

बैंगलोर विकास प्राधिकरण

बनाम

सिंडिकेट बैंक

17 मई, 2007

[पी.के. बालासुभ्रमन्यन एवं आर.वी. रवींद्रन, न्यायाधिपति]]

धारा 2(1)(O), 14 और 23 उपभोक्ता संरक्षण अधिनियम, 1986

एक उपभोक्ता (आवंटन के लिए आवेदक), जो वितरण में देरी या गैर-वितरण की शिकायत करता है को उपभोक्ता संरक्षण अधिनियम, 1986 के अन्तर्गत राहत अनुदान को विनियमित करने वाले सामान्य सिद्धांत में कहा गया है।

ब्याज- 'अंतिम किश्त' जमा कराए जाने के दो वर्ष की समाप्ति के पश्चात् से शुरू होने वाला 18 प्रतिशत का अनुदान- विकास प्राधिकरण द्वारा घरों/फ्लैट्स के कब्जे की सुपुर्दगी में देरी के संदर्भवश - अभिनिर्धारित: प्राधिकरण द्वारा घरों की डिलीवरी के लिए कोई निर्दिष्ट तिथि नहीं थी, विकास प्राधिकरण शिकायत के लंबित रहने के दौरान सहमत मूल्य पर आवंटी को पहले ही घर सुपुर्द कर चुका था, जिसे अलाटी ने उसे स्वीकार कर लिया तथा आवंटी को घर की कीमत में वृद्धि का लाभ भी मिला। इस प्रकार, आयोग द्वारा ब्याज देने का आदेश सम्पुष्टिकारक नहीं है।

क्षतिपूर्ति का अधिकारी- विकास प्राधिकरण द्वारा घरों/फ्लैट्स के कब्जे की सुपुर्दगी में देरी के संदर्भवश - अभिनिर्धारित: नहीं, क्योंकि घरों के कब्जे की सुपुर्दगी के लिए कोई विशिष्ट तिथि नहीं थी- घरों का निर्माण एक स्व-वित्तपोषी योजनांतर्गत आवंटियों द्वारा भुगतान की गई किशतों/राशियों का उपयोग "न लाभ-न हानि" के आधार पर करके किया गया- प्राधिकरण को वर्ष 1989 में समायोजन के रूप में बिना ब्याज के किशतें प्राप्त हुईं- सुपुर्दगी में देरी के कारण ठेकेदार था- हालाँकि, वर्ष 1986 में सहमत मूल्य पर वर्ष 1997 में घर सुपुर्द किए गए थे- आवंटी को घर की कीमत में वृद्धि का लाभ मिला- इस प्रकार, प्राधिकरण की ओर से सेवा में कोई कमी नहीं रही।

अपीलार्थी- बेंगलोर विकास प्राधिकरण ने "स्व वित्तपोषी आवास योजना" के अन्तर्गत एच.आई.जी., एम.आई.जी. और एल.आई.जी. फ्लैट्स/घरों का निर्माण आरम्भ किया। प्रत्यर्थी- सिंडिकेट बैंक ने 15 'एच.आई.जी.' घरों, 110 'एम.आई.जी. इकाइयों और 125 एल.आई.जी. इकाइयों के आवंटन के लिए आवेदन किया। आरम्भ में एच.आई.जी. घर का संभावित मूल्य तय किया गया और उसके बाद, मूल्य में संशोधन किया गया। बी.डी.ए. ने प्रत्यर्थी को संशोधित राशि का भुगतान किशतों में करने को कहा और प्रत्यर्थी को यह भी सूचित किया कि दिसम्बर, 1986 तक इकाइयाँ कब्जे हेतु तैयारी रहेंगी। हालाँकि, प्रत्यर्थी ने किशतों का भुगतान नहीं किया। इसके उपरान्त, बी.डी.ए. ने प्रत्यर्थी को दिनांक -

16.01.1987 को 15 एच.आई.जी. घर आवंटित कर दिए जाने के संदर्भवश सूचित किया। प्रत्यर्थी ने 125 एल.आई.जी. इकाइयों का आवंटन समर्पित कर दिया। बी.डी.ए. ने पत्र, दिनांक - 15.05.1989 द्वारा 15 एच.आई.जी. घरों की लागत की शेष राशि को एल.आई.जी. इकाइयों के आवंटन समर्पण की समायोजन और विनियोग राशि, जो प्रत्यर्थी को वापसी योग्य हो गई थी, से वसूल ली। बी.डी.ए. ने दिसम्बर, 1989 और मई, 1990 में 4 एच.आई.जी. घर सुपुर्द किए। शेष 11 एच.आई.जी. घरों का निर्माण पूरा करने एवं सुपुर्दगी में देरी हुई। प्रत्यर्थी ने एच.आई.जी. घरों की सुपुर्दगी में देरी के संबंध में ब्याज की मांग की। हालांकि अपीलार्थी ने प्रत्यर्थी को सूचित किया कि एक विवाद के कारण ठेकेदार द्वारा कार्य रोक देने के कारण देरी हुई, पर यह विश्वास दिलाया कि निर्माण के तुरन्त पश्चात् सुपुर्दगी कर दी जाएगी। प्रत्यर्थी ने अनुबंध की पालना हेतु सूचना-पत्र प्रेषित किया। इसके पश्चात् प्रत्यर्थी ने धारा 21 उपभोक्ता संरक्षण अधिनियम, 1986 के अन्तर्गत शेष 11 एच.आई.जी. घरों के निर्माण को पूरा करने, सुपुर्द करने, ब्याज के भुगतान, प्रत्यर्थी द्वारा 11 घरों के लिए भुगतान किए गए किराए की प्रतिपूर्ति के रूप में भुगतान एवं मानसिक पीड़ा और उत्पीड़न के लिए मुआवजे के संदर्भवश एक शिकायत दर्ज कराई। विचारण के दौरान बी.डी.ए. ने जनवरी/मार्च 1997 में शेष एच. आई. जी. घर सुपुर्द किए। आयोग ने शिकायत को यह कहते हुए स्वीकार किया कि बी.डी.ए. ने प्रत्यर्थी को दिसम्बर, 1986 तक घर सुपुर्द करने का वादा किया था, जबकि प्रत्यर्थी ने पूरा भुगतान किया और बार-बार मांग की,

1995 में शिकायत दर्ज होने तक 11 घरों की सुपुर्दगी नहीं की गई थी, इस प्रकार बी.डी.ए. की ओर से सेवा की कमी थी। अपीलार्थी को जमा की गई अंतिम किश्त के बाद दो साल की समाप्ति से लेकर कब्जा सौंपने की तारीख तक एच.आई.जी. घरों के अनुमानित मूल्य पर 18 प्रतिशत वार्षिक दर से ब्याज का भुगतान करने का निर्देश दिया गया। इसलिए वर्तमान अपील प्रस्तुत हुई।

याचिका स्वीकार करते हुए न्यायालय ने अभिनिर्धारित :

1.1 आयोग द्वारा अवधि, जिसके संबंध में ब्याज का निर्णय दिया गया, के संबंध में आदेश में कुछ अस्पष्टता है। एच. आई. जी. घरों की अनुमानित कीमत, जिसका भुगतान किश्तों में नहीं किया गया था, से संबंधित राशि जैसा कि आयोग द्वारा माना गया। बी.डी.ए. ने 15 एच.आई.जी. घरों की लागत की शेष राशि को एल.आई.जी. इकाइयों के आवंटन समर्पण की समायोजन और विनियोग राशि, जो प्रत्यर्थी को वापसी योग्य हो गई थी, से वसूल ली। उक्त समायोजन दिनांक – 15.05.1989 को सभी प्रकार से किया गया कि और वही वह दिनांक है जब एच.आई.जी. घरों के मूल्य का भुगतान किया गया। जैसे ही जनवरी/मार्च, 1997 में घरों को सुपुर्द किया गया, आयोग द्वारा जारी निर्देश का अर्थ होगा कि बी.डी.ए. को दिनांक- 15.05.1991 से जनवरी/मार्च, 1997 तक 18 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से ब्याज का भुगतान करना होगा, जो लगभग 55 लाख रुपये होगा।

[पैरा 11] [57-एच; 58-ए-सी]

1.2. आयोग ने न तो प्रासंगिक तथ्यों का उल्लेख किया है और न ही उचित निष्कर्ष तैयार किए हैं। इस निष्कर्ष का कोई आधार नहीं है कि बी.डी.ए. ने दिसंबर, 1986 तक घरों को सुपुर्द करने की सहमति व्यक्त की थी अथवा यह निष्कर्ष निकालना कि सुपुर्दगी में देरी का कोई कारण नहीं दिखाया गया था। भुगतान केवल दिनांक- 15.5.1989 को था, इसलिए सुपुर्दगी स्पष्ट रूप से, यदि निर्माण की उचित अवधि दो वर्ष मानी जाए (जैसा कि कमिशन ने माना) के अंत तक नहीं हो सकती है, तब विलम्ब प्रश्न मात्र दिनांक – 15.05.1991 के पश्चात् ही उठेगा। आयोग ने यह भी माना कि मात्र विलम्ब स्वतः ही सेवा में कमी थी और ऐसे सभी मामलों में भुगतान की दिनांक से सुपुर्दगी की दिनांक तक आवंटी 18 प्रतिशत प्रतिवर्ष ब्याज का अधिकारी होगा। ऐसे सभी प्रकरणों में, जिनमें भूखंडों/फ्लैटों के आवंटन से संबंधित विकास प्राधिकरण द्वारा सेवा में कमी के संबंध में शिकायत हो, समान रूप से 18 प्रतिशत वार्षिक दर से ब्याज के भुगतान का निर्णय नहीं किया जा सकता है, बलबीरसिंह के मामले में निर्धारित सिद्धांतों को लागू किया जाना चाहिए। इसलिए, आयोग के निर्णय की अपील में सम्पुष्टि नहीं की जा सकती है।

[पैरा 12] [58-डी-जी]

1.3 विकास प्राधिकरण ने शिकायत के विचारण के दौरान सहमत मूल्य पर घर की सुपुर्दगी की, जिसे आवंटी द्वारा स्वीकार कर लिया गया

था, उसके द्वारा जमा की तारीख से कब्जे की सुपुर्दगी की तारीख तक के मूल्य पर कोई ब्याज देने का प्रश्न उत्पन्न नहीं होती है। आवंटी, जिसे घर की कीमत में वृद्धि का लाभ मिला हो, वह भुगतान की गई कीमत पर ब्याज का हकदार नहीं है। हस्तगत प्रकरण में, वर्ष 1997 में 11 घरों की सहमत मूल्य पर सुपुर्दगी की गई थी। इस प्रकार, आयोग का घर के मूल्य पर 18 प्रतिशत प्रतिवर्ष दर पर ब्याज प्रदान करने वाले आदेश टिकाऊ नहीं होकर खारिज किए जाने योग्य है।

[पैरा 13] [59-ए-बी]

2.1. यदि कब्जे की वास्तविक डिलीवरी की तारीख की बजाय तयशुदा समय से पूर्व घरों की सुपुर्दगी की जाती, तो घरों से किराया राशि प्राप्त होती, जिसकी प्रत्यर्थी को हानि हुई। प्रत्यर्थी को होने वाला नुकसान किराये की आय है। वैकल्पिक रूप से, प्रत्यर्थी द्वारा आवंटित घरों की अनुपलब्धता के कारण पट्टे पर लिए गए घरों के लिए किया गया भुगतान किराया है। हालांकि, प्रत्यर्थी ने न तो वर्ष 1991 से वर्ष 1997 के मध्य उसी प्रकार के घर हेतु राशि 3,000/- रुपये प्रतिमाह भुगतान दर्शाने के संबंध में कोई दस्तावेज प्रस्तुत किया ना ही यह दिखाने के लिए कोई सबूत पेश किया कि इस प्रकार के घर का प्रचलित किराया राशि 3,000/- रुपये प्रतिमाह था। यह प्रत्यर्थी द्वारा किराये के भुगतान संबंधी प्रलेखीय साक्ष्य की अनुपलब्धता संबंधी प्रकरण नहीं है। दस्तावेजी साक्ष्य उपलब्ध

था, लेकिन प्रस्तुत नहीं किया गया था, स्पष्ट रूप से केवल एक हलफनामे में दिया गया बयान हर्जाने के पुरस्कार का आधार नहीं हो सकता है।

[पैरा 14 और 15] [59-सी-डी; जी-एच]

2.2 बी.डी.ए. योजना से संबंधित विवरणिका में घरों के कब्जे की सुपुर्दगी के लिए विशिष्ट तिथि किसी का उल्लेख नहीं था। पालना एवं घरों की सुपुर्दगी के लिए किसी भी समय निर्धारित करता कोई समझौता पक्षकारों के मध्य नहीं हुआ। प्रत्यर्थी द्वारा प्रस्तुत एकमात्र दस्तावेज जिस पर विश्वास किया जा सकता है, वह दिनांक - 22.08.1985 का पत्र है, जिसमें बी.डी.ए. ने निर्माण पूरा होने की अपेक्षित तिथि यानी दिसम्बर, 1986 का उल्लेख किया है, जब बी.डी.ए. ने वृद्धि आदि के कारण एच.आई.जी. घरों की संशोधित लागत और प्रत्यर्थी द्वारा भुगतान की जाने वाली किश्त के बारे में भी सूचित किया।

[पैरा 16] [60-बी-डी]

2.3 किश्तों का भुगतान नहीं किया गया था और स्वयं प्रत्यर्थी चाककर्ता था। फिर भी, बी.डी.ए. ने दिनांक- 27.5.1987 की सूचना के अनुसार 15 घर आवंटित किए। स्व-वित्तपोषी योजना में, आबंटियों द्वारा भुगतान की जाने वाली किश्तों का निर्माण के लिए उपयोग किया जाता है। यदि कोई आवंटी किश्तों का भुगतान नहीं करता है, तो वह स्वाभाविक रूप से निर्माण पूरा होने की अपेक्षा नहीं कर सकता है। इस मामले में, बी.डी.ए. द्वारा दिनांक - 15.05.1989 को समायोजन के माध्यम से (बिना

कोई ब्याज लिए) भुगतान प्राप्त किया गया था। भले ही यदि निर्माण के लिए उचित अवधि दो वर्ष मानी जाए, बी.डी.ए. को केवल दिनांक- 15.05.1991 से देरी के संबंध में स्पष्टीकरण देना था, ना कि 1985 से, जैसा कि आयोग ने माना। बी.डी.ए. ने वर्ष 1989 एवं वर्ष 1990 में चार घरों की सुपुर्दगी समय पर की। ठेकेदारा द्वारा कार्य के निष्पादन में देरी के कारण इसने शेष 11 घरों की सुपुर्दगी नहीं की। जब प्रत्यर्थी ने वर्ष 1989, 1990, 1993 और 1994 में पत्र लिखे और बी.डी.ए. अधिकारियों के संपर्क में आकर कब्जे की मांग की, बी.डी.ए. ने समझाया कि देरी उसके ठेकेदार द्वारा काम रोकने और विवाद उठाने के कारण हुई थी। बी.डी.ए. ने आवश्यक कदम उठाए। इसने जनवरी/मार्च, 1997 में घरों की सुपुर्दगी की।

[पैरा 16] [60-सी-एच]

2.4 उभय पक्षकार- बी.डी.ए. और प्रत्यर्थी भी इस आधार पर कि उस समय अनुबंध का सार नहीं था, आगे बढ़े। निर्माण से जुड़े अनुबंध में, समय अनुबंध का सार नहीं है जब तक कि निर्दिष्ट न हो, जबकि प्रत्यर्थी ने 1989, 1990, 1993 और 1994 में पत्र लिखे, ना तो इसने समय को निष्पादन के लिए अनुबंध का सार बनाया और न ही निष्पादन हेतु उचित समय का निर्धारित किया। जाहिर तौर पर प्रत्यर्थी ने घरों के मूल्य में कई गुना वृद्धि को देखते हुए अनुबंध को समाप्त करने का विकल्प भी नहीं चुना। इसके लिए पहली बार सूचना-पत्र, दिनांक- 11.7.1994 द्वारा कथित रूप से इसने समय को सार बनाया, लेकिन एक महीने की अनुचित अवधि

के भीतर सुपुर्दगी की मांग कर दिनांक - 04.02.1995 को शिकायत प्रस्तुत की। इस प्रकार, यह नहीं कहा जा सकता है कि प्रत्यर्थी ने कानून में मान्यता प्राप्त तरीके से समय को अनुबंध का सार बनाया। विकास प्राधिकरण एक स्व-वित्तपोषी योजनान्तर्गत "न लाभ-न हानि" के आधार पर आवंटियों द्वारा भुगतान की गई किश्तों/राशियों का उपयोग कर इन घरों का निर्माण कर रहा था। वर्ष 1986 में सहमत मूल्य पर घरों को वर्ष 1997 में सुपुर्द किया गया था। वर्ष 1997 से मूल्य कई बार (बी.डी.ए. के अनुसार 10 गुना से अधिक बार) बढ़े। प्रत्यर्थी को इस मूल्यावरोहण का लाभ मिला। प्रत्यर्थी बी.डी.ए. की ओर से किसी लापरवाही को भी साबित करने में विफल रहा। इस तथ्यात्मक पृष्ठभूमि में, बी.डी.ए. की ओर से कोई 'सेवा में कमी' नहीं थी, जो प्रत्यर्थी को ब्याज के रूप में या अन्यथा किसी भी मुआवजे के लिए हकदार बनाती थी। परिणामतः, प्रत्यर्थी किसी भी मुआवजे का हकदार नहीं है। [पैरा 17] [60-जी-एच; 61-ए-सी]

लखनऊ विकास प्राधिकरण विरुद्ध एम.के. गुप्ता, [1994] 1 एस.सी.सी. 243; गाजियाबाद विकास प्राधिकरण विरुद्ध बलबीर सिंह, [2004] 5 एस.सी.सी. 65; हरियाणा विकास प्राधिकरण विरुद्ध दर्श कुमार, [2005] 9 एस.सी.सी. 449 और गाजियाबाद विकास प्राधिकरण विरुद्ध भारत संघ, [2000] 6 एस.सी.सी. 113, संदर्भित।

सिविल अपील न्यायनिर्णय: सिविल अपील क्रमांक -5462/2002

राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद निवारण आयोग, नई दिल्ली के मूल याचिका क्रमांक- 21/1995 में निर्णय और आदेश दिनांक 11.04.2002 से।

अपीलार्थी की ओर से अल्ताफ अहमद, वरिष्ठ अधिवक्ता, एस.के. कुलकर्णी, एम. गिरीश कुमार और विजय कुमार।

प्रत्यर्थी की ओर से ए.बी. डायल, वरिष्ठ अधिवक्ता, सपना सिन्हा और राजीव नंदा।

न्यायालय का निर्णय आर.वी. रविन्द्रन न्यायाधिपति द्वारा दिया गया -

1. राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद निवारण आयोग, नई दिल्ली के मूल याचिका क्रमांक- 21/1995 में निर्णय और आदेश दिनांक - 11.04.2002 के विरुद्ध विशेष अनुमति द्वारा हस्तगत याचिका दायर की गई है।

तथ्य

2. बेंगलोर विकास प्राधिकरण (यहाँ अपीलार्थी संक्षेप में 'बी.डी.ए.')

ने वर्ष 1982 में बेंगलोर में फ्लैट्स/घरों के निर्माण हेतु स्ववित्तपोषी आवासीय योजना का आरम्भ किया। इस योजनान्तर्गत तीन श्रेणियों के फ्लैट्स/घरों, यथा- उच्च आय वर्ग, मध्यम आय वर्ग एवं निम्न आय वर्ग (संक्षेप में 'एच.आई.जी.', 'एम.आई.जी.' और 'एल.आई.जी.')

का निर्माण अनुध्यात किया गया। उक्त योजनान्तर्गत किसी आवेदक को आवंटन के लिए आरम्भ में इकाई की लागत का 15 प्रतिशत प्रारंभिक जमा करना था तथा 10 प्रतिशत की आठ तिमाही किश्तों और 5 प्रतिशत की अंतिम किश्त में शेष राशि का भुगतान करना था।

3. सिंडिकेट बैंक (यहाँ प्रत्यर्थी) ने दिनांक- 17.07.1982 को उक्त योजनान्तर्गत 250 फ्लैट्स/घरों के आवंटन के लिए, यथा- 15 'एच.आई.जी. घर, 110 एम.आई.जी. यूनिट और 125 एल.आई.जी. यूनिट हेतु आवेदन किया। बी.डी.ए. ने 15 एच.आई.जी. घरों के आवंटन के लिए अनुरोध दर्ज कर पत्र दिनांक- 20.8.1984 के माध्यम से पुष्टि की। यह अपील आर.एम.वी. एक्सटेंशन, बेंगलोर में 11 एच.आई.जी. घरों के सुपुर्दगी में देरी से संबंधित है।

4. बी.डी.ए. ने शुरू में एक एच.आई.जी. घर की संभावित कीमत राशि 2,85,000/- रुपये तय की थी, जो कि राशि 4.75 लाख रुपये (कोने की इकाइयों के संबंध में 5 लाख 50 हजार) के रूप में संशोधित की गई। पत्र, दिनांक- 22.08.1985 द्वारा, बी.डी.ए. ने प्रत्यर्थी को एच.आई.जी. घरों की कीमत में संशोधन के संबंध में सूचित किया। पत्र दिनांक- 22.08.1985 द्वारा, बी.डी.ए. ने प्रत्यर्थी को एच.आई.जी. घरों की कीमत 2.85 लाख रुपये से 4.75 लाख प्रति इकाई तक संशोधित करने के संबंध में सूचित किया। बी.डी.ए. ने 15 एच.आई.जी. घरों के संबंध में देय कुल राशि का भी संकेत दिया और प्रत्यर्थी को अनुलग्नक में दर्शितानुसार किशतों में उक्त राशि का भुगतान करने के लिए कहा। बी.डी.ए. ने प्रत्यर्थी को यह भी सूचित किया कि इकाईयाँ दिसंबर, 1986 में कब्जे के लिए तैयार हो जाएंगी। चूंकि प्रत्यर्थी ने किशतों का भुगतान नहीं किया, बी.डी.ए. ने दिनांक- 20.10.1986 को एक पत्र भेजकर भुगतान की मांग की। पत्र

दिनांक- 27.5.1987 द्वारा, बी.डी.ए. ने प्रत्यर्थी को सूचित किया कि दिनांक- 16.01.1987 को प्रत्यर्थी को 15 घर (तीन कोने वाले घरों सहित) आवंटित किए गए थे और उक्त आवंटित घरों को उपस्कृत किया गया।

5. 125 एल.आई.जी. इकाइयों के आवंटन के आत्मसमर्पण से एल.आई.जी. इकाइयों की लागत हेतु प्रत्यर्थी द्वारा भुगतान की गई राशि 98,85,210/- रुपये प्रत्यर्थी को वापसी योग्य हो गई। 15 एच.आई.जी. घरों की लागत 73.5 लाख रुपये थी (अर्थात् तीन कोने वाली इकाइयां 5.5 लाख रुपये प्रति इकाई और 12 अन्य इकाइयां 4.75 लाख रुपये प्रति इकाई की दर से)। प्रत्यर्थी ने 15 एच.आई.जी. घरों की लागत के लिए अग्रिम राशि 19,33,925/- रुपये का भुगतान किया था और शेष राशि 54,16,075/- रुपये रही। पत्र दिनांक- 15.5.1989 द्वारा, बी.डी.ए. ने एल.आई.जी. इकाइयों के संदर्भवश भुगतान की गई राशि 98,85,210/- रुपये में से राशि 54,16,075/- (15 एच.आई.जी. घरों के संबंध में देय) और 21,66,250/- रुपये (एम.आई.जी. इकाइयों के संबंध में देय) को समायोजित और विनियोजित किया और प्रत्यर्थी को शेष राशि 23,02,885/- रुपये लौटा दी। इस प्रकार यह माना जाएगा कि एच.आई.जी. इकाइयों की लागत बी.डी.ए. को दिनांक- 15.05.1989 को ही प्राप्त हुई थी।

6. बी.डी.ए. ने दिसंबर, 1989 और मई, 1990 में 4 एच.आई.जी. मकान सुपुर्द किए। शेष 11 एच.आई.जी. मकानों (आर.एम.वी. एक्सटेंशन,

बैंगलोर में) के निर्माण और सुपुर्दगी में देरी हुई। पत्र दिनांक- 29.11.1989, 17.01.1990, 09.07.1993 एवं 11.01.1994 के माध्यम से, प्रत्यर्थी ने एच.आई.जी. घरों की डिलीवरी में देरी की ओर संकेत करते हुए घरों का कब्जा शीघ्र सुपुर्द करने का अनुरोध किया। प्रत्यर्थी ने दिनांक- 01.01.1986 से सुपुर्दगी की दिनांक तक मकानों की सुपुर्दगी न होने के कारण कारित हानि की प्रतिपूर्ति के अतिरिक्त भुगतान की गई कीमत पर बैंक दर से ब्याज की भी मांग की। जब प्रत्यर्थी के अधिकारी 11 सदनों के बारे में पूछताछ करने के लिए व्यक्तिगत रूप से बी.डी.ए. के अधिकारियों से मिले, तो उन्हें सूचित किया गया कि देरी ठेकेदार (मैसर्स खोडे इंजीनियरिंग) द्वारा विवाद खड़ा करने और परियोजना के हिस्से के संबंध में काम रोकने के कारण हुई थी और आश्वासन दिया कि निर्माण पूर्ण होने के तुरंत बाद कब्जा सुपुर्द किया जाएगा। दिनांक- 11.07.1994 को प्रत्यर्थी ने अधिवक्ता के माध्यम से एक महीने के भीतर निष्पादन की मांग करते हुए एक अंतिम सूचना-पत्र जारी किया। जब बी.डी.ए. विफल हो गया, तो प्रत्यर्थी ने धारा 21 उपभोक्ता संरक्षण अधिनियम, 1986 (संक्षेप में 'अधिनियम') के अन्तर्गत आयोग के समक्ष शिकायत दर्ज की।

दावा, बचाव और निर्णय

7. प्रत्यर्थी ने अपनी शिकायत में बी.डी.ए. के खिलाफ निम्नलिखित राहत की मांग की:

(क) शेष 11 एच.आई.जी. घरों का निर्माण पूर्ण करना और सुपुर्दगी;

(ख) दिनांक- 01.01.1986 से दिनांक- 31.12.1994 तक उक्त 11 घरों के 53 लाख रुपये के मूल्य पर ब्याज के रूप में 1,98,40,930/73 रुपये का भुगतान (ब्याज का दावा 16.5% से 24.25% प्रतिवर्ष तक की बैंक दर पर तिमाही आधार पर संयोजित किया गया, जो अलग-अलग है);

(ग) दिनांक 01.01.1987 से 31.12.1994 तक प्रत्यर्थी द्वारा प्रति माह 3,000/- रुपये प्रति घर की दर से 11 घरों के लिए भुगतान किए गए किराए की प्रतिपूर्ति के रूप में 16.5 लाख रुपये का भुगतान (नोट: हालांकि 96 माह के लिए राशि 31,68,000/- रुपये बनती है, दावा 16.5 लाख रुपये तक सीमित था, जो 50 माह का 11 घरों का किराया है);

(घ) मानसिक पीड़ा और उत्पीड़न के मुआवजे के रूप में 25,00,000/- रुपये का भुगतान;

(च) दिनांक- 01.01.1995 से कब्जे की सुपुर्दगी तक राशि 53,00,000/- रुपये पर एवं राशि 33,000/- प्रति माह किराए की प्रतिपूर्ति के रूप में 19.5% प्रतिवर्ष दर पर भविष्य के ब्याज का भुगतान।

8. बी.डी.ए. ने रखरखाव एवं गुणावगुण के प्रश्न पर दावे का विरोध किया। संक्षेप में, तर्क इस प्रकार थे:

(क) न तो वह सेवा प्रदाता था, न माल का विक्रेता था और ना ही प्रत्यर्थी 'उपभोक्ता' था और इसलिए अधिनियम के अन्तर्गत शिकायत सुनवाई योग्य नहीं थी।

(ख) अनुबंध में पूर्णता और सुपुर्दगी के लिए कोई अवधि निर्धारित नहीं की गई थी। एक भवन निर्माण अनुबंध होने के नाते, समय अनुबंध का सार नहीं था। यह योजना 558 एच.आई.जी. मकानों के निर्माण से संबंधित है। वर्ष 1989 के दौरान 490 घरों का निर्माण पूर्ण किया गया। ठेकेदार – मेसर्स खोड़े इंजीनियरिंग ने विवाद खड़ा किया और शेष 68 घरों (प्रत्यर्थी को सुपुर्द किए जाने वाले 11 घरों सहित) से संबंधित काम में देरी की। ठेकेदार को काम शुरू करने और पूरा करने के लिए मनाने के हर संभव प्रयास करने के बाद, उसने दिनांक- 15.2.1995 के संकल्प द्वारा ठेकेदार के साथ अनुबंध रद्द कर दिया और एक वैकल्पिक एजेंसी के माध्यम से काम पूरा कराने के लिए कदम उठाए। इस प्रकार विलम्ब उन कारणों से हुआ, जो पूरी तरह अनियंत्रित व अनआशायित थे और वहाँ संविदा का उल्लंघन नहीं हुआ।

(ग) वह 11 घरों को सहमत कीमत पर कम समय में पूर्ण कर सुपुर्द करेगा, हालांकि घरों की कीमत 10 गुना बढ़ गई थी।

(घ) चूंकि यह 'ना लाभ-ना हानि' के आधार पर स्व-वित्तपोषी आवासीय योजना को क्रियान्वित कर रहा था, इसलिए किसी भी देरी के लिए इस पर किसी भी वित्तीय दायित्व का बोझ नहीं डाला जाना चाहिए।

(च) भले ही इसे एक सेवा प्रदाता के रूप में माना गया था और शिकायत को कायम रखने योग्य माना गया था, क्योंकि उसकी ओर से

सेवा में कोई लापरवाही या कमी नहीं थी, यह किसी भी ब्याज या मुआवजे का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी नहीं था।

9. आयोग के समक्ष शिकायत के लंबित रहने के दौरान, बी.डी.ए. ने दिनांक- 21.1.1997 को एक एच.आई.जी. मकान और दिनांक- 12.3.1997 को शेष 10 एच.आई.जी. मकान सुपुर्द किए। इस प्रकार प्रत्यर्थी ने शिकायत में मांगी गई मुख्य राहत प्राप्त कर ली तथा ब्याज और मुआवजे का दावा शेष रहा। पक्षों ने हलफनामों के माध्यम से साक्ष्य प्रस्तुत की। किसी भी पक्ष ने दूसरे पक्ष के गवाह (अभिसाक्षी) से जिरह करने की अनुमति नहीं मांगी। आयोग ने आदेश दिनांक- 11.04.2002 द्वारा शिकायत स्वीकार कर ली। यह अभिनिर्धारित किया गया:

(क) बी.डी.ए. ने दिसंबर, 1986 तक प्रत्यर्थी को घर सुपुर्द करने का वादा किया था।

(ख) प्रत्यर्थी द्वारा पूर्ण भुगतान करने और बार-बार मांग करने के बावजूद, वर्ष 1995 में शिकायत दर्ज होने तक 11 घर वितरित नहीं किए गए थे। इस प्रकार बी.डी.ए. की ओर से सेवा में कमी थी।

(ग) बी.डी.ए. ने यह दिखाने के लिए अभिलेख पर कोई सामग्री नहीं रखी थी कि वर्ष 1985 से 1991 के मध्य मकान पूरे क्यों नहीं हो सके और सुपुर्द क्यों नहीं किए जा सके। शिकायतकर्ता को बी.डी.ए. और उसके ठेकेदार के मध्य विवाद और उसके परिणामस्वरूप विलम्ब से कोई सरोकार

नहीं था। हालांकि शिकायत के पश्चात् वर्ष 1997 में 11 मकान सुपुर्द किए गए, परन्तु बी.डी.ए. सेवा प्रदान करने में कमी का दोषी था।

उक्त निष्कर्षों को दृष्टिगत रखते हुए, हुडा विरुद्ध दर्श कुमार [संशोधन याचिका संख्या 1197/1998, दिनांक- 31.8.2001] में अपने निर्णय के पश्चात्, इसने अपीलकर्ता को 53,00,000/- रुपये (11 एच.आई.जी. घरों की अनुमानित कीमत) पर 53 लाख रुपये की आखिरी किश्त जमा करने के दो साल की अवधि की समाप्ति के पश्चात् कब्जा सौंपने की तारीख तक 18% प्रतिवर्ष की दर से ब्याज का भुगतान करने का निर्देश दिया। इस अपील में उक्त आदेश को चुनौती दी गई है।

सिद्धांत -

10. जहाँ एक विकास प्राधिकरण लेआउट बनाता है और आवेदन आमंत्रित करके प्लॉट/फ्लैट (या मकान) आवंटित करता है, निम्नलिखित सामान्य सिद्धांत उस उपभोक्ता (आवंटन के लिए आवेदक) को राहत देने को विनियमित करते हैं, जो सुपुर्दगी में देरी या गैर-सुपुर्दगी की शिकायत करता है और उपभोक्त संरक्षण अधिनियम, 1986 (संक्षेप में 'अधिनियम') के अन्तर्गत निवारण की माँग करता है। [देखें: लखनऊ विकास प्राधिकरण विरुद्ध एम.के. गुप्ता (1994) 1 एस.सी.सी. 243, गाजियाबाद विकास प्राधिकरण विरुद्ध बलबीरसिंह (2004) 5 एस.सी.सी. 65, और हरियाणा विकास प्राधिकरण विरुद्ध दर्श कुमार (2005) 9 एस.सी.सी. 449, साथ ही

गाजियाबाद विकास प्राधिकरण विरुद्ध भारत संघ (2000) 6 एस.सी.सी.
113]:

(क) जहाँ विकास प्राधिकरण पूरी कीमत प्राप्त करने के बाद, निर्धारित समय के भीतर या उचित समय के भीतर आवंटित भूखंड/फ्लैट/घर का कब्जा नहीं देता है, या जहाँ आवंटन रद्द कर दिया जाता है या बिना किसी उचित कारण के कब्जा देने से इनकार कर दिया जाता है, आवंटी भुगतान की तारीख से रिफंड की तारीख तक उचित ब्याज के साथ भुगतान की गई राशि की वापसी का हकदार है। इसके अलावा, आवंटी मुआवजे का भी हकदार हो सकता है, जैसा कि प्रत्येक मामले के तथ्यों के संदर्भ में तय किया जा सकता है।

(ख) जहाँ अनुबंध की पालना के लिए कोई समय निर्धारित नहीं है (जो कि सुपुर्दगी के लिए है), या जहाँ समय अनुबंध का सार नहीं है और क्रेता पालना के लिए उचित समय तय करके समय को सार बनाते हुए सूचना-पत्र जारी नहीं करता है, यदि क्रेता, पालना नहीं करने के आधार पर अनुबंध को रद्द करने कि बजाय, अनुबंध के संदर्भ में विलंबित पालना को स्वीकार करता है, तो अनुबंध को नियंत्रित करने वाले सामान्य कानून के अन्तर्गत किसी भी उल्लंघन या क्षति के भुगतान का कोई सवाल ही नहीं है। हालाँकि, यदि कोई कानून संविदात्मक क्षेत्र में विकास प्राधिकरण की ओर से कदम उठाता है और कोई वैधानिक दायित्व बनाता है, तो मामला उस कानून के प्रावधानों द्वारा नियंत्रित किया जाएगा।

(ग) जहाँ पहले आवंटित प्लॉट/फ्लैट/घर को सुपुर्द करने में असमर्थता को देखते हुए एक वैकल्पिक साइट की पेशकश या सुपुर्दगी (सहमत मूल्य पर) की जाती है, या जहाँ आवंटित प्लॉट/फ्लैट/घर का कब्जा देने में देरी हो रही है, उचित कारण होने पर, आम तौर पर आवंटी किसी भी ब्याज या मुआवजे का हकदार नहीं होगा। ऐसा इसलिए है क्योंकि क्रेता को मूल्य में वृद्धि का लाभ मिलता है।

(घ) हालांकि विकास प्राधिकरण और आवंटन के लिए आवेदक के बीच संबंध विक्रेता और क्रेता का है, और इसलिए अनुबंध के कानून द्वारा शासित होता है, (जो उल्लंघन से कारित मानसिक पीड़ा और पीड़ा के रूप में नहीं माना जाता), जहाँ विक्रेता एक वैधानिक प्राधिकारी होने के नाते लापरवाही, मनमाने ढंग से या मनमाने ढंग से कार्य करता है, प्रशासनिक कानून के सिद्धांत को लागू करके, उपभोक्ता को मानसिक पीड़ा और पीड़ा के अन्तर्गत मुआवजा दिया जा सकता है।

(च) जहाँ एक वैकल्पिक प्लॉट/फ्लैट/घर मूल सहमत मूल्य पर आवंटित और सुपुर्द नहीं किया जाकर वर्तमान बाजार दर लागू करके जो कि बहुत अधिक है, आवंटी पहले के आवंटन में, जमा की तारीख से लेकर वैकल्पिक प्लॉट/फ्लैट/घर की डिलीवरी की तारीख तक भुगतान की गई राशि पर उचित दर पर ब्याज का हकदार होगा। इसके अतिरिक्त, यदि पहले आवंटित प्लॉट/फ्लैट/घर की डिलीवरी न होने का कोई उचित कारण नहीं

है, तो वह मामले के तथ्यों के संदर्भ में निर्धारित मुआवजे का भी हकदार हो सकता है।

(छ) जहाँ प्लॉट/फ्लैट/घर को अस्थायी या अनंतिम कीमत पर आवंटित किया गया है, परियोजना के पूरा होने पर कीमत के अंतिम निर्धारण के अधीन (अर्थात् अधिग्रहण की कार्यवाही और विकास गतिविधियां), विकास प्राधिकरण संशोधित करने या बढ़ाने का हकदार होगा। लेकिन जहाँ आवंटन एक निश्चित कीमत पर है, और अवैध रूप से या अनुचित तरीके से उच्च कीमत या अतिरिक्त भुगतान की मांग और एकत्र किया जाता है, तो आवंटी ऐसी अतिरिक्त राशि ऐसे ब्याज के साथ वापसी का हकदार होगा, जैसा कि मामले के तथ्यों के संदर्भ में निर्धारित किया जा सकता है।

(छ) जहाँ पूर्ण भुगतान कर दिया गया है और कब्जा सुपुर्द कर दिया गया है, लेकिन स्वामित्व विलेख बिना किसी उचित कारण के निष्पादित नहीं किया गया है, आवंटी को उत्पीड़न और मानसिक पीड़ा के लिए मुआवजा दिया जा सकता है, साथ ही स्वामित्व विलेख के निष्पादन और सुपुर्दगी के लिए उचित निर्देश भी दिया जा सकता है।

(ज) जहाँ आवंटन एक फ्लैट/घर से संबंधित है और निर्माण अधूरा है या सहमत विनिर्देशों के अनुसार नहीं है, जब इसे सुपुर्द किया जाता है, तो आवंटी भवन को पूरा करने अथवा दोषों को सुधारने की लागत के बराबर मुआवजे का हकदार होगा।

(झ) यदि मुआवजे की मात्रा दी जानी है, तो प्रत्येक मामले के तथ्यों, उत्पीड़न की प्रकृति, उत्पीड़न की अवधि और इस तरह के उत्पीड़न के लिए प्राधिकारी की मनमानी या मनमौजी या लापरवाह कार्रवाई की प्रकृति पर निर्भर करेगी, जिसके कारण यह हुआ।

(ट) यह तय करते समय कि क्या आवंटी किसी राहत का हकदार है और राहत के आदेश के समय, अन्य प्रासंगिक कारकों के बीच निम्नलिखित पर विचार किया जाना चाहिए: (i) क्या लेआउट 'न लाभ-न हानि' के आधार पर विकसित किया गया है अथवा वाणिज्यिक या लाभ के उद्देश्य से; (ii) क्या कब्जे की सुपुर्दगी की दिनांक के संबंध में कोई आश्वासन या प्रतिबद्धता है; (iii) क्या कब्जा देने में देरी या विफलता के लिए कोई उचित कारण थे; (iv) क्या शिकायतकर्ता ने आरोप लगाया और साबित किया है कि सुपुर्दगी के संबंध में कार्यों या दायित्वों के पालन में विकास प्राधिकरण या उसके अधिकारियों की ओर से कोई लापरवाही, कमी या अपर्याप्तता रही है; और (v) क्या आवंटी को परिहार्य उत्पीड़न और मानसिक पीड़ा का सामना करना पड़ा है।

क्या प्रत्यर्थी ब्याज का हकदार है?

11. सबसे पहले, हम देख सकते हैं कि जिस अवधि के लिए ब्याज दिया जाता है, उसके संबंध में आयोग के आदेश में कुछ अस्पष्टता है। आयोग ने 53 लाख रुपये की 'अंतिम किश्त' जमा करने के बाद दो साल की समाप्ति से 18% प्रतिवर्ष की दर से ब्याज दिए जाने का आदेश दिया

है। 53 लाख रुपये की राशि का भुगतान किशतों में नहीं किया गया, जैसा कि आयोग ने माना था। बी.डी.ए. ने समायोजन और विनियोग द्वारा 15 एच.आई.जी. मकानों की लागत के लिए बकाया राशि 54,16,075/- रुपये की वसूली उस राशि से की, जो एल.आई.जी. इकाइयों के संबंध में आवंटन के आत्मसमर्पण से प्रत्यर्थी को वापस कर दी गई थी। ऐसा समायोजन दिनांक- 15.05.1989 को किया गया था और सभी उद्देश्यों के लिए, यह एच.आई.जी. घरों की कीमत के भुगतान की तारीख है। चूंकि मकानों की सुपुर्दगी जनवरी/मार्च, 1997 में हुई थी, इसलिए आयोग द्वारा जारी निर्देश का अर्थ होगा कि बी.डी.ए. को 18% प्रतिवर्ष की दर से दिनांक- 15.05.1991 से जनवरी/मार्च, 1997 तक लगभग 55 लाख रुपये ब्याज देना होगा। प्रत्यर्थी ने तर्क दिया कि ब्याज शुरू होने की तारीख के संबंध में अस्पष्टता के कारण ब्याज की गणना अंतिम किशत के भुगतान की तारीख से दो साल की समाप्ति से की जानी चाहिए, जो कि दिसंबर, 1985 में थी (जो एल.आई.जी. इकाइयों के संबंध में थी)। प्रत्यर्थी का तर्क है कि यदि ब्याज की गणना की जाए तो ब्याज के रूप में देय राशि 87.89 लाख रुपये होगी। जैसा हो सकता है वैसा रहने दें।

12. आयोग ने न तो प्रासंगिक तथ्यों का उल्लेख किया है और न ही उचित निष्कर्ष निकाले हैं। इस निष्कर्ष का कोई आधार नहीं है कि बी.डी.ए. दिसंबर, 1986 तक मकान सुपुर्द करने के लिए सहमत हो गया था या इस निष्कर्ष का कोई आधार नहीं है कि सुपुर्दगी में देरी के लिए कोई कारण

नहीं दर्शित किया गया था। 15 एच.आई.जी. मकान, जिन्हें उनके मकान नंबरों द्वारा पहचाना गया था, का आवंटन दिनांक- 16.1.1987 के संकल्प द्वारा किया जाकर दिनांक- 27.5.1987 को प्रत्यर्थी को सूचित किया गया था। भुगतान केवल दिनांक- 15.5.1989 को हुआ था। इस कारण, स्पष्ट रूप से सुपुर्दगी दिसंबर, 1986 के अंत तक नहीं हो सकती थी। यदि निर्माण के लिए उचित अवधि दो वर्ष मानी जाए (जैसा कि आयोग ने माना है), तो विलम्ब का प्रश्न दिनांक- 15.5.1991 के बाद ही उठेगा। आयोग ने यह भी माना कि केवल देरी का मतलब स्वतः सेवा में कमी है और ऐसे सभी मामलों में, हुडा बनाम दर्श कुमार में उसके फैसले पर भरोसा करते हुए, आवंटी भुगतान की तारीख से सुपुर्दगी की तारीख तक 18% प्रति वर्ष की दर से ब्याज का हकदार होगा। हुडा बनाम दर्श कुमार [2005 (9) एससीसी 449] में अपील पर इस न्यायालय द्वारा आयोग के निर्णय को अस्थिर माना गया था। इस न्यायालय ने माना कि सभी मामलों में 18% प्रतिवर्ष की दर से एक समान ब्याज नहीं दिया जा सकता है और भूखंडों/फ्लैटों के आवंटन से संबंधित विकास प्राधिकरण द्वारा सेवा में कमी की शिकायतों के मामलों में, बलबीर सिंह (सुप्रा) में निर्धारित सिद्धांत लागू किया जाना चाहिए। इसलिए, दर्श कुमार मामले में अपने पहले के निर्णय के आधार पर अपील के तहत आयोग के निर्णय को बरकरार नहीं रखा जा सकता है।

13. जैसा कि पहले ही देखा जा चुका है, जहाँ शिकायत कब्जे की सुपुर्दगी में विलम्ब से संबंधित है, और विकास प्राधिकरण शिकायत के लंबित रहने के दौरान सहमत मूल्य पर घर की सुपुर्दगी करता है, और ऐसी सुपुर्दगी आवंटी-शिकायतकर्ता द्वारा स्वीकार कर ली जाती है, जमा की तारीख से कब्जे की सुपुर्दगी की तारीख तक उसके द्वारा भुगतान की गई कीमत पर कोई ब्याज देने का सवाल ही नहीं उठता। जिस आवंटी को घर की कीमत में बढ़ोतरी का लाभ मिला था, वह भुगतान की गई कीमत पर ब्याज का हकदार नहीं है। इस मामले में, 11 घरों को 1997 में सहमत कीमतों पर सुपुर्द किया गया था (नुक्कड़ के एच.आई.जी. घर प्रति इकाई 5.5 लाख रुपये और अन्य एच.आई.जी. घर के लिए 4.75 लाख रुपये)। इसे देखते हुए, मकानों की कीमत पर 18% प्रति वर्ष की दर से ब्याज देने का आयोग का आदेश स्थिर नहीं है और इसे अपास्त किए जाने योग्य है।

क्या प्रत्यर्थी किसी मुआवजे का हकदार है?

14. यह हमें अगले प्रश्न की ओर ले जाता है कि क्या प्रत्यर्थी सुपुर्दगी में विलम्ब के कारण हुए नुकसान की भरपाई के लिए किसी मुआवजे का हकदार है। यदि उन्हें कब्जे की वास्तविक डिलीवरी की सहमत नियत तारीख से पहले सुपुर्द किया गया होता, तो जो मकानों से किराया प्राप्त होता, वह किराये की आय हानी है। वैकल्पिक रूप से, यह आवंटित मकानों की अनुपलब्धता के कारण पट्टे पर लिए गए मकानों के लिए प्रत्यर्थी द्वारा भुगतान किया गया किराया है। प्रत्यर्थी का तर्क है कि मकानों

की डिलीवरी में बी.डी.ए. की ओर से देरी के कारण वह 11 मकानों के संबंध में उसके द्वारा भुगतान किए गए किराए की प्रतिपूर्ति पाने का अधिकार है। यह निवेदन किया गया था कि भले ही भुगतान की मानी गई तारीख (15.5.1989) से निर्माण के लिए दो साल का उचित समय प्रदान गया है, बी.डी.ए. दिनांक- 15.5.1991 से जनवरी/मार्च, 1997 तक 11 घरों के लिए उसके द्वारा भुगतान किए गए किराए के लिए प्रत्यर्थी को मुआवजा देने के लिए उत्तरदायी होगा। प्रत्यर्थी ने आरोप लगाया कि 11 एच.आई.जी. मकानों की सुपुर्दगी नहीं होने के कारण उसे प्रतिमाह राशि 3000/- रुपये या 11 घरों के लिए 33000/- रुपये का किराया देना पड़ा। प्रत्यर्थी ने निवेदन किया कि देय मुआवजा लगभग 23 लाख रुपये होगा; और चूंकि उसने इस मद के तहत शिकायत में अपना दावा 16,50,000/- रुपये तक सीमित रखा था, इसलिए उक्त राशि मुआवजे के रूप में दी जा सकती है।

15. प्रत्यर्थी ने यह दिखाने के लिए न तो कोई प्रलेख प्रस्तुत किया कि उसने 1991 और 1997 के मध्य समान घरों के लिए प्रति माह 3,000/- रुपये का भुगतान किया न ही यह दर्शाने हेतु कोई प्रमाण प्रस्तुत किया कि समान घरों के लिए प्रचलित किराया 3,000/- रुपये था। प्रत्यर्थी का मामला यह नहीं है कि किराए के भुगतान के लिए प्रलेखीय साक्ष्य उपलब्ध नहीं थे। जहाँ दस्तावेजी साक्ष्य उपलब्ध थे, लेकिन प्रस्तुत नहीं किए गए, जाहिर तौर पर केवल हलफनामे में दी गई साक्ष्य हर्जाना देने का आधार नहीं हो सकता।

16. अधिक गंभीर मुद्दा यह है कि क्या तथ्य और परिस्थितियाँ बी.डी.ए. की ओर से सेवा में लापरवाही और कमी दर्शाती हैं, जिसके कारण मुआवजा देना आवश्यक हो गया है। बी.डी.ए. योजना से संबंधित ब्रोशर में घरों के कब्जे की सुपुर्दगी के लिए किसी विशेष दिनांक का उल्लेख नहीं किया गया है। पार्टियों के मध्य मकानों के निर्माण या वितरण के लिए किसी भी समय को निर्धारित करने वाला कोई समझौता नहीं किया गया था। एकमात्र दस्तावेज जिस पर प्रत्यर्थी द्वारा भरोसा किया गया है, वह दिनांक- 22.08.1985 का एक पत्र है, जिसमें बी.डी.ए. वृद्धि आदि के कारण एच.आई.जी. घरों की संशोधित लागत की सूचना देते समय निर्माण पूरा होने की अपेक्षित तारीख का संदर्भ देता है। उक्त पत्र में कहा गया है कि 15 एच.आई.जी. मकानों की कुल लागत राशि 7125000/- रुपये होगी और राशि 1068750/- रुपये के समायोजन के बाद शेष राशि 6036250/- रुपये का भुगतान नवम्बर, 1985 से दिसम्बर, 1986 तक सात द्विमासिक किश्तों में किया जाएगा (पहली छह किश्तें राशि 862327/- रुपये और अंतिम किश्त राशि 862288/- रुपये हैं)। इसमें संयोगवश यह भी कहा गया कि मकान दिसम्बर, 1986 में कब्जे के लिए तैयार हो जाएंगे। किश्तों का भुगतान नहीं किया गया था और प्रत्यर्थी स्वयं डिफॉल्टर था। फिर भी, दिनांक- 27.5.1987 की सूचना के अनुसार बी.डी.ए. ने 15 आवास आवंटित किए। स्व-वित्तपोषी योजनान्तर्गत निर्माण के लिए आवंटियों द्वारा भुगतान की गई किश्तों का उपयोग किया जाता है। यदि कोई आवंटी किश्तों का भुगतान नहीं करता है, तो वह स्पष्ट रूप से

निर्माण पूरा होने की उम्मीद नहीं कर सकता है। इस मामले में, भुगतान बी.डी.ए. को दिनांक- 15.05.1989 को समायोजन के माध्यम से (बिना कोई ब्याज लगाए) प्राप्त हुआ था। भले ही निर्माण के लिए उचित अवधि दो वर्ष मानी जाए, बी.डी.ए. को 'देरी' की व्याख्या केवल दिनांक- 15.5.1991 से करनी थी, वर्ष 1985 से नहीं, जैसा कि आयोग ने माना था। बी.डी.ए. ने समय पर यानी वर्ष 1989 और वर्ष 1990 में चार घर दिए। उसने शेष 11 घर नहीं दिए, क्योंकि उसके ठेकेदार ने कार्य के निष्पादन में देरी की। यह उल्लेख किया जा सकता है कि परियोजना में 558 एच.आई.जी. घरों के निर्माण पर विचार किया गया था और काम केवल 68 घरों (प्रत्यर्थी को दिए जाने वाले 11 घरों सहित) के संबंध में अवरूद्ध हुआ। जब प्रत्यर्थी ने वर्ष 1989, 1990, 1993 और 1994 में पत्र लिखा और कब्जे की मांग करते हुए बी.डी.ए. अधिकारियों से संपर्क किया, तो बी.डी.ए. ने बताया कि देरी उसके ठेकेदार (मैसर्स खोडे इंजीनियरिंग) द्वारा काम रोकने और विवाद खड़ा करने के कारण हुई थी। बी.डी.ए. ने ठेकेदार को काम आगे बढ़ाने के लिए मनाने के लिए आवश्यक कदम उठाए और यहां तक कि राजकीय हस्तक्षेप की भी मांग की। अपने प्रयास में असफल होने पर, अंततः उसने ठेकेदार के साथ अनुबंध रद्द कर दिया और एक वैकल्पिक एजेंसी के माध्यम से कार्य पूर्ण करवाया और कार्य पूर्ण होने के तुरंत उपरान्त जनवरी/मार्च, 1997 में घरों की सुपुर्दगी की गई।

17. हम पाते हैं कि दोनों पक्ष- बी.डी.ए. और प्रत्यर्थी भी इस आधार पर आगे बढ़े कि समय अनुबंध का सार नहीं था। निर्माण से जुड़े अनुबंध में, जब तक निर्दिष्ट न किया जाए, समय अनुबंध का सार नहीं है। यहां तक कि जब प्रत्यर्थी ने दिनांक- 29.11.1989, 17.1.1990, 9.7.1993 और 11.1.1994 को पत्र लिखा, तब भी उसने निष्पादन के लिए समय को अनुबंध का सार नहीं बनाया, न ही निष्पादन के लिए कोई उचित समय तय किया। प्रत्यर्थी ने स्पष्ट रूप से मकानों के मूल्य में कई गुना वृद्धि को देखते हुए अनुबंध को समाप्त करने का विकल्प नहीं चुना। प्रथम बार सूचना-पत्र, दिनांक- 11.07.1994 के माध्यम से समय को सार बनाने का इरादा था, लेकिन एक महीने की अनुचित अवधि के भीतर सुपुर्दगी की मांग करते हुए दिनांक- 04.02.1995 को शिकायत दर्ज की। इस प्रकार, यह नहीं कहा जा सकता कि प्रत्यर्थी ने कानून में मान्यता प्राप्त तरीके से समय को अनुबंध का सार बनाया। हमने यह भी पाया कि विकास प्राधिकरण आवंटियों द्वारा भुगतान की गई किश्तों/राशि का उपयोग करके 'न लाभ-न हानि' के आधार पर एक स्व-वित्तपोषी योजनान्तर्गत इन घरों का निर्माण कर रहा था। वर्ष 1986 में सहमत कीमत पर वर्ष 1997 में मकान सुपुर्द किए गए थे। वर्ष 1997 तक, मूल्य कई गुना बढ़ गया था (बी.डी.ए. के अनुसार 10 गुना से अधिक)। प्रत्यर्थी को मूल्य में इस तरह की वृद्धि का लाभ मिला। प्रत्यर्थी बी.डी.ए. की ओर से किसी भी लापरवाही को साबित करने में भी विफल रहा। इस तथ्यात्मक पृष्ठभूमि में, हमारे लिए यह मानना मुश्किल है कि बी.डी.ए. की ओर से प्रत्यर्थी को ब्याज या

अन्यथा किसी भी मुआवजे का अधिकार देने में 'सेवा में कमी' थी। परिणामतः, प्रत्यर्थी किसी मुआवजे का हकदार नहीं है।

18. हम यह भी नोट कर सकते हैं कि प्रत्यर्थी ने इन अपीलों के लंबित रहने के दौरान दिनांक- 27.12.2005 और 25.1.2006 को पत्र भी लिखे थे, जिसमें कहा गया था कि यदि इन 11 घरों के संबंध में विक्रय-पत्र निष्पादित किए गए, तो वह बी.डी.ए. के विरुद्ध अपना दावा वापस ले लेगा। विक्रय पत्र निष्पादित नहीं किए गए तथा विवाद लंबित होने के कारण मामला लंबित रखा गया है।

निष्कर्ष

19. निष्कर्ष निकालने से पूर्व, बी.डी.ए. द्वारा किए गए एक अन्य तर्क का उल्लेख करना आवश्यक है। इसमें तर्क दिया गया कि जब कोई व्यक्ति किसी विकास प्राधिकरण से घर (भवन के साथ भूमि) खरीदने के लिए अनुबंध करता है, तो आवंटी 'किसी सेवा को किराए पर नहीं लेता या उसका लाभ नहीं उठाता' और अधिनियम के तहत 'उपभोक्ता' नहीं है। यह तर्क दिया गया है कि जहाँ अनुबंध एक घर (भवन के साथ भूमि) की बिक्री के लिए है, जो साइट-स्वामी के साथ एक ठेकेदार द्वारा घर के निर्माण के अनुबंध के विपरीत है, विक्रेता एक सेवा प्रदाता नहीं है, और क्रेता एक उपभोक्ता नहीं है; और विकास प्राधिकरण द्वारा निर्मित भवन के साथ भूमि की बिक्री में न तो सामान की बिक्री शामिल है, न ही किसी भी सेवा को किराए पर लेना/प्राप्त करना शामिल है। बी.डी.ए. ने आयोग के

समक्ष शिकायत के विचारण के संबंध में प्रारंभिक आपत्ति के रूप में विशेष रूप से यह तर्क प्रस्तुत किया था। ऐसा प्रतीत होता है कि लखनऊ विकास प्राधिकरण विरुद्ध एम.के. गुप्ता (सुप्रा) प्रकरण में इस न्यायालय के फैसले के मद्देनजर, इस तर्क को आयोग के समक्ष नहीं रखा गया था और न ही विशेष अनुमति याचिका में एक विशिष्ट आधार के रूप में उठाया गया था। उस मामले में, इस न्यायालय की दो-न्यायाधीश पीठ ने माना कि जहाँ एक विकास प्राधिकरण इमारतों का निर्माण करने या घरों या निर्माण स्थलों को सुविधा या लाभ के रूप में आवंटित करने का कार्य करता है, यह एक सेवा प्रदान करने के समान है और इसे अभिव्यक्ति के अन्तर्गत सम्मिलित किया जाएगा। अधिनियम की धारा 2(0) में निर्दिष्ट संभावित उपयोगकर्ताओं को सेवा उपलब्ध कराई गई। लेकिन इस न्यायालय ने यह परीक्षण नहीं किया व ना ही इस प्रश्न की जांच की कि क्या एक घर के परिसर की बिक्री के लिए अनुबंध, (जो कि एक निर्मित घर के साथ साइट है), निर्माण के अनुबंध के विपरीत 'किसी संभावित आवास निर्माण सहित उपयोगकर्ता को किसी भी विवरण की सेवा प्रदान करना' है। जैसा हो सकता है वैसा रहने दें। हालाँकि बी.डी.ए. के तर्क में कुछ तर्क प्रतीत होते हैं, हम इस मुद्दे पर निर्णय लेने का प्रस्ताव नहीं करते हैं, क्योंकि हम अन्य आधारों पर इस अपील की अनुमति दे रहे हैं, और क्योंकि यह विवाद आयोग के समक्ष विशेष रूप से नहीं रखा गया था। हम इस प्रश्न को उचित मामले में निर्णय के लिए खुला छोड़ते हैं।

20. उपर्युक्त के मद्देनजर, हम इस अपील को स्वीकार करते हैं और राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद निवारण आयोग के दिनांक- 11.4.2002 के आदेश को अपास्त करते हैं। चूंकि शिकायत के लंबित रहने के दौरान मकानों को पूर्ण करने और सुपुर्द करने की मुख्य प्रार्थना का अनुपालन किया गया था, और जैसा कि हमने माना है कि प्रत्यर्थी ब्याज या मुआवजे का हकदार नहीं है, शिकायत का निपटारा बी.डी.ए. को इस निर्देश के साथ किया जाता है कि बी.डी.ए. आज से तीन महीने के भीतर मकानों के संबंध में बिना किसी अतिरिक्त व्यय का दावा किए बिक्री विलेखों का निष्पादन और पंजीकरण प्रक्रिया को पूर्ण करे। ऐसे बिक्री कार्यों के संबंध में स्टांप शुल्क और पंजीकरण की लागत प्रत्यर्थी द्वारा वहन की जाएगी। पक्षकार अपना-अपना व्यय स्वयं वहन करेंगे।

अपील स्वीकार की गई।

यह अनुवाद ऑटिफिशियल इंटेलिजेंस टूल 'सुवास' की सहायता से अनुवादक न्यायिक अधिकारी पूनम मीना (आर.जे.एस) द्वारा किया गया है।

अस्वीकरण: यह निर्णय पक्षकार को उसकी भाषा में समझाने के सीमित उपयोग के लिए स्थानीय भाषा में अनुवादित किया गया है और किसी अन्य उद्देश्य के लिए इसका उपयोग नहीं किया जा सकता है। सभी व्यावहारिक और आधिकारिक उद्देश्यों के लिए, निर्णय का अंग्रेजी संस्करण ही प्रामाणिक होगा और निष्पादन और कार्यान्वयन के उद्देश्य से भी अंग्रेजी संस्करण ही मान्य होगा।