

निदेशक, केंद्रीय रोपण फसल अनुसंधान संस्थान, कासरगोड और अन्य

बनाम

एम. पुरुषोत्तमन और अन्य

जुलाई 26, 1994

[पी.बी. सावंत और एम.के. मुखर्जी, न्यायमूर्तिगण]

सेवा कानून :

मूल नियम - नियम 9(21)(क) और 44 - भारत सरकार का कार्यालय जापन दिनांक
27.11.1965.

मकान किराया भत्ता - कर्मचारियों को आधिकारिक आवास की पेशकश की गई - उसे
ग्रहण करने से इनकार करना - मकान किराया भत्ता की पात्रता - अभिनिर्धारित, हकदार
नहीं।

उत्तरदाता अपीलकर्ता-संगठन में कर्मचारी हैं। उन्हें आधिकारिक क्वार्टर आवंटित किए
गए थे, और उनके क्वार्टर ग्रहण करने से इनकार करने पर, अपीलकर्ता ने उन्हें मकान
किराया भत्ता के लाभ से वंचित कर दिया। इसे उत्तरदाताओं द्वारा उच्च न्यायालय के समक्ष
चुनौती दी गई थी और याचिकाओं को बाद में केंद्रीय प्रशासनिक न्यायाधिकरण को
स्थानांतरित कर दिया गया था, और इसने अभिनिर्धारित किया कि कर्मचारियों को
आधिकारिक क्वार्टर ग्रहण करने के लिए मजबूर नहीं किया जा सकता है और उनके इनकार
करने से मकान किराया भत्ता के लाभ से वंचित नहीं किया जा सकता है। न्यायाधिकरण ने
अवलोकन किया कि केवल वे कर्मचारी जिन्होंने आधिकारिक आवास के लिए आवेदन किया
था और जिन्होंने पेशकश किए जाने पर उसे ग्रहण करने से इनकार कर दिया था, वे मकान
किराया भत्ता के लाभ को समपहत करने के दायी थे, न कि अन्य, और यह कि मकान
किराया भत्ता मजदूरी का एक हिस्सा है और केवल आधिकारिक आवास स्वीकार करने से

इनकार करने के कारण मजदूरी से कोई कटौती नहीं की जा सकती है। अपीलकर्ता-संगठन ने तात्कालिक अपील दायर की।

अपील को अनुज्ञात करते हुए, इस न्यायालय ने

अभिनिर्धारित किया : 1.1. इसमें कोई संदेह नहीं है कि दिनांक 27.11.1965 के कार्यालय ज्ञापन की कंडिका 4(क)(i) और (ii) यह कथन करती हैं कि आवास सुरक्षित करने के लिए एक आवेदन किया जाना चाहिए। हालांकि, इसका यह अर्थ नहीं है कि सरकार या संगठन जैसे कि अपीलकर्ता-संगठन, जिस पर उक्त उपबंध लागू होते हैं, वे अपनी इच्छा से कर्मचारियों को आवास की पेशकश नहीं कर सकते हैं। इसलिए न्यायाधिकरण द्वारा दिया गया यह कारण कि केवल तभी जब कर्मचारी ऐसे आवास के लिए आवेदन करता है और पेशकश किए जाने पर वह उसे स्वीकार करने से इनकार करता है, तो वह मकान किराया भत्ता के लिए अनहक होगा, सही नहीं है। सरकार या अपीलकर्ता की तरह का संगठन अपने कर्मचारियों के लिए क्वार्टर बनाने के लिए प्रबंधन के साथ-साथ कर्मचारियों की सुविधा दोनों के लिए भारी सार्वजनिक धन व्यय करता है। क्वार्टरों के निर्माण और रखरखाव में इस प्रकार किया गया निवेश व्यर्थ होगा यदि वे बिना ग्रहण किए खाली पड़े रहें। [271-च-छ]

1.2. मकान किराया भत्ता अधिकार का विषय नहीं है। यह कर्मचारियों को आवास उपलब्ध न कराए जाने के बदले में है। ऐसा होने के कारण, यह परिणामी रूप से लागू होता है कि जब भी आवास की पेशकश की जाती है, तो कर्मचारियों को या तो इसे स्वीकार करना होता है या मकान किराया भत्ता समपहृत करना होता है। प्रबंधन पर दोहरा दायित्व नहीं डाला जा सकता, अर्थात् क्वार्टरों का निर्माण और रखरखाव करना तथा साथ ही मकान किराया भत्ता का भुगतान करना। [271-ज]

1.3. कंडिका 4(ख)(i) के उपबंध कंडिका 4(क)(i) और (ii) के उपबंधों से स्वतंत्र हैं। जबकि कंडिका 4(क)(i) और (ii) उन कर्मचारियों द्वारा अपनाई जाने वाली प्रक्रिया की बात करती हैं जिन्हें आवास की आवश्यकता है, कंडिका 4(v)(i) मकान किराया भत्ता के समपहरण

का उपबंध करती है, भले ही आवास प्रबंधन द्वारा अपनी इच्छा से पेश किया गया हो, चाहे उसके लिए आवेदन किया गया हो या नहीं। इस उपबंध में उन लोगों के बीच कोई अंतर नहीं किया गया है जिन्होंने आवेदन किया है और जिन्होंने आवास के लिए आवेदन नहीं किया है। अन्यथा भी, हमारा यह विचार है कि न्यायाधिकरण द्वारा किया जाने वाला अंतर प्रत्यक्ष रूप से तर्कहीन है, विशेष रूप से क्वार्टरों के निर्माण पर व्यय किए गए संसाधनों को ध्यान में रखते हुए। [272-ख-घ]

2. न्यायाधिकरण मकान किराया भत्ता को मजदूरी की परिभाषा में शामिल करने में सही नहीं है। इसे मकान किराया भत्ता मजदूरी या वेतन का एक हिस्सा है और इसलिए, इसमें बाधा नहीं डाली जा सकती, यह घोषित करने से पूर्व मूल नियमों में दी गई "वेतन और प्रतिकरात्मक भत्ता" की परिभाषाओं का परिशीलन करना चाहिए था। मकान किराया भत्ता प्रतिकरात्मक भत्ता की परिभाषा के दायरे में रखा जाएगा। यह आवास के बदले में प्रतिफल है। यह परिभाषा स्वयं आगे यह स्पष्ट करती है कि प्रतिकरात्मक भत्ता का उपयोग लाभ के स्रोत के रूप में नहीं किया जाना है। यह केवल उन सुख-सुविधाओं की क्षतिपूर्ति के लिए दिया जाता है जो कर्मचारी के लिए उपलब्ध या प्रदान नहीं की गई हैं। इसलिए, जैसे ही सुख-सुविधाएं प्रदान की जाती हैं या पेश की जाती हैं, कर्मचारी को उस क्षतिपूर्ति की प्राप्ति बंद हो जानी चाहिए जो इसके अभाव के कारण दी जाती है। [272-ड, 273-ग-घ]

3. जैसा कि अपीलकर्ता द्वारा सहमति व्यक्त की गई है, कर्मचारी को केवल उस अवधि के लिए मकान किराया भत्ता से वंचित किया जाएगा जब तक कि उसके इनकार के परिणामस्वरूप क्वार्टर खाली रहता है। [273-च]

दीवानी अपीलीय क्षेत्राधिकार : 1993 की दीवानी अपील संख्या 885।

एर्नाकुलम के मद्रास बेंच के केंद्रीय प्रशासनिक न्यायाधिकरण के पुनरीक्षण आवेदन संख्या के-47 वर्ष 1988 में दिनांक 28.10.88 के निर्णय और आदेश से उद्धृत।

अपीलकर्ता के लिए रंजीत कुमार और सुश्री बीना टम्टा।

न्यायालय का निम्नलिखित आदेश सुनाया गया :

तात्कालिक अपील में विचार के लिए आने वाला संक्षिप्त प्रश्न यह है कि क्या अपीलकर्ता-संगठन, अर्थात् केंद्रीय बागान फसल अनुसंधान संस्थान के कर्मचारी मकान किराया भत्ता के हकदार हैं, भले ही उन्हें आधिकारिक आवास की पेशकश की गई हो और वे उसे ग्रहण करने से इनकार करते हों।

उत्तरदाता-कर्मचारी अपीलकर्ता-संगठन में विभिन्न पदों पर कार्यरत हैं। वे जिस आधिकारिक क्वार्टर के हकदार थे, उसे आवंटित करने के आदेश अपीलकर्ता-संगठन द्वारा पारित किए गए थे। हालांकि, कर्मचारियों ने किसी न किसी कारण से उसे ग्रहण करने से इनकार कर दिया। उनके क्वार्टर ग्रहण करने से इनकार करने पर, अपीलकर्ता ने उन्हें मकान किराया भत्ता के लाभ से वंचित करने के आदेश जारी किए, जिसे वे तब तक प्राप्त कर रहे थे। उत्तरदाता-कर्मचारियों ने इन आदेशों को उच्च न्यायालय के समक्ष चुनौती दी। उनकी रिट याचिकाएं बाद में केंद्रीय प्रशासनिक न्यायाधिकरण को स्थानांतरित कर दी गईं और न्यायाधिकरण ने दिनांक 5.5.1988 के आक्षेपित साझा निर्णय द्वारा अभिनिर्धारित किया कि कर्मचारियों को आधिकारिक क्वार्टर ग्रहण करने के लिए मजबूर नहीं किया जा सकता है और इसलिए उनके उसे ग्रहण करने से इनकार करने पर, उन्हें मकान किराया भत्ता के लाभ से वंचित नहीं किया जा सकता है। इस निष्कर्ष पर पहुँचने के लिए न्यायाधिकरण ने दो कारण दिए हैं। पहला यह है कि प्रासंगिक उपबंधों के अंतर्गत, केवल वे कर्मचारी जिन्होंने आधिकारिक आवास के लिए आवेदन किया था और जिन्होंने उसे ग्रहण करने से इनकार कर दिया था, वे मकान किराया भत्ता के लाभ को समपहृत करने के दायी हैं, न कि अन्य। न्यायाधिकरण द्वारा दिया गया दूसरा कारण यह है कि मकान किराया भत्ता मजदूरी का एक हिस्सा है और केवल आवास स्वीकार करने से इनकार करने के कारण मजदूरी से कोई कटौती नहीं की जा सकती है।

हम उक्त कारणों में से किसी से भी सहमत होने में असमर्थ हैं। यह स्पष्ट है कि न्यायाधिकरण ने आवास और मकान किराया भत्ता की पात्रता को नियंत्रित करने वाले दोनों प्रासंगिक उपबंधों के साथ-साथ उन नियमों को भी गलत पढ़ा है जो "वेतन" को परिभाषित करते हैं।

इस बात पर विवाद नहीं किया जा सकता और न ही ऐसा प्रतीत होता है कि न्यायाधिकरण के समक्ष इस बात पर विवाद किया गया था कि यह भारत सरकार, वित्त मंत्रालय के दिनांक 27.11.1965 के कार्यालय ज्ञापन की कंडिका 4 है जो वर्तमान मामले को नियंत्रित करेगी। उक्त कंडिका का सुसंगत भाग निम्नानुसार पठित है:

"4. मकान किराया भत्ता की मंजूरी निम्नलिखित शर्तों के अधीन होगी:

- (क)(i) उन सरकारी सेवकों को जो सरकारी आवास के पात्र हैं, भत्ता केवल तभी अनुमेय होगा जब उन्होंने निर्धारित प्रक्रिया, यदि कोई हो, के अनुसार ऐसे आवास के लिए आवेदन किया हो; लेकिन उन्हें यह प्रदान नहीं किया गया हो, उन स्थानों पर जहाँ अधिशेष सरकारी आवास की उपलब्धता के कारण, निर्माण और आवास मंत्रालय द्वारा समय-समय पर विशेष आदेश जारी किए जाते हैं, जिसके तहत संबंधित कर्मचारियों के लिए अपने पदस्थापन के स्थान पर सरकारी आवासीय आवास के संबंध में 'आवास नहीं' प्रमाण पत्र प्राप्त करना और प्रस्तुत करना अनिवार्य हो जाता है। अन्य सभी स्थानों पर ऐसे प्रमाण पत्र की कोई आवश्यकता नहीं है।
- (ii) उन इलाकों में तैनात सरकारी सेवकों को जहाँ वर्तमान में उन्हें आवंटन के लिए केंद्रीय सरकार के स्वामित्व वाले या मांग किए गए सामान्य पूल में कोई आवासीय आवास नहीं है, मकान किराया भत्ता के पात्र होने के लिए सरकारी आवासीय आवास के लिए आवेदन करने की आवश्यकता नहीं है। लेकिन जहाँ विशिष्ट विभागों के कर्मचारियों के लिए या कर्मचारियों की विनिर्दिष्ट श्रेणियों के

लिए सरकारी क्वार्टर उपलब्ध हैं, वहाँ आवास के लिए आवेदन करने की प्रक्रिया, यथास्थिति, संबंधित विभाग के या केंद्रीय लोक निर्माण विभाग के स्थानीय कार्यालय के आवंटन के नियमों के अंतर्गत विनियमित होगी।

[ख](i) यह भत्ता उन लोगों के लिए अनुमेय नहीं होगा जो सरकार द्वारा प्रदान किए गए आवास को ग्रहण करते हैं या जिन्हें सरकार द्वारा आवास की पेशकश की गई है लेकिन जिन्होंने इससे इनकार कर दिया है। बाद वाले मामले में, भत्ता उस अवधि के लिए अनुमेय नहीं होगा जिसके लिए एक सरकारी सेवक को उस पर लागू आवंटन नियमों के अंतर्गत सरकारी आवास के आगे के आवंटन से विवर्जित किया गया है।

(ii) एक सरकारी सेवक द्वारा प्राप्त किया जाने वाला मकान किराया भत्ता, जो सरकारी आवास का आवंटन स्वीकार करता है, ग्रहण करने की तिथि से, या सरकारी आवास के आवंटन की तिथि के बाद आठवें दिन से, जो भी पहले हो, बंद कर दिया जाएगा। सरकारी आवास के आवंटन से इनकार करने के मामले में, सरकारी आवास के आवंटन की तिथि से मकान किराया भत्ता अनुमेय होना बंद हो जाएगा। सरकारी आवास के अभ्यर्षण के मामले में, मकान किराया भत्ता, यदि अन्यथा अनुमेय हो, तो ऐसे अभ्यर्षण की तिथि से देय होगा।"

उपरोक्त उपबंधों से यह स्पष्ट है कि कंडिका 4 क(i) और (ii) आवास के लिए आवेदन करने की प्रक्रिया निर्धारित करती हैं। कंडिका 4(ख)(i) पेशकश किए जाने पर आवास स्वीकार करने से इनकार करने पर होने वाले परिणामों को निर्धारित करती है। इसमें कोई संदेह नहीं है कि कंडिका 4 क(i) और (ii) यह कथन करती हैं कि आवास सुरक्षित करने के लिए एक आवेदन किया जाना चाहिए। हालांकि, इसका यह अर्थ नहीं है कि सरकार या संगठन जैसे कि अपीलकर्ता-संगठन, जिस पर उक्त उपबंध लागू होते हैं, वे अपनी इच्छा से कर्मचारियों को आवास की पेशकश नहीं कर सकते हैं। इसलिए न्यायाधिकरण द्वारा दिया गया यह कारण कि

केवल तभी जब कर्मचारी ऐसे आवास के लिए आवेदन करता है और पेशकश किए जाने पर वह उसे स्वीकार करने से इनकार करता है, तो वह मकान किराया भत्ता के लिए अनहक होगा, सही नहीं है। इस संबंध में यह याद रखा जाना चाहिए कि सरकार या अपीलकर्ता की तरह का संगठन अपने कर्मचारियों के लिए क्वार्टर बनाने के लिए प्रबंधन के साथ-साथ कर्मचारियों की सुविधा दोनों के लिए भारी सार्वजनिक धन व्यय करता है। क्वार्टरों के निर्माण और रखरखाव में इस प्रकार किया गया निवेश व्यर्थ होगा यदि वे बिना ग्रहण किए खाली पड़े रहें। मकान किराया भत्ता अधिकार का विषय नहीं है। यह कर्मचारियों को आवास उपलब्ध न कराए जाने के बदले में है। ऐसा होने के कारण, यह परिणामी रूप से लागू होता है कि जब भी आवास की पेशकश की जाती है, तो कर्मचारियों को या तो इसे स्वीकार करना होता है या मकान किराया भत्ता समपहत करना होता है। प्रबंधन पर दोहरा दायित्व नहीं डाला जा सकता, अर्थात् क्वार्टरों का निर्माण और रखरखाव करना तथा साथ ही मकान किराया भत्ता का भुगतान करना। यह उक्त सरकारी कार्यालय ज्ञापन की कंडिका 4 के उपबंधों का तर्कसंगत आधार है।

इसी कारण से पुनः कंडिका 4 ख(1) यह उपबंध करती है कि मकान किराया भत्ता उन लोगों के लिए अनुमेय नहीं होगा जो उनके लिए प्रदान किए गए आवास को ग्रहण करते हैं और साथ ही उन लोगों के लिए भी जिन्हें आवास की पेशकश की गई है लेकिन जिन्होंने इसे स्वीकार करने से इनकार कर दिया है। कंडिका 4 ख(i) के उपबंध कंडिका 4 क(i) और (ii) के उपबंधों से स्वतंत्र हैं। जबकि कंडिका 4 क(i) और (ii) उन कर्मचारियों द्वारा अपनाई जाने वाली प्रक्रिया की बात करती हैं जिन्हें आवास की आवश्यकता है, कंडिका 4[v] (i) मकान किराया भत्ता के समपोरेशन का उपबंध करती है, भले ही आवास प्रबंधन द्वारा अपनी इच्छा से पेश किया गया हो, चाहे उसके लिए आवेदन किया गया हो या नहीं। इस उपबंध में उन लोगों के बीच कोई अंतर नहीं किया गया है जिन्होंने आवेदन किया है और जिन्होंने आवास के लिए आवेदन नहीं किया है। अन्यथा भी, हमारा यह विचार है कि न्यायाधिकरण द्वारा

किया जाने वाला अंतर प्रत्यक्ष रूप से तर्कहीन है, विशेष रूप से क्वार्टरों के निर्माण पर व्यय किए गए संसाधनों को ध्यान में रखते हुए।

हमें इस बात का भी भय है कि न्यायाधिकरण मकान किराया भत्ता को मजदूरी की परिभाषा में शामिल करने में सही नहीं है। मूल नियम 9(21)(क) जो उत्तरदाता-कर्मचारियों पर लागू होता है, "वेतन" को निम्नानुसार परिभाषित करता है:

"9[21] (क) वेतन का अर्थ एक सरकारी सेवक द्वारा मासिक रूप से प्राप्त की जाने वाली राशि से है जो:

- [i] उसकी व्यक्तिगत योग्यताओं को ध्यान में रखते हुए मंजूर किए गए विशेष वेतन के अतिरिक्त वह वेतन, जो उसके द्वारा सारभूत रूप से या स्थानापन्न क्षमता में धारित पद के लिए मंजूर किया गया है, या जिसके लिए वह एक काइर में अपनी स्थिति के कारण हकदार है; और
- [ii] विदेशी वेतन, विशेष वेतन और व्यक्तिगत वेतन; और
- [iii] कोई अन्य उपलब्धियां जिन्हें राष्ट्रपति द्वारा विशेष रूप से वेतन के रूप में वर्गीकृत किया जा सकता है।"

इस परिभाषा से यह स्पष्ट है कि मकान किराया भत्ता "वेतन" का हिस्सा नहीं है। इसके अतिरिक्त, मूल नियम 44 "प्रतिकरात्मक भत्ता" को निम्नानुसार परिभाषित करता है:

"मूल नियम 44. प्रतिकरात्मक भत्ता। - इस सामान्य नियम के अधीन कि प्रतिकरात्मक भत्ता की राशि को इस प्रकार विनियमित किया जाना चाहिए कि भत्ता समग्र रूप से प्राप्तकर्ता के लिए लाभ का स्रोत न बने, केंद्रीय सरकार अपने नियंत्रण के अंतर्गत किसी भी सरकारी सेवक को ऐसे भत्ते मंजूर कर सकती है और उनकी राशि तथा उन शर्तों को निर्धारित करने वाले नियम बना सकती है जिनके अंतर्गत वे प्राप्त किए जा सकते हैं।"

मकान किराया भत्ता प्रतिकरात्मक भत्ता की परिभाषा के अंतर्गत शामिल किया जाएगा। यह आवास के बदले में प्रतिफल है। यह परिभाषा स्वयं आगे यह स्पष्ट करती है कि प्रतिकरात्मक भत्ता का उपयोग लाभ के स्रोत के रूप में नहीं किया जाना है। यह केवल उन सुख-सुविधाओं की क्षतिपूर्ति के लिए दिया जाता है जो कर्मचारी के लिए उपलब्ध या प्रदान नहीं की गई हैं। इसलिए, जैसे ही सुख-सुविधाएं प्रदान की जाती हैं या पेश की जाती हैं, कर्मचारी को उस क्षतिपूर्ति की प्राप्ति बंद हो जानी चाहिए जो इसके अभाव के कारण दी जाती है। हमारी इच्छा थी कि न्यायाधिकरण ने यह घोषणा करने से पूर्व कि मकान किराया भत्ता मजदूरी या वेतन का एक हिस्सा है और इसलिए, इसमें बाधा नहीं डाली जा सकती, मूल नियमों में दी गई "वेतन और प्रतिकरात्मक भत्ता" की परिभाषा का परिशीलन किया होता।

इसलिए, इन दोनों कारणों से, हम न्यायाधिकरण के निष्कर्ष को स्वीकार करने में असमर्थ हैं।

अपीलकर्ता-संगठन की ओर से उपस्थित विद्वान अधिवक्ता श्री रंजीत कुमार ने भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद के अवर सचिव द्वारा अपीलकर्ता को संबोधित दिनांक 13.8.1986 के एक पत्र की ओर संकेत किया, जिसमें यह कथन किया गया है कि मामले का परीक्षण किया गया था और यह अभिनिर्धारित किया गया था कि उस कर्मचारी को मकान किराया भत्ता से वंचित किया जाना चाहिए जो किए गए आवंटन को लेने से इनकार करता है या जब उसे इसकी पेशकश की जाती है, तब तक जब तक कि प्रश्नगत क्वार्टर किसी अन्य लेने वाले के अभाव में खाली रहता है। इसका अर्थ यह होगा कि कर्मचारी को केवल उस अवधि के लिए मकान किराया भत्ता से वंचित किया जाएगा जब तक कि उसके इनकार के परिणामस्वरूप क्वार्टर खाली रहता है। इसलिए, आक्षेपित आदेश को अपास्त करते हुए और अपील को स्वीकार करते हुए, हम अपीलकर्ता-संगठन को निर्देश देते हैं कि उत्तरदाता-कर्मचारियों के वेतन से मकान किराया भत्ता केवल उसी अवधि के लिए काटा जाए जब तक कि कर्मचारियों को पेश किए गए क्वार्टर खाली रहे।

अपील तदनुसार लागत के संबंध में बिना किसी आदेश के स्वीकार की जाती है।

जी.एन.

अपील स्वीकार की जाती है।

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 नहीं 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।