पटना उच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार में

विनोद महतो

बनाम

बिहार राज्य एवं अन्य

2020 की दीवानी रिट क्षेत्राधिकार मामला सं. 6132

में

2020 की लेटर्स पेटेंट अपील सं. 318

(17 मई, 2022)

(माननीय न्यायमूर्ति श्री अशुतोष कुमार और
माननीय न्यायमूर्ति श्री अंजनी कुमार शरण)

विचार के लिए मुद्दा

क्या सरकार द्वारा निर्णय लिए जाने से पूर्व बंदोबस्तीदारों/प्रतिनिधित्ववादी/ याचिकाकर्ता को अपना पक्ष प्रस्तुत करने का उचित अवसर प्रदान किया गया था?

हेडनोट्स

जिला मत्स्य पदाधिकारी, रोहतास की प्रतिवेदन और समिति के मूल्यांकन में अंतर पाया गया है, तथा यह भी स्पष्ट है कि ऐसे निष्कर्ष तक पहुँचने से पूर्व याचिकाकर्ता की कोई सहभागिता नहीं रही। (पैरा 61)

ऐसी स्थिति में, न्यायालय निर्देश देता है कि याचिकाकर्ता/बंदोबस्तीदारों को न्यायोचित अवसर दिया जाए, ताकि वे मत्स्य फार्म के मूल्यांकन या पिछले दस वर्षों के संचालन के दौरान उपस्थित रह सकें, और तत्पश्चात यह निर्णय लिया जाए कि बंदोबस्ती का नवीनीकरण किया जाए या नहीं। (पैरा 62)

न्यायालय याचिकाकर्ताओं के बंदोबस्ती के नवीनीकरण का आदेश नहीं दे रहा है, बल्कि केवल फार्मों के संचालन के पुनर्मूल्यांकन/निष्पक्ष मूल्यांकन का निर्देश दे रहा है। (पैरा 65)

न्याय दृष्टान्त

राज्य बनाम ब्रह्मपुत्र मेटालिक्स लिमिटेड, (2020) एस.सी.सी. ऑनलाइन एस.सी. 96; मोतीलाल पदमपत शुगर मिल्स कंपनी लिमिटेड बनाम उत्तर प्रदेश राज्य, (1979) 2 एस.सी.सी. 409; क्रैब बनाम अरुण डी.सी., [1976] 1 च 179 (सीए)

अधिनियमों की सूची

बिहार मत्स्य जलकर प्रबंधन अधिनियम, 2006

156

मुख्य शब्दों की सूची

मत्स्य बीज हैचरी; सार्वजनिक निजी भागीदारी (पी.पी.पी.); वचन-विबंधन; वैध अपेक्षा; अनुबंध विस्तार; सरकारी अधिसूचना 2010; बंदोबस्ती; निष्पक्ष सुनवाई; प्रदर्शन मूल्यांकन

प्रकरण से उत्पन्न

दीवानी रिट मामला सं. 6132/2020 एवं संबद्ध वादों में एकल पीठ के आदेश से उत्पन्न।

पक्षकारों की ओर से उपस्थिति

याचिकाकर्ता/ओं के लिए: श्री अरविंद कुमार, अधिवक्ता

उत्तरदाता/ओं के लिए: श्री ललित किशोर, महान्यायवादी

रिपोर्टर जिनके द्वारा हेडनोट बनाया गया: अमित कुमार मल्लिक, अधिवक्ता

माननीय पटना उच्च न्यायालय का निर्णय/आदेश

पटना उच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार में

2020 की दीवानी रिट क्षेत्राधिकार मामला सं. 6132 में

2020 की लेटर्स पेटेंट अपील सं. 318

==

विनोद महतो, पिता श्री मंगल महतो, निवासी जोकैरी, थाना- रक्सौल, जिला-पूर्वी चंपारण।

...........याचिकाकर्ता/ओं

बनाम

1. मुख्य सचिव, बिहार सरकार, पटना के माध्यम से बिहार राज्य।
2. प्रधान सचिव, पशु और मत्स्य संसाधन विभाग, बिहार सरकार, पटना।
3. निदेशक, मत्स्य पालन, बिहार, पटना।
4. जिला मत्स्य पदाधिकारी, मुजफ्फरपुर।

...........उत्तरदाता/ओं

==

के साथ

2020 की दीवानी रिट क्षेत्राधिकार मामला सं. 6134

==

गुप्तेश्वर सिंह, पिता स्वर्गीय जहपासी सिंह, निवासी गाँव- पहाड़ी, थाना- करघर, जिला-रोहतास।

...........याचिकाकर्ता/ओं

बनाम

1. मुख्य सचिव, बिहार सरकार, पटना के माध्यम से बिहार राज्य।
2. प्रधान सचिव, पशु और मत्स्य संसाधन विभाग, बिहार सरकार, पटना।
3. निदेशक, मत्स्य पालन, बिहार, पटना।
4. जिला मत्स्य पदाधिकारी, रोहतास।

............उत्तरदाता/ओं

==

के साथ

2020 की दीवानी रिट क्षेत्राधिकार मामला सं. 6135

==

सतेंद्र कुमार मरहावड़, पिता श्री देव जनम सिंह, निवासी गाँव- माशर, थाना- माशर, जिला-भोजपुर।

...........याचिकाकर्ता/ओं

बनाम

(157)

1. मुख्य सचिव, बिहार सरकार, पटना के माध्यम से बिहार राज्य।
2. प्रधान सचिव, पशु और मत्स्य संसाधन विभाग, बिहार सरकार, पटना।
3. निदेशक, मत्स्य पालन, बिहार, पटना।
4. जिला मत्स्य पदाधिकारी, भोजपुर।

............उत्तरदाता/ओं

==

के साथ

2020 की दीवानी रिट क्षेत्राधिकार मामला सं. 6138

==

1. बिहार क्षेत्रीय मछली उत्पादक स्वयं सहायता समूह महुआ टोला, बिहार शरीफ (नालंदा) अपने सचिव मोहम्मद मुशफीक आलम के माध्यम से। उम्र लगभग 29 वर्ष, पिता- स्वर्गीय मुनव्वर आलम, वार्ड सं. 3, महुआ टोला, मस्जिद के पास, थाना- सोहसराय।
2. मो. मुशफीक आलम, पिता- स्वर्गीय मुनव्वर आलम, वार्ड सं. 3, महुआ टोला, मस्जिद के पास, थाना- सोहसराय, सचिव, बिहार क्षेत्रीय मछली उत्पादक स्वयं सहायता समूह महुआ टोला, बिहार शरीफ (नालंदा)।

...........याचिकाकर्ता/ओं

बनाम

1. मुख्य सचिव, बिहार सरकार, पटना के माध्यम से बिहार राज्य।
2. प्रधान सचिव, पशु और मत्स्य संसाधन विभाग, बिहार सरकार, पटना।
3. निदेशक, मत्स्य पालन, बिहार, पटना।
4. जिला मत्स्य पदाधिकारी, नालंदा।

.............उत्तरदाता/ओं

==

के साथ

2020 की दीवानी रिट क्षेत्राधिकार मामला सं. 6131 में

2021 की लेटर्स पेटेंट अपील सं. 98

==

राजन भारद्वाज, पिता श्री श्याम किशोर ठाकुर, निवासी स्नेह सदन समतापथ, न्यू बंगाली टोला, थाना- जक्कनपुर, जिला-पटना।

...........याचिकाकर्ता/ओं

107
153

बनाम

1. मुख्य सचिव, बिहार सरकार, पटना के माध्यम से बिहार राज्य।
2. प्रधान सचिव, पशु और मछली संसाधन विभाग, बिहार सरकार, पटना।
3. निदेशक, मत्स्य पालन, बिहार, पटना।
4. जिला मत्स्य पदाधिकारी, मुजफ्फरपुर।

............उत्तरदाता/ओं

==

उपस्थिति :

(2020 की लेटर्स पेटेंट अपील सं. 318 में)

याचिकाकर्ता/ओं के लिए : श्री अरविंद कुमार, अधिवक्ता।

उत्तरदाता/ओं के लिए : श्री

(2020 की दीवानी रिट क्षेत्राधिकार मामला सं. 6134 में)

याचिकाकर्ता/ओं के लिए : श्री

उत्तरदाता/ओं के लिए : श्री

(2020 की दीवानी रिट क्षेत्राधिकार मामला सं. 6135 में)

याचिकाकर्ता/ओं के लिए : श्री

उत्तरदाता/ओं के लिए : श्री

(2020 की दीवानी रिट क्षेत्राधिकार मामला सं. 6138 में)

याचिकाकर्ता/ओं के लिए : श्री

उत्तरदाता/ओं के लिए : श्री

(2021 की लेटर्स पेटेंट अपील सं. 98 में)

याचिकाकर्ता/ओं के लिए : श्री अरविंद कुमार, अधिवक्ता।

उत्तरदाता/ओं के लिए अधिवक्ता : श्री ललित किशोर (ए.जी.)

==

कोरमः माननीय न्यायमूर्ति श्री आशुतोष कुमार

और

माननीय न्यायमूर्ति श्री अंजनी कुमार शरण

मौखिक निर्णय

(द्वारा: माननीय न्यायमूर्ति श्री आशुतोष कुमार)

दिनांक: 17-05-2022

पक्षों के विद्वान अधिवक्ता को सुना।

152

2. सी.डब्ल्यू.जे.सी. संख्या 6134/2020 *(गुप्तेश्वर सिंह बनाम बिहार राज्य एवं अन्य)* वाली रिट याचिका एकल न्यायाधीश द्वारा संदर्भित किए जाने पर इस न्यायालय के समक्ष सूचीबद्ध की गई है। दो लेटर्स पेटेंट अपील और दो अन्य रिट याचिकाएँ, *अर्थात्* एल.पी.ए. संख्या 318/2020 और 98/2021 और सी.डब्ल्यू.जे.सी. संख्या 6135/2020 और 6138/2020 को भी उपरोक्त सी.डब्ल्यू.जे.सी. संख्या 6134/2020 के साथ सूचीबद्ध किया गया है।

3. हम सबसे पहले सी.डब्ल्यू.जे.सी. संख्या 6134/2020 (*गुप्तेश्वर सिंह बनाम बिहार राज्य एवं अन्य*) में दिए गए संदर्भ का उत्तर देने का प्रस्ताव रखते हैं, जो पूर्वोक्त लेटर्स पेटेंट अपीलों और रिट याचिकाओं के परिणाम को नियंत्रित करेगा।

4. याचिकाकर्ता ने (सी.डब्ल्यू.जे.सी. संख्या 6134/2020 में) निदेशक, मत्स्य पालन, बिहार, पटना (उत्तरदाता संख्या 3) द्वारा पारित दिनांक 09.05.2020 के आदेश को रद्द करने की मांग की थी, जिसमें उन्हें और पाँच अन्य को सूचित किया गया था कि रोहतास स्थित मत्स्य-बीज फार्म चलाने के लिए याचिकाकर्ता के साथ हुए समझौते को आगे नहीं बढ़ाया जाएगा।

5. सरकार द्वारा 16.09.2007 को जारी विज्ञापन के अनुसार, जिसमें विभिन्न जिलों में स्थित सरकारी मत्स्य-बीज फार्मों पर सार्वजनिक-निजी भागीदारी (पी.पी.पी.) के आधार पर मत्स्य-बीज हैचरी के निर्माण और संचालन हेतु इच्छुक पक्षों से "रुचि की अभिव्यक्तियाँ" आमंत्रित की गई थीं, जो बीज फार्म, उस समय, मत्स्य निदेशालय, बिहार सरकार के नियंत्रण में थे, याचिकाकर्ता ने आवेदन किया था और उसे सिसौरा, रामगढ़ (रोहतास) मत्स्य पालन के लिए चुना गया था। इस विज्ञापन में साफ तौर पर कहा गया था कि अगर प्रस्ताव स्वीकार कर लिया जाता है और बंदोबस्तीदार द्वारा दस साल तक सफलतापूर्वक मत्स्य-बीज फार्म चलाता है, तो ऐसे ऐसे बंदोबस्तीदार के मूल्यांकन के आधार पर इसे और दस साल के लिए बढ़ाया जा सकता है।

6. याचिकाकर्ता और निदेशालय के अधिकृत प्रतिनिधि के बीच, दिनांक 17.05.2010 को, ₹ 77,800/- प्रति वर्ष के किराये पर, 01.01.2010 से 31.12.2019 तक दस वर्ष की अवधि के लिए, एक मत्स्य-बीज हैचरी का निर्माण और संचालन करने तथा अन्य जलीय कृषि उत्पादों का उत्पादन करने हेतु एक बंदोबस्ती समझौता किया गया था।

7. समझौते के अनुसार, हैचरी का निर्माण और रखरखाव याचिकाकर्ता को अपने संसाधनों से करना था, जिसकी न्यूनतम क्षमता प्रति वर्ष 8-10 मिलियन हैचलिंग उत्पादन की होनी थी। याचिकाकर्ता पर फार्म को किसी भी अतिक्रमण से बचाने और सरकार द्वारा जारी सभी निर्देशों का पालन करने की ज़िम्मेदारी डाली गई थी। हैचरी संचालन के दौरान अतिरिक्त पानी के निकास के लिए उचित जल निकासी बनाए रखना भी बंदोबस्तीदार के लिए अनिवार्य बनाया गया था।

8. समझौते में ही एक विस्तार खंड था, जिसका नाम खंड संख्या 4 था, जो इस प्रकार था:

> "दस वर्षों के सफल संचालन के बाद, प्रदर्शन के आधार पर अगले दस वर्षों के विस्तार पर विचार किया जा सकता है।"

9. विद्वान एकल न्यायाधीश के समक्ष याचिकाकर्ता का यह मामला था कि उसके और निदेशालय के बीच ऐसा समझौता होने से पहले, मत्स्य पालन विभाग द्वारा 28 अप्रैल, 2010 की अधिसूचना *के तहत* एक नीतिगत निर्णय लिया गया था कि पी.पी.पी. योजना के तहत ऐसी सभी हैचरी का मूल्यांकन सात सदस्यों वाली एक समिति द्वारा किया जाएगा और मॉडल हैचरी के दस वर्षों तक सफलतापूर्वक संचालन के बाद, ऐसे बंदोबस्तीदार आगे विस्तार के किसी भी अनुरोध पर विचार किया जा सकता है।

10. याचिकाकर्ता का कहना था कि दस वर्षों तक, हैचरी का संचालन उसके द्वारा सफलतापूर्वक किया गया और किसी भी ओर से कोई शिकायत दर्ज नहीं की गई।

11. मत्स्य-बीज हैचरी के निर्माण पर कुल खर्च 20,00,000 रुपये आया। याचिकाकर्ता ने अवधि विस्तार पाने की आशा में उदारतापूर्वक निवेश किया, जो 31.12.2019 को समाप्त हो गया।

12. याचिकाकर्ता द्वारा 16.10.2019 को समझौते को दस वर्षों की अतिरिक्त अवधि के लिए बढ़ाने का अनुरोध किया गया था क्योंकि वह प्रति वर्ष 12 मिलियन हैचलिंग का सफलतापूर्वक उत्पादन कर रहा है।

13. याचिकाकर्ता के अनुसार, मत्स्य निदेशक ने जिला मत्स्य पालन-सह-मुख्य कार्यकारी अधिकारी के कार्यालय से मत्स्य-बीज फार्म की स्थिति के संबंध में एक प्रतिवेदन मांगी थी, जिस पर जिला मत्स्य पदाधिकारी ने पट्टे के विस्तार की सिफारिश की थी क्योंकि याचिकाकर्ता, जैसा कि ऊपर उल्लेख किया गया है, बीज फार्म का संचालन संतोषजनक ढंग से कर रहा था। उपरोक्त प्रतिवेदन 24.10.2019 की थी।

14. उपर्युक्त पृष्ठभूमि में, याचिकाकर्ता और कई अन्य बंदोबस्तीदारों ने जिला मत्स्य पदाधिकारी के उस आदेश को चुनौती दी है जिसमें याचिकाकर्ता सहित बंदोबस्तीदारों को अवधि विस्तार देने से इनकार कर दिया गया था।

15. याचिकाकर्ता के माननीय एकल न्यायाधीश के समक्ष पूर्वोक्त तर्क के विपरीत, उत्तरदाताओं ने यह निवेदन किया कि बंदोबस्ती का विस्तार पूर्णतः भेदभावपूर्ण था, जो याचिकाकर्ता को आगे के विस्तार के लिए दावा करने का कोई निहित अधिकार नहीं देता था। सिसाउरा-रामगढ़ मत्स्य फार्म, जिसका बंदोबस्त याचिकाकर्ता के साथ किया गया था, मत्स्य निदेशालय के नियंत्रण में आता है। दिनांक 28 अप्रैल, 2020 की एक संयुक्त निरीक्षण रिपोर्ट ने संकेत दिया कि मत्स्य फार्म का रखरखाव ठीक से नहीं किया गया था और याचिकाकर्ता ने पट्टा समझौते के नियमों और शर्तों का उल्लंघन किया था।

16. उत्तरदाताओं की ओर से यह भी आग्रह किया गया कि बिहार मत्स्य जलकर प्रबंधन अधिनियम, 2006 *(संक्षेप में 2006 का अधिनियम)* की धारा 5 के अनुसार,

जलकरों की अल्पकालिक बंदोबस्ती पाँच बंदोबस्ती वर्षों के लिए होगी, जबकि दीर्घकालिक बंदोबस्ती दस बंदोबस्ती वर्षों के लिए होगी और 2006 के अधिनियम में किसी भी विपरीत बात के होते हुए भी, मत्स्य निदेशक, सरकार के पूर्व अनुमोदन से, ऐसे *जलकरों* की बंदोबस्ती मत्स्यजीवी सहकारी समिति के साथ अधिकतम दस बंदोबस्ती वर्षों के लिए कर सकते हैं।

17. उपरोक्त अधिनियम 2006 की धारा 6 में आगे यह भी निर्दिष्ट किया गया है कि चार हेक्टेयर तक के जलक्षेत्र वाले *जलकरों* की दीर्घकालिक बंदोबस्त केवल प्रशिक्षित मछुआरों या प्रबंध समिति द्वारा चयनित प्रशिक्षित मछुआरा स्वयं सहायता समूह के साथ ही की जाएगी।

18. दीर्घकालिक बंदोबस्ती के उपरोक्त वैधानिक प्रावधान को ध्यान में रखते हुए, जो केवल दस वर्षों के लिए अनुमत है, पक्षों के बीच समझौते में कोई भी सक्षमकारी खंड उस संबंध में क़ानून के अधीन होगा।

19. इस प्रकार, उत्तरदाताओं के अनुसार, याचिकाकर्ताओं और अन्य लोगों के पास समझौते के विस्तार का दावा करने का कोई निहित अधिकार नहीं था।

20. अंत में, उत्तरदाताओं की ओर से यह आग्रह किया गया कि कई अन्य बंदोबस्तीदारों के मामलों में, इस न्यायालय की दो अन्य पीठों ने सी.डब्ल्यू.जे.सी. संख्या 6131/2020 और 6132/2020 में, 2006 के अधिनियम में निहित बंदोबस्त से संबंधित प्रावधानों के मद्देनज़र, संबंधित बंदोबस्तीदारों के किसी भी आगे के विस्तार के दावे को खारिज कर दिया था।

21. विद्वान एकल न्यायाधीश ने उत्तरदाताओं के इस तर्क को उचित नहीं पाया कि सरकारी मत्स्य-बीज फार्मों पर मत्स्य-बीज हैचरी के निर्माण और संचालन के लिए "रुचि की अभिव्यक्ति" आमंत्रित करने वाले विज्ञापन में स्पष्ट रूप से यह प्रावधान था कि दस वर्षों के सफल संचालन के बाद, प्रदर्शन के आधार पर दस वर्षों के अतिरिक्त विस्तार पर विचार

किया जा सकता है; 28 अप्रैल, 2010 की अधिसूचना *के तहत* सरकार के नीतिगत निर्णय में यह दर्शाया गया था कि मॉडल हैचरी के सफल संचालन के बाद, दस वर्षों के अतिरिक्त विस्तार पर विचार किया जा सकता है। साथ ही, याचिकाकर्ता के साथ हुए समझौते में यह भी निर्धारित किया गया था कि बंदोबस्तीदार के प्रदर्शन के आधार पर आगे दस वर्षों के विस्तार पर विचार किया जा सकता है। यह देखा गया कि याचिकाकर्ता और अन्य का सार्वजनिक निजी भागीदार (पी.पी.पी.) के रूप में चयन, ऊपर उल्लिखित 2006 अधिनियम के प्रावधानों में निहित प्रावधानों पर निर्भर नहीं था, जो *जलकरों* के अल्पकालिक और दीर्घकालिक बंदोबस्ती का प्रावधान करते हैं और एक वचन-विबंधन थी, जो उत्तरदाताओं को प्रारंभिक समझौते की दस वर्ष की अवधि समाप्त होने पर समझौते को समाप्त करने के अधिकार से वंचित करती थी।

22. विद्वान एकल न्यायाधीश ने, 2006 के अधिनियम के विभिन्न प्रावधानों और 28 अप्रैल, 2010 की सरकार की अधिसूचना का अध्ययन करने के बाद, *प्रथम दृष्टया* यह निष्कर्ष निकाला कि बिहार मत्स्य *जलकर* प्रबंधन अधिनियम, 2006, मत्स्य पालन निदेशालय के नियंत्रण में आने वाले मत्स्य-बीज फार्मों की बंदोबस्ती को नियंत्रित नहीं करता है, जिन्हें सार्वजनिक-निजी-भागीदारी के आधार पर चलाया जाना था, जिसके लिए फार्मों की एक अलग सूची तैयार की जानी आवश्यक थी।

23. स्थापित की जाने वाली मत्स्य-बीज हैचरियों का विश्लेषण और मूल्यांकन करने का कार्य एक अलग समिति को सौंपा गया था और चयन 2010 की अधिसूचना में उल्लिखित प्रक्रिया का पालन करने के बाद समिति द्वारा किया जाना था।

24. यह पाते हुए कि विज्ञापन की शर्तें; सरकार की 28 अप्रैल, 2010 की अधिसूचना और पक्षों के बीच हुए समझौते ने स्पष्ट रूप से याचिकाकर्ता के पक्ष में "वचन-विबंधन" का मामला बनाया था और बंदोबस्तीदार द्वारा किए गए भारी निवेश को देखते हुए आगे विस्तार की अनुमति देने की व्यावसायिक प्रभावशीलता के लिए और साथ ही 'विस्तार'

और 'नवीनीकरण' के बीच एक वास्तविक और भ्रामक अंतर भी था (*'विस्तार' और 'नवीनीकरण' के बीच मुख्यतः अंतर यह है कि 'नवीनीकरण' के मामले में, एक नए पट्टे की आवश्यकता होती है, जबकि 'विस्तार' के मामले में, वही पट्टा निर्धारित कार्य के निष्पादन द्वारा अतिरिक्त अवधि के दौरान लागू रहता है*), विद्वान एकल न्यायाधीश ने निम्नलिखित विधिक प्रश्नों को तैयार करके मामले को खंडपीठ को संदर्भित करना उचित समझा:

(i) क्या 2006 का अधिनियम बिहार सरकार के मत्स्य निदेशालय के नियंत्रणाधीन मत्स्य बीज फार्मों की बंदोबस्ती के संबंध में लागू होगा? यदि हाँ,

(ii) क्या दिनांक 28 अप्रैल, 2010 की अधिसूचना, जो मत्स्य निदेशालय, बिहार सरकार के नियंत्रणाधीन मत्स्य बीज फार्म पर मत्स्य बीज हैचरी की स्थापना और संचालन के लिए सार्वजनिक-निजी भागीदारी (पीपीपी) मोड के अंतर्गत सार्वजनिक-निजी भागीदार के चयन के मामले में अपनाए जाने वाले मानदंडों और प्रक्रियाओं के संबंध में सरकार के नीतिगत निर्णय के रूप में है, 2006 के अधिनियम (अद्यतित संशोधित) के विरुद्ध है।

(iii) क्या 2006 के अधिनियम के प्रावधानों के तहत सरकार की शक्ति पर कोई वैधानिक प्रतिबंध लगाया जा सकता है कि वह सार्वजनिक निजी भागीदार को दस वर्ष की अवधि के लिए विस्तार दे सके, जिसका चयन मत्स्य बीज हैचरी के सफल संचालन पर पीपीपी मोड के तहत मत्स्य बीज फार्म के निर्माण और संचालन हेतु सरकार की नीति के अनुसार किया गया हो।

(iv) क्या विज्ञापन (अनुबंध '1') और दिनांक 17.05.2010 का विलेख (अनुबंध '3') जिसमें चयनित प्रस्तावक/लाभार्थी द्वारा मत्स्य-बीज हैचरी के प्रारंभिक दस वर्षों की अवधि तक सफल संचालन की स्थिति में प्रश्नगत बंदोबस्ती को अगले दस वर्षों की अवधि के लिए 'वचन-विबंधन' का सिद्धांत लागू होगा और उत्तरदाताओं दिनांक 17.05.2010 के विलेख (अनुबंध '3') के नियमों और शर्तों का पालन करने के लिए बाध्य होंगे।

25. उपर्युक्त विद्वान एकल न्यायाधीश द्वारा तैयार किए गए प्रश्नों का उत्तर देने के लिए, 2006 के अधिनियम के पीछे के उद्देश्य का उल्लेख करना आवश्यक होगा।

26. इसका एकमात्र उद्देश्य पशुपालन एवं मत्स्य पालन विभाग के *जलकरों* के बंदोबस्ती हेतु दिशानिर्देश प्रदान करना प्रतीत होता है।

27. *'जलकर'* का अर्थ है तालाब, पोखर, आहर, नदी, जलमार्ग चैनल, चौर, ढाव, जलाशय झील, गोमुख झील आदि, जो पशुपालन एवं मत्स्य पालन विभाग, बिहार के अंतर्गत आते हैं, जिनमें मखाना, सिंघाड़ा और मछली पालन किया जाता है। अधिनियम में दो समितियाँ निर्दिष्ट की गई हैं, अर्थात् "प्रबंध समिति" और "आरक्षित जमा निर्धारण समिति", पहली समिति में नौ सदस्य होते हैं, जिसके अध्यक्ष समाहर्ता होते हैं और दूसरी समिति में चार सदस्य होते हैं, जिसके अध्यक्ष उप निदेशक, मत्स्य पालन (रेंज) होते हैं।

28. इस प्रकार, मत्स्य निदेशालय के अंतर्गत आने वाले सभी *जलकर*, 2006 के अधिनियम के अधीन होंगे।

29. *जलकरों* के अल्पकालिक और दीर्घकालिक बंदोबस्ती के लिए दिशानिर्देश प्रदान किए गए हैं; अल्पकालिक बंदोबस्ती पाँच वर्ष के लिए है, जबकि दीर्घकालिक बंदोबस्ती दस वर्ष के लिए है। जिला मत्स्य पदाधिकारी और उप निदेशक द्वारा अल्पकालिक बंदोबस्ती से संबंधित निर्णयों की अपील मत्स्य निदेशक के समक्ष की जा सकती है, जबकि समाहर्ता या मत्स्य निदेशक द्वारा लिए गए किसी भी निर्णय के विरुद्ध अपील विभागीय आयुक्त के न्यायालय में की जा सकती है। सरकार द्वारा किए गए सभी अल्पकालिक बंदोबस्ती के विरुद्ध अपील राजस्व बोर्ड के सदस्य के समक्ष दायर की जा सकती है। इस प्रकार, भले ही मत्स्य बीज हैचरी के लिए *जलकर* का बंदोबस्ती सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) के आधार पर किया गया हो, यह सामान्यतः 2006 के अधिनियम के अधीन होगा।

30. वर्तमान उदाहरण में, जलकर का बंदोबस्त पी.पी.पी. आधार पर मत्स्य-बीज हैचरी की स्थापना के लिए किया गया है, जिसके लिए आँकड़ों का विश्लेषण और

मूल्यांकन मत्स्य निदेशक को अध्यक्ष के रूप में शामिल करते हुए सात सदस्यों वाली एक विशेष समिति द्वारा किया जाना है। यह मत्स्य-बीज हैचरी की स्थापना के उद्देश्यों के लिए जलकर के बंदोबस्त का एक विशेष मामला/जाति/वंश प्रतीत होता है, न कि केवल मछली पालन के लिए, जिसके लिए एक अलग समिति का गठन किया गया है।

31. हालाँकि, अन्य दिशानिर्देशों के संबंध में, 2006 के अधिनियम में निहित प्रावधानों से कोई छूट नहीं दी जा सकती।

32. यहाँ तक कि सरकार की 28 अप्रैल, 2010 की अधिसूचना में, जिसने सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) के आधार पर मत्स्य-बीज हैचरी की स्थापना के लिए *जलकरों* के बंदोबस्ती का मार्ग प्रशस्त किया है, एक विशिष्ट प्रावधान किया गया है कि पहली बार में, दीर्घकालिक बंदोबस्ती दस वर्षों की अवधि के लिए होगा। जहाँ तक प्रावधानों का संबंध है, सरकार की ऊपर उल्लिखित अधिसूचना किसी भी तरह से 2006 के अधिनियम के विरुद्ध नहीं लगती।

33. चूँकि, सार्वजनिक निजी भागीदारी (पीपीपी) के आधार पर मत्स्य-बीज हैचरी स्थापित करने के प्रयोजनों के लिए एक विशेष बंदोबस्ती है, इसलिए आँकड़ों का मूल्यांकन करने और निजी पक्षों के साथ बंदोबस्ती करने के लिए एक अलग समिति का गठन किया गया है, लेकिन 2006 के अधिनियम के तहत निर्धारित मूल प्रक्रिया को अभी तक नहीं छोड़ा गया है।

34. यह मानते हुए कि 28 अप्रैल, 2010 की सरकारी अधिसूचना एक अलग प्रजाति के लिए है, इसमें दीर्घकालिक बंदोबस्ती के संदर्भ में केवल दस वर्षों की प्रारंभिक अवधि के सिद्धांत का पालन किया गया है, इस शर्त के साथ कि बंदोबस्तीदार के प्रदर्शन के आधार पर आगे विस्तार पर विचार किया जा सकता है। 2006 के अधिनियम की धारा 5 और 6, हालांकि *जलकरों* के अल्पकालिक और दीर्घकालिक बंदोबस्ती का प्रावधान करती हैं क्रमशः पाँच वर्ष और दस वर्ष की अवधि के लिए, लेकिन यह किसी भी आगे के विस्तार को

144

पूरी तरह से बंद नहीं करती है, जो अपने सभी पहलुओं में उसी पक्ष के साथ एक नया पट्टा होगा, लेकिन पहले के समझौते के तहत *जलकर*/हैचरी के सफल प्रबंधन के अधीन होगा।

35. इस प्रकार, विद्वान एकल न्यायाधीश द्वारा तैयार किए गए सभी प्रश्नों के उत्तर इस प्रकार दिए जा सकते हैं:

36. जहाँ तक सरकारी *जलकरों* के बंदोबस्ती का संबंध है, 2006 का अधिनियम सर्वव्यापी है और किसी भी अलग प्रकार के बंदोबस्ती का विशिष्ट उदाहरण मोटे तौर पर अधिनियम के सिद्धांतों और निर्देशों का पालन करेगा। यदि *जलकर* के संबंध में किसी अन्य प्रकार का बंदोबस्ती किया जाना है, तो परिस्थिति की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए, सरकार द्वारा अलग से प्रावधान किया जा सकता है।

37. 2006 के अधिनियम में आगे विस्तार के लिए कोई विशिष्ट प्रतिबंध न होने के कारण, यह नहीं कहा जा सकता कि 28.04.2010 की सरकारी अधिसूचना और निजी सार्वजनिक भागीदारी के आधार पर मत्स्य-बीज फार्म की स्थापना के लिए "रुचि की अभिव्यक्ति" आमंत्रित करने वाला विज्ञापन और संबंधित पक्षों के साथ समझौता 2006 के अधिनियम का उल्लंघन करता है।

38. टाइम्स ऑफ इंडिया में प्रकाशित दिनांक 16.09.2007 के विज्ञापन में दिए गए विशिष्ट वादे को ध्यान में रखते हुए, कि दस वर्षों के सफल संचालन के बाद, प्रदर्शन और याचिकाकर्ता के साथ हुए समझौते के आधार पर, अगले दस वर्षों के विस्तार पर विचार किया जा सकता है, जिसमें दस वर्षों की अतिरिक्त अवधि के लिए विस्तार पर विचार करने का ऐसा वादा किया गया है, जो बंदोबस्तीदार द्वारा हैचरी के प्रदर्शन के आकलन के अधीन होगा, याचिकाकर्ता ने अपने प्रदर्शन के आधार पर विस्तार के विचार के लिए, यदि वचन-विबंधन रोक नहीं है, तो एक वैध अपेक्षा का मामला बनाया है।

39. इस संदर्भ में, यह ध्यान रखना प्रासंगिक होगा कि जब बिहार सरकार के मत्स्य निदेशक ने जिला मत्स्य पदाधिकारी, रोहतास से प्रतिवेदन मांगी, तो उन्होंने पाया कि

जलकर/मत्स्य-बीज फार्म का कामकाज संतोषजनक था और उन्होंने अनुबंध की अवधि बढ़ाने की सिफारिश की।

40. हालाँकि, बाद में, चार सदस्यों वाली एक समिति की प्रतिवेदन पर, जिसमें कहा गया था कि हैचरी का रखरखाव ठीक से नहीं किया गया था, दिनांक 09.05.2022 के आदेश के तहत, अवधि विस्तार का अनुरोध अस्वीकार कर दिया गया। दिनांक 22.04.2020 की प्रतिवेदन में यह संकेत नहीं दिया गया है कि याचिकाकर्ता या अन्य बंदोबस्तीदारों से उनकी प्रतिक्रिया मांगी गई थी या उन्हें अपना कारण बताने की अनुमति दी गई थी।

41. इस प्रकार, जिला मत्स्य पदाधिकारी और समिति की भिन्न प्रतिवेदन के मद्देनजर, यह स्पष्ट रूप से परिलक्षित होता है कि समिति द्वारा यह निर्णय लेते हुए एकतरफा निर्णय लिया गया कि बीज फार्म का रखरखाव ठीक से नहीं किया गया था।

42. याचिकाकर्ता का कहना है कि जब हैचरी में काम शुरू हुआ, तो एक सरकारी स्कूल और पंचायत भवन द्वारा कृषि भूमि पर कुछ अतिक्रमण पाया गया, जिसकी सूचना तुरंत संबंधित जिला मत्स्य पदाधिकारी को दी गई। उसके बाद, जब से बंदोबस्ती की अवधि शुरू हुई, तब से किसी भी ओर से किसी भी प्रकार का कोई अतिक्रमण नहीं हुआ।

43. याचिकाकर्ता ने विद्वान एकल न्यायाधीश के समक्ष यह भी स्पष्ट किया कि हर साल, बरसात के मौसम में, अत्यधिक बारिश के कारण, तटबंध की रेत/मिट्टी का क्षरण होता है। चूहों और "कॉमन कार्प मछलियों" के आवागमन के कारण तटबंध आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त भी होते हैं, लेकिन हर साल मार्च से जून के बीच उचित मरम्मत कार्य किया जाता है।

44. इसलिए, याचिकाकर्ता ने समिति की प्रतिवेदन की सत्यता पर गंभीरता से आपत्ति जताई जो कि किस प्रतिवेदन पर आधारित थी, यह ज्ञात नहीं है।

45. याचिकाकर्ता को अपना कारण बताने के लिए नहीं कहा गया है।

(142)

46. उपरोक्त चर्चा और विश्लेषण का निष्कर्ष यह है कि 2006 के अधिनियम और विज्ञापन की शर्तों के तहत *जलकरों* के दीर्घकालिक बंदोबस्ती में कोई विस्तार न देने संबंधी किसी प्रतिबंधात्मक अनुबंध के अभाव में, 28 अप्रैल, 2010 के सरकारी नीतिगत निर्णय और पक्षकार के साथ हुए समझौते, जिसमें प्रदर्शन के आधार पर विस्तार पर विचार करने का प्रावधान है, ऐसे समझौते के विस्तार के अनुरोध को अस्वीकार करने का कोई भी निर्णय लेने से पहले, याचिकाकर्ता सहित बंदोबस्तीदार के प्रदर्शन का मूल्यांकन अनिवार्य है।

47. चूँकि यह मामला विद्वान एकल न्यायाधीश द्वारा समान शक्ति वाली दो अन्य पीठों द्वारा दिए गए पूर्व निर्णयों से सहमत न होने के कारण संदर्भ में आया है, प्रश्न का उत्तर देने के बाद, अन्यथा मामले को विद्वान एकल न्यायाधीश के पास अपना निर्णय देने के लिए भेजा जाना आवश्यक होता। फिर भी, चूँकि विद्वान एकल न्यायाधीशों द्वारा पारित दो अन्य आदेशों को एल.पी.ए. संख्या 318/2020 और 98/2021 *के माध्यम से* अपीलों में चुनौती दी गई है और विद्वान एकल न्यायाधीशों के समक्ष सूचीबद्ध दो अन्य मामलों को भी वर्तमान संदर्भ के साथ संलग्न किया गया है, हम, मामले के सभी पक्ष-विपक्षों पर गहन विचार करने के बाद और पक्षों की सहमति से इस विचार पर पहुँचे हैं कि प्रश्नों के उत्तर देने के बाद मामले को विद्वान एकल न्यायाधीश के पास भेजने के बजाय, सभी संबंधित मामलों का निपटारा करना उचित होगा।

48. लेकिन ऐसा करने से पहले, हम "वचन विबंधन" के मुद्दे पर विचार करना ज़रूरी समझते हैं, जिस पर विद्वान एकल न्यायाधीश ने इस न्यायालय की समान शक्ति वाली दो अन्य पीठों के निर्णयों से असहमति जताई है, जो इस पीठ की इस राय के साथ जुड़ा है कि बंदोबस्तीदार/याचिकाकर्ता से यह वैध अपेक्षा की जाती है कि उसके पिछले प्रदर्शन और सरकार द्वारा उसके मूल्यांकन के आधार पर विस्तार के उसके दावे पर विचार किया जाए।

95
141

49. ***झारखंड राज्य और अन्य बनाम ब्रह्मपुत्र मेटालिक्स लिमिटेड, रांची और अन्य, (2020) एससीसी ऑनलाइन एससी 968*** के मामले में, सर्वोच्च न्यायालय ने "वचन विबंधन" और "वैध अपेक्षा" की अवधारणा के विकास का पता लगाया है।

50. सर्वोच्च न्यायालय की पीठ ने ***क्रैब बनाम अरुण डीसी [1976] 1 अध्याय 179 (अपील न्यायालय)*** में *लॉर्ड डेनिंग* की टिप्पणियों पर गौर किया है, जो न्यायसम्य में वचन विबंधन की उत्पत्ति के संबंध में हैं। वचन विबंधन का आधार न्यायसम्य का हस्तक्षेप है, जो कठोर कानून की कठोरता को कम करता है। वचन विबंधन के न्यायसंगत सिद्धांत के संचालन के लिए, पक्षों के बीच कानूनी संबंध होना चाहिए, जिससे अधिकारों और कर्तव्यों का निर्माण हो और एक पक्ष द्वारा यह वादा या प्रतिनिधित्व हो कि वह दूसरे पक्ष के विरुद्ध उस संबंध से उत्पन्न अपने कठोर कानूनी अधिकारों को लागू नहीं करेगा, साथ ही पहले पक्ष की ओर से यह इरादा भी हो कि दूसरा पक्ष उस प्रतिनिधित्व पर भरोसा करेगा और दूसरा पक्ष ऐसे प्रतिनिधित्व पर भरोसा करता भी है।

51. इन परिस्थितियों में भी, सिद्धांत के क्रियान्वयन को बाहर रखा जा सकता है, भले ही प्रथम पक्ष के लिए अपने वादे से पीछे हटना अनुचित न हो।

52. यह सिद्धांत वहाँ भी लागू होता है जहाँ अधिकारों और सहसंबद्ध कर्तव्यों को जन्म देने वाला संबंध गैर-संविदात्मक है।

53. हालाँकि, न्यायिक निर्णयों में चेतावनी दी गई है कि "वचन विबंधन" के ऐसे सिद्धांत का किसी भी प्रतिफल के अभाव वाले वादे को लागू करने के लिए कार्रवाई का कारण बनने हेतु *"तलवार"* के रूप में उपयोग नहीं किया जा सकता है। इसका उपयोग केवल एक *"ढाल"* के रूप में किया जा सकता है जहाँ वचनदाता को अपने सख्त कानूनी अधिकारों के प्रवर्तन का दावा करने से रोका जाता है, जब शब्दों या आचरण द्वारा ऐसे अधिकारों को निलंबित करने का प्रतिनिधित्व किया गया हो।

54. ***ब्रह्मपुत्र मेटालिक्स लिमिटेड*** *(उपरोक्त)* में, सर्वोच्च न्यायालय ने ***मोतीलाल पदमपत सागर मिल्स कंपनी लिमिटेड बनाम उत्तर प्रदेश राज्य (1979) 2 एससीसी 409*** में व्याख्या किए गए वचन विबंधन के सिद्धांत की व्यापक व्याख्या को और भी उल्लेख किया है, जिसमें वचन विबंधन को न्यायसम्य में एक सिद्धांत के रूप में देखा गया है जो प्रतिफल के सिद्धांत से अप्रभावित है।

55. अंग्रेजी कानून के तहत भी, "वचन विबंधन" का सिद्धांत "वैध अपेक्षाओं" के सिद्धांत के साथ-साथ विकसित हुआ था, जो सरकारी व्यवहारों में 'निष्पक्षता' के सिद्धांतों पर आधारित है। यदि किसी पक्ष को यह विश्वास दिलाया जाता है कि उसे कोई मौलिक लाभ मिलेगा, तो ऐसी अपेक्षा को अनुचित तरीके से विफल नहीं किया जा सकता। यह उचित ही होगा कि मजबूत पक्ष इसे पूरी तरह से बाहर न करे।

(जोर दिया गया)

56. ***ब्रह्मपुत्र मेटालिक्स लिमिटेड*** *(उपरोक्त)* में यह स्पष्ट किया गया था कि वैध अपेक्षा कार्रवाई का कारण बन सकती है।

57. "वचन विबंधन" के सिद्धांत के अंतर्गत, दोनों पक्षों के बीच एक वादा किया जाता है, लेकिन वैध अपेक्षा के सिद्धांत का एक व्यापक अर्थ है क्योंकि यह सार्वजनिक अधिकारियों के आचरण से जुड़ी निष्पक्षता और गैर-मनमानी के सिद्धांतों पर आधारित है।

58. मनमाने ढंग से लिया गया कोई भी निर्णय वैध अपेक्षा के सिद्धांत का उल्लंघन होगा।

59. वर्तमान मामले में, बंदोबस्तीदारों/याचिकाकर्ता की अपेक्षाएँ "रुचि की अभिव्यक्तियाँ" आमंत्रित करने वाले विज्ञापन; सरकार की 28 अप्रैल, 2010 की अधिसूचना और नवीनीकरण खंड वाले समझौते पर आधारित हैं; साथ ही बंदोबस्तीदारों द्वारा किए गए भारी प्रारंभिक निवेश के आधार पर, यह माना जाता है कि समझौते की अवधि बढ़ाने या

सरकार द्वारा ऐसे अनुरोध को अस्वीकार करने के संबंध में कोई भी निर्णय लेने से पहले, परियोजना के पिछले दस वर्षों के कामकाज का आवश्यक मूल्यांकन किया जाएगा और यदि यह संतोषजनक पाया जाता है, तो आगे विस्तार पर विचार किया जा सकता है।

60. यद्यपि आगे का विस्तार प्रदान करना विवेकाधीन है, फिर भी निर्णय एक सुविज्ञ निर्णय होना चाहिए। निर्णय को सुविज्ञ होने के लिए, यह उत्तरदाताओं/सरकार का दायित्व होगा कि वे बंदोबस्तीदारों/अभ्यावेदनकर्ताओं/याचिकाकर्ता को अपना/उनका पक्ष प्रस्तुत करने का उचित अवसर प्रदान करें और केवल एक निष्पक्ष मूल्यांकन पर ही कोई निर्णय लेना आवश्यक है।

61. वर्तमान मामले में, हम पाते हैं कि जिला मत्स्य पदाधिकारी, रोहतास की प्रतिवेदन और समिति के मूल्यांकन में भिन्नता है, जो इस निष्कर्ष पर पहुँचने से पहले याचिकाकर्ता की किसी भी भागीदारी को नहीं दर्शाती है।

62. इस स्थिति में, हम निर्देश देते हैं कि याचिकाकर्ता/बंदोबस्तीदारों को पिछले दस वर्षों में फार्म/फार्म के संचालन के मूल्यांकन के समय उपस्थित होने के लिए पर्याप्त समय देकर उन्हें उचित अवसर दिया जाए और फिर यह निर्णय लिया जाए कि बंदोबस्ती के लिए पट्टे की अवधि बढ़ाई जाए या नहीं।

63. इसलिए, हम अधिकारियों को निर्देश देते हैं कि वे बंदोबस्तीदारों को उस तिथि की सूचना दें जब मूल्यांकन किया जाएगा और उचित मूल्यांकन के आधार पर ही कोई निर्णय लिया जाएगा।

64. संपूर्ण प्रक्रिया इस निर्णय की प्रति प्राप्त होने/प्रस्तुत होने की तिथि से साठ दिनों की अवधि के भीतर पूरी की जानी चाहिए।

65. हम दोहराते हैं कि हम याचिकाकर्ताओं के पट्टे के विस्तार का निर्देश नहीं दे रहे हैं, बल्कि केवल फार्मों के कामकाज के पुनर्मूल्यांकन/निष्पक्ष मूल्यांकन का निर्देश दे रहे हैं और यदि उन्हें कोई विस्तार देना उचित नहीं पाया जाता है, तो कारणों सहित

आवश्यक निर्णय लिया जाएगा और ऐसा निर्णय याचिकाकर्ता और अन्य बंदोबस्तीदारों को सूचित किया जाएगा।

66. दो लेटर्स पेटेंट अपीलें, जिनकी एल.पी.ए. सं. 318/2020 और 98/2021 है और रिट याचिकाएँ, जिनकी सी.डब्ल्यू.जे.सी. संख्या 6134/2020, 6135/2020 और 6138/2020 है, भी इस आदेश/निर्णय के अनुसार निस्तारित किए जाते हैं।

67. अंतवर्ती आवेदन, यदि कोई है, तो उसे भी निस्तारित किया जाता है।

(आशुतोष कुमार, न्यायमूर्ति)

(अंजनी कुमार शरण, न्यायमूर्ति)

कृष्ण/प्रवीण

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।

9) Director, Directorate of Fisheries Patna