बाद ही ऐसा किया जाना चाहिए।

16. अधिनियम, 1916 के तहत एक निर्वाचित अध्यक्ष के मामले में, अध्यक्ष को हटाने की प्रक्रिया अधिनियम, 1916 की धारा 48 के तहत प्रदान की जाती है और परिणामस्वरूप जब भी

Translated version. Not for legal use.

अस्वीकरण: "अनुवादित निर्णय वादी के समझने हेतु है और इसका किसी अन्य उद्देश्य के लिए प्रयोग नहीं किया जा सकता है। सभी क़ानूनी और सरकारी उद्देश्यों के लिए निर्णय का मूल संस्करण ही मान्य होगा।"

अध्यक्ष को हटाने के संबंध में कोई मुद्दा उठता है, तो प्रक्रिया वैधानिक प्रावधान के तहत निर्धारित प्रावधानों का कड़ाई से पालन किया जाना आवश्यक है।

17. याचिकाकर्ता के विद्वान अधिवक्ता उपरोक्त कानूनी स्थिति पर विवाद करने में सक्षम नहीं हैं कि नगर पंचायत के निर्वाचित अध्यक्ष को हटाने की प्रक्रिया अधिनियम, 1916 की धारा 48 के प्रावधानों के अनुरूप होनी चाहिए।

18. पूर्वोक्त को ध्यान में रखते हुए, हम प्रार्थना की गई राहत के लिए वर्तमान रिट याचिका पर विचार करने के इच्छुक नहीं हैं, और तदनुसार रिट याचिका खारिज की जाती है।

19. याचिकाकर्ता के लिए यह उपलब्ध होगा कि वह अधिनियम, 1916 के संदर्भ में वैधानिक प्रावधानों के अनुसार उसके लिए उपलब्ध उपायों का अनुसरण कर सके।

आदेश दिनांक :- 12.10.2020

शालिनी

(माननीय न्यायमूर्ति डॉ वाई के श्रीवास्तव) (माननीय न्यायमूर्ति सूर्य प्रकाश केसरवानी)

Translated version. Not for legal use.

अस्वीकरण: "अनुवादित निर्णय वादी के समझने हेतु है और इसका किसी अन्य उद्देश्य के लिए प्रयोग नहीं किया जा सकता है। सभी क़ानूनी और सरकारी उद्देश्यों के लिए निर्णय का मूल संस्करण ही मान्य होगा।"