[1990] 4 उम० नि० प० 882

मैसर्स श्री सीताराम शुगर कंपनी लिमिटेड और एक अन्य

बनाम

भारत संघ और अन्य

13 मार्च, 1990

मु० न्या० सव्यसाची मुखर्जी, न्या० के० जगन्नाथ शेट्टी, टी० कोचू थोमन, ए० एम० अहमदी और के० एन० साइकिया

आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 (1955 का सं० 10)—धारा 3 (3-ग)—व्याप्ति—केंद्रीय सरकार द्वारा उद्ग्रहण चीनी की कीमत नियत करना—चीनी कारखानों की भौगोलिक स्थिति के आधार पर उनके समूह बनाया जाना—क्या नीति संबंधी विनिश्चय निःशेषी विशेषज्ञ निष्कर्षों पर आधारित है, इस बारे में न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति का प्रयोग नहीं किया जा सकता।

आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 (1955 का सं० 10)—धारा 3 (3-ग)—उद्ग्रहण चीनी—केंद्रीय सरकार द्वारा चीनी की कीमत नियत करने विषयक आदेश—आदेश राजपत्र में सम्यक्‌तः प्रकाशित—ऐसे आदेश विधायी स्वरूप के कहे जा सकते हैं।

आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 (1955 का सं० 10)—धारा 3(3-ग)—कीमत नियतन—केंद्रीय सरकार द्वारा उद्ग्रहण चीनी की कीमत नियतन विधायी प्रकार की कार्रवाई है—ऐसे आदेश पर नैसर्गिक न्याय का सिद्धांत लागू नहीं होता।

आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 (1955 का सं० 10)—धारा 3 (3-ग)—'ध्यान में रखते हुए' पद का अर्थान्वयन—उपधारा (3-ग) में 'ध्यान में रखते हुए' पद विशुद्ध आज्ञापक नहीं है।

याचीगण उद्ग्रहण चीनी की कीमत अवधारित करने के प्रयोजन के लिए पश्चिम और पूर्व अंचलों के रूप में वर्गीकृत क्षेत्रों में उत्तर प्रदेश राज्य में चालू चीनी मिलों के मालिक हैं। उन्होंने 28 नवम्बर, 1974 और 11 जुलाई, 1975 की अधिसूचनाओं (उपाबंध 8 और 9) की जो केंद्रीय सरकार द्वारा अद्यतन संशोधित आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 (1955 का अधिनियम सं० 10) की धारा 3 की उपधारा (3-ग) के अधीन अपनी शक्तियों का प्रयोग करते हुए जारी की गई थीं, विधिमान्यता को चुनौती दी है। आक्षेपित आदेशों द्वारा केंद्रीय सरकार ने उत्पादन वर्ष 1974-75 के लिए उद्ग्रहण चीनी की कीमतें नियत कीं। कीमतें अवधारित करने के प्रयोजन के लिए देश को 16 अंचलों में विभाजित किया गया और अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (3-ग) के अनुसार चीनी की विभिन्न श्रेणियों के लिए नियत की गई कीमतें अंचल-अंचल में भिन्न-भिन्न थीं। कीमतें भौगोलिक एवं कृषि-आर्थिक आधारों पर और अलग-अलग अंचलों में स्थित कारखानों की औसत लागत की मात्रा के आधार पर तय की जाती हैं। याचियों की दलील है कि ये आदेश अधिनियम

1990(3) eILR(PAT) SC 92

के अधिकारातीत हैं और उनके मूल अधिकारों का उल्लंघन करते हैं क्योंकि उद्ग्रहण चीनी की कीमतें अलग-अलग कारखाने की सामर्थ्य और लागत विशेषताओं को ध्यान में रखे बिना अंचलों में एक साथ समूहकृत कारखानों की औसत लागत रूपरेखा के निर्देश में मनमाने तौर पर तय की गई हैं। ये कीमतें याचियों—जैसे उत्पादकों द्वारा उपगत चीनी की वास्तविक विनिर्माण लागत को परिलक्षित नहीं करतीं अथवा उनके लिए उनके द्वारा लगाई गई पूंजी पर युक्तियुक्त प्राप्ति (प्रत्यागम) सुनिश्चित नहीं करतीं। कीमत नियत करने के प्रयोजन के लिए उनका कहना है कि भौगोलिक अंचलों में बांटना बिल्कुल भिन्न सामर्थ्य के उत्पादकों में व्यापक लागत असमानताओं के औसत निकालने की अतार्किक और विभेदात्मक प्रणाली है। चीनी के विनिर्माण की लागत अनेक बातों पर निर्भर करती है जैसे गन्ने से प्राप्ति, गन्ना पेरने के मौसम की अवधि, संयंत्र की गन्ना पेरने की क्षमता, गन्ने की संदत्त कीमत और चीनी के विनिर्माण में लगाई गई पूंजी। ये बातें अलग-अलग कारखाने में अलग-अलग होती हैं। इन विविध बातों को ध्यान में रखे बिना और तुलनात्मक लागत मात्रा को ध्यान में रखे बिना आंचलिक आधार पर उद्ग्रहण चीनी की कीमतें नियत करने से बड़े कारखानों के मालिकों को याचियों जैसे उत्पादकों पर एक असम्यक् लाभ मिल जाता है जिनके कारखाने अपेक्षाकृत पेरने की कम क्षमता रखते हैं और जिनकी विनिर्माण लागत परिणामस्वरूप ऊंची होती है। कीमत नियत करने के प्रयोजन के लिए एक-ही अंचल में असमान कारखानों के साथ याचियों के कारखानों को जोड़ना विभेदात्मक, मनमाना और अयुक्तियुक्त है। याचियों का कहना है कि कीमत तय करने के प्रयोजन के लिए भौगोलिक अंचलीकरण की प्रणाली की औद्योगिक लागत और कीमत (जिसे संक्षेप में 'बी० आई० सी० पी०' कहा गया है) ब्यूरो ने कटु आलोचना की है जिन्होंने चीनी उद्योग को इन इकाई समूहों में विभाजित करने की जोरदार सिफारिश की है जिनकी एक-सी लागत विशेषताएं हैं और इसके लिए वसूली, अवधि, आकार और यूनिट की आयु तथा प्रति टन उत्पादन की पूंजीगत लागत को विशेष रूप से ध्यान रखा जाए चाहे, वह किसी भी क्षेत्र में स्थित हो। याचियों ने भारत के संविधान के अनुच्छेद 32 के अधीन रिट याचिकाएं फाइल कीं। रिट याचिकाएं खारिज करते हुए,

अभिनिर्धारित - आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 की धारा 3 की उपधारा (3-ग) के अनुसार चीनी की कीमत तय करने के प्रयोजन के लिए चीनी कारखानों को उनकी भौगोलिक स्थिति के आधार पर समूह में रखा जाना चाहिए, यह एक नीति संबंधी विनिश्चय है जो नि:शेषी विशेषज्ञ निष्कर्षों पर आधारित है। कारखानों का वर्गीकरण भौगोलिक एवं कृषि-आर्थिक बातों को ध्यान में रखकर किया जाता है। चीनी की विभिन्न श्रेणियों की उचित कीमतें विनिर्माण यूनिटों के युक्तियुक्त रूप से दक्षतापूर्ण और आर्थिक प्रतिनिधि समूह के निर्देश में प्रत्येक अंचल के लिए अवधारित की जाती हैं। ऐसे वर्गीकरण को प्रतिकूल साक्ष्य के अभाव में मनमाना या अयुक्तियुक्त नहीं कहा जा सकता अथवा उपधारा (3-ग) द्वारा प्राप्तव्य उद्देश्य से तर्कसंगत संबंध रखने वाले बोधगम्य अंतर पर आधारित नहीं पाया जा सकता। ऐसे वर्गीकरण को आलोचना करने वाला व्यक्ति 'आश्वासन के रूप में यह दर्शाने का भारी भार उठाता है कि यह अविधिमान्य है, क्योंकि यह अन्यायसंगत् और उसके निष्कर्ष अयुक्तियुक्त हैं।' यदि फिर भी याचियों को हानि होती है तो यह आवश्यक नहीं है कि ऐसी हानि भौगोलिक अंचलीकरण के कारण हुई हो, अपितु हो सकता है वह उससे पूरी तरह

असंसक्त कारणों से हुई हो, जैसे संयंत्र और मशीनरी की हालत, प्रबंध की गुणता, विनिधान नीति, श्रमिक संबंध आदि। ये ऐसी बातें हैं जिन पर याचियों ने कोई आंकड़े पेश नहीं किए हैं और किसी भी दशा में उन पर विचार करने के लिए न्यायिक पुनर्विलोकन समुचित नहीं है। (पैरा 53 और 54)

न्यायिक पुनर्विलोकन का संबंध आर्थिक नीति के विषयों से नहीं है। न्यायालय विधानमंडल या उसके अभिकर्ताओं के निर्णयों के स्थान पर उनमें से किसी के भी क्षेत्र के विषयों के बारे में अपना निर्णय नहीं रखता। न्यायालय विशेषज्ञों की राय के स्थान पर अपने विचारों को नहीं रखता। जब विधानमंडल अपने प्राधिकार के क्षेत्र के भीतर काम करता है और किसी अभिकर्ता को शक्ति प्रत्यायोजित करता है तो वह तथ्य संबंधी निष्कर्ष निकालने के लिए अभिकर्ता को सशक्त कर सकता है और वे निष्कर्ष निर्णायक होंगे बशर्ते कि ऐसे निष्कर्ष युक्तियुक्तता की कसौटी पर खरे उतरते हों। ऐसे सभी मामलों में न्यायिक छानबीन इस प्रश्न तक सीमित रहती है कि क्या तथ्य संबंधी निष्कर्ष युक्तियुक्त रूप से साक्ष्य पर आधारित हैं और क्या ऐसे निष्कर्ष देश की विधियों के अनुरूप हैं अथवा नहीं। कीमत नियतन न्यायालयों के क्षेत्राधिकार में नहीं आता। ऐसे विषयों की बाबत न्यायिक कृत्य तब निःशेषित हो जाता है जब संबंधित प्राधिकारी द्वारा निकाले गए निष्कर्षों के लिए तर्कसंगत आधार मिल जाता है। (पैरा 57, 58)

इस बात पर विचार करना केंद्रीय सरकार के लिए नीति और आयोजन का विषय है कि क्या आंशिक नियंत्रण की प्रणाली अपनाना चीनी उद्योग और जनसाधारण के सर्वोत्तम आर्थिक हित में होगा कि चीनी कारखानों को उद्ग्रहण चीनी की कीमत अवधारित करने के प्रयोजन के लिए भौगोलिक एवं कृषि-आर्थिक संघटकों के निर्देश में समूहकृत किया जाए। केंद्रीय सरकार को कानूनी लिखतों और कार्यपालक आदेशों के माध्यम से अपने नीति संबंधी विनिश्चय बनाने और कार्यान्वित करने के लिए पर्याप्त शक्ति प्रत्यायोजित की गई है। क्या चीनी उद्योग को वसूली अवधि, यूनिटों के आकार और आयु तथा उत्पादक के प्रति टन पूंजी लागत के विशेष निर्देश में, उनके स्थान को ध्यान में रखे बिना, एक-सी लागत विशेषताओं वाली यूनिटों को समूहों में विभाजित करने के लिए नीति में परिवर्तन किया जाना चाहिए, जैसी कि बी० आई० सी० पी० ने सिफारिश की थी, यह पुनः एक ऐसा मामला है जिस पर केंद्रीय सरकार को विनिश्चय करना है। चीनी उद्योग के लिए क्या अच्छा है और किस रीति से नीति बनाई जाए और कार्यान्वित की जाए तथा कानून के मूल उद्देश्य को ध्यान में रखा जाए अर्थात् जनसाधारण के सर्वोत्तम हित में उचित कीमतों पर अनिवार्य वस्तुओं का प्रदाय और समान वितरण, ऐसा विनिश्चय है जो अनन्यतः केंद्रीय सरकार के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आता है। सामान्यतया ऐसे मामलों में न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति का प्रयोग नहीं किया जाता। (पैरा 59)

यह स्मरणीय है कि कीमत अवधारण के प्रयोजन के लिए अंचल के आधार पर उद्योग का विभाजन प्रायः सभी उत्पादकों ने बिना आपत्ति के स्वीकार कर लिया है। याचियों जैसे कुछ अपवाद हो सकते हैं। यदि यह सही है कि व्यष्टिक रूप में याचियों को हानि होगी और उन्होंने वर्तमान प्रणाली के फलस्वरूप हानि उठाई है— यह एक ऐसा प्राख्यान है जिसे सिद्ध नहीं किया गया है और इसकी प्रकृति ही ऐसी है कि ऐसे न्यायिक पुनर्विलोकन द्वारा

1990(3) eILR(PAT) SC 92

अवधारित नहीं किया जा सकता—आक्षेपित आदेशों में हस्तक्षेप करने के लिए यह पर्याप्त आधार नहीं है। हमारा समाधान नहीं हुआ है कि अनकपल्ली और पानीपत वाले मामले में इस न्यायालय के विनिश्चयों पर इस संबंध में पुनर्विचार किया जाना चाहिए। आक्षेपित आदेशों को दी गई चुनौती में कोई सार दिखाई नहीं पड़ता। (पैरा 61)

आक्षेपित आदेशों को, जो विभिन्न श्रेणियों और विभिन्न अंचलों में उत्पादित चीनी के लिए अवधारित कीमतों को अधिसूचित करते हुए राजपत्र में सम्यक्तः प्रकाशित किए गए थे, विधिसम्मत रूप से विधायी कहा जा सकता है। उपधारा (6) की अपेक्षा है कि ये आदेश संसद् के दोनों सदनों के समक्ष रखे जाएं। अधिसूचित कीमतें सुपरिभाषित समूहों के अंतर्गत आने वाले सभी व्यक्तियों को निरपवाद रूप से लागू होती हैं। कीमतों का अवधारण उपधारा में अनुध्यात सिद्धांतों के अनुसार किया जाता है। चीनी की पहले से अवधारित कीमतों के निर्देश में ही प्रत्येक उत्पादक को संदेय रकम जिसे उपधारा (2) के खंड (च) के निर्देश में किए गए आदेश के अनुपालन में बेची है, परिकलित की जाती है। ऐसी रकम का परिकलन 'चीनी की कीमत' के अवधारण के प्रतिकूल सुस्पष्ट है जोकि एक गैर-विधायी कृत्य है। इस प्रकार, जब कि व्यष्टिक विचारणा रकम के परिकलन के लिए सुसंगत है वह 'चीनी की कीमत' के अवधारण के लिए सुसंगत नहीं है। चीनी की कीमत वह दर है जिस पर रकम परिकलित की जाती है। कीमत विनिर्माण यूनिटों के युक्तियुक्त रूप से दक्षतापूर्ण और आर्थिक प्रतिनिधि समूह के निर्देश में लागत की प्रक्रिया से निकालनी होगी। (पैरा 41 और 42)

कीमत नियतन तब भी विधायी कार्रवाई की प्रकृति का होता है जब वह सुसंगत सामग्री पर आधारित वस्तुपरक कसौटी पर टिका होता है। नैसर्गिक न्याय का कोई भी सिद्धांत ऐसे किसी आदेश को लागू नहीं होता है। फिर भी यह आज्ञापक है कि प्राधिकारी की कार्रवाई तर्क से प्रेरित होनी चाहिए—सरकार कोई मनमानी कीमत नियत नहीं कर सकती। वह बाह्य बातों के आधार पर कीमत नियत नहीं कर सकती। (पैरा 45)

चूंकि ऐसे व्यष्टिक आदेश, जिनके द्वारा व्यष्टिक उत्पादकों को संदेय रकम परिकलित की जाए, कीमत नियतन की प्रक्रिया पर आधारित प्रशासनिक आदेश होते हैं, अतः उन्हें कार्यपालिका से अनुदिष्ट निर्णय पर छोड़ना बेहतर होगा तथा उनके संबंध में दूसरे पक्षकार को भी सुनो का सिद्धांत लागू नहीं होगा। केवल आवश्यक है युक्तियुक्तता और निष्पक्षता जो नैसर्गिक न्याय के सिद्धांत से सारतः निरूपित हैं जैसा कि इस न्यायालय ने ए० के० करैपाक और अन्य **बनाम** भारत संघ और अन्य वाले मामले में स्पष्ट किया था। (पैरा 44)

याचियों ने यह दर्शाने के लिए कोई आंकड़े पेश नहीं किए हैं कि सरकार द्वारा अवधारित कीमतें भिन्न-भिन्न होतीं यदि उपधारा के खंड (क) से (घ) के संघटकों का विश्लेषण विनिर्माण यूनिटों के प्रतिनिधि समूह के बजाय प्रत्येक व्यष्टिक उत्पादक के निर्देश में किया जाता। चाहे जो भी हो 'ध्यान में रखते हुए' पद को उस संदर्भ में समझना होगा जिसमें इसका प्रयोग कानून में किया गया है। इन शब्दों का अभिप्राय यह नहीं है कि सरकार खंड (क) से (घ) में वर्णित विषयों को ध्यान में रखने के बाद ऐसे किसी अन्य मामले पर विचार नहीं कर सकती जो सुसंगत हो। वह पद 'केवल ध्यान में रखते हुए'

नहीं है बल्कि 'ध्यान में रखते हुए' है। ये शब्द कोई प्रतिबंध नहीं हैं। ये परिसीमा के शब्द नहीं हैं बल्कि प्राक्कलन करने के लिए साधारण मार्गदर्शन के शब्द हैं। यह ठीक है कि सरकार को उन प्रश्नों पर ध्यान देना चाहिए जिनका उसे ध्यान रखना है और ऐसा करने पर यह अवधारित करना सरकार का काम है जिसे वह इस चीज के निर्देश में अवधारित करने के लिए सशक्त है जिसे वह इस प्रयोजन के लिए युक्तियुक्त रूप से सुसंगत समझती है। (पैरा 29)

उपधारा में 'ध्यान में रखते हुए' शब्द चीनी की कीमत का अवधारण करने में सरकार के सामान्य मार्गदर्शन के लिए विधायी अनुदेश हैं। ये विशुद्ध रूप से आज्ञापक नहीं हैं अपितु सार की दृष्टि से निदेशात्मक हैं। निस्संदेह, उपधारा (3-ग) के अधीन अपनी शक्ति का प्रयोग करते हुए सरकार द्वारा किए गए आदेश की युक्तियुक्तता की परख इस प्रश्न को पूछ कर की जाएगी कि क्या खंड (क) से (घ) में वर्णित विषयों पर सरकार द्वारा कीमत का प्राक्कलन करने में विस्तृत रूप से विचार किया गया है अथवा नहीं, किंतु न्यायालय उन बातों पर कड़ाई से संवीक्षा नहीं करेगा कि उन विषयों को या किन्हीं अन्य विषयों को ध्यान में रखा गया है। यदि सरकार ने अन्य संघटकों के साथ-साथ, जिन्हें सरकार सुसंगत होना युक्तियुक्त रूप से माने, खंड (क) से (घ) में वर्णित संघटकों पर विचार कर लिया है और वह ऐसे निष्कर्ष पर पहुंची है जिस पर कोई भी युक्तिवान् व्यक्ति, जिसे सरकार की स्थिति में रखा जाए, उस निष्कर्ष पर पहुंचेगा तो इस उपधारा का पर्याप्त अनुपालन होगा। चीनी की कीमत के ऐसे अवधारण पर, जो उचित कीमत है, उपधारा का आधार तत्व ऐसी कीमत के निर्देश में प्रत्येक उत्पादक को, जिसने उपधारा (2)(च) के निर्देश में किए गए आदेश का अनुपालन किया है, संदाय के लिए एक रकम का परिकलन है। 'रकम' से भिन्न 'चीनी की कीमत' विनिर्माण यूनिटों के प्रतिनिधि समूह की बाबत लागत प्रक्रिया द्वारा निकाली जाती है। यह ठीक है कि खंड (क) से (घ) में अंतर्विष्ट विधायी अनुदेश को ध्यान में रखा जाता है। (पैरा 30)

निर्दिष्ट निर्णय

		पैरा
[1988]	[1988] 4 एस० सी० सी० 59 : **उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य बनाम रेणुसागर पावर कं०;**	29
[1987]	[1987] 2 एस० सी० सी० 720 : **भारत संघ और एक अन्य बनाम साइनामाइड इण्डिया लि० और एक अन्य;**	31
[1987]	[1987] सप्ली० एस० सी० सी० 476, पृ० 481=[1988] 2 उम० नि० प० 470 : **गुप्ता शुगर वर्क्स (मैसर्स) बनाम उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य;**	55
[1983]	[1983] 1 एस० सी० सी० 305 : **डी० एस० नकारा और अन्य बनाम भारत संघ;**	46

[1982] [1982] 1 ऑल इंग्लैण्ड रिपोर्ट 660, पृ० 665 (एच० एल०) :
ओ' मे और अन्य बनाम सिटी आफ लंदन रीयल प्राफर्टी कं० लि०; 29

[1982] [1982] 1 डब्ल्यू० एल० आर० 1155 पृ० 1160-61 :
चीफ कांस्टेबल आफ दि नार्थ वेल्स पुलिस बनाम इंवांस; 50

[1981] [1981] 1 एस० सी० सी० 722 :
अजय हसिया और अन्य बनाम खालिद मुजीब सेहरावर्दी और अन्य; 46

[1979] [1979] 1 उम० नि० प० 1326=[1978] 3 एस० सी० आर० 293 पृ० 317 :
प्राग आइस एंड आयल मिल्स और एक अन्य बनाम भारत संघ; 40

[1979] [1979] 3 एस० सी० आर० 1014 पृ० 1042 :
रमण दयाराम शेट्टी बनाम भारत का अन्तर्राष्ट्रीय विमानपत्तन प्राधिकरण और अन्य; 46

[1978] [1978] 1 एस० सी० सी० 248 पृ० 293-294 :
श्रीमती मेनका गांधी बनाम भारत संघ और एक अन्य; 46

[1978] [1978] 4 उम० नि० प० 324=[1978] 1 एस० सी० आर० 641, पृ० 657-58 :
कर्नाटक राज्य और एक अन्य बनाम श्री रंगनाथ रेड्डी और एक अन्य; 29

[1975] [1975] 1 एस० सी० आर० 956, पृ० 959 :
सरस्वती इंडस्ट्रीयल सिंडीकेट लि० बनाम भारत संघ; 29

[1974] [1974] 2 एस० सी० आर० 348 :
ई० पी० रोयप्पा बनाम तमिलनाडु राज्य और एक अन्य; 46

[1973] [1973] 1 उम० नि० प० नि० सा० 51=[1973] 2 एस० सी० आर० 882 :
अनकपल्ली को-आपरेटिव एग्रीकल्चरल एंड इंडस्ट्रियल सोसाइटी लि० बनाम भारत संघ और अन्य; 2

[1973] [1973] 2 एस० सी० आर० 860 :
पानीपत को-आपरेटिव शुगर मिल्स बनाम भारत संघ; 5

[1973] [1973] 3 एस० सी० आर० 222 पृ० 228 से 230 :
टी० गोविंदराजा मुदालियर बनाम तमिलनाडु राज्य और अन्य; 5

[1972] [1972] 3 ऑल इंग्लैंड रिपोर्ट्स 1019 पृ० 1024 :
बेट्स बनाम लार्ड हैलशम आफ सेंट मेरीलेबोन और अन्य; 40

1990(3) eILR(PAT) SC 92

[1970] [1970] 1 एस० सी० आर० 457 :

ए० के० करैपाक और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य; 44

[1968] [1968] 1 एस० सी० आर० 463 पृ० 471 :

भारत संघ बनाम कमलाभाई हरजीवनदास पारेख और अन्य; 29

[1966] [1966] सप्ली० एस० सी० आर० 311 :

बेरियम कैमिकल्स लि० और एक अन्य बनाम दि कंपनी ला बोर्ड और अन्य; 51

[1965] [1965] 3 एस० सी० आर० 439, पृ० 444-45 :

आय-कर आयुक्त, पश्चिमी बंगाल, कलकत्ता बनाम गंगाधर बनर्जी एंड कं० (प्रा०) लि०; 29

[1958] एल० आर० (1958) ए० सी० 41, 49 :

आय-कर आयुक्त बनाम विलियमसन डायमंड्स लि०; 29

[1953] [1953] 2 क्यू० बी० 18 पृ० 40 :

बरनार्ड और अन्य बनाम नेशनल डॉक लेबर बोर्ड और अन्य; 33

[1948] [1948] 1 के० बी० 223 :

एसोसिएटेड प्रोविंशियल पिक्चर हाउसेज लि० बनाम वेंजबरी कारपोरेशन; 49

[1944] 320 यू० एस० 591, 602 (1944) :

फैडरल पावर कमीशन बनाम होप गैस कंपनी; 54

[1939] [1939] 307 यू० एस० 125, 83 एल० ई० डी० 1147 :

रोचेस्टर टैली कारपोरेशन बनाम संयुक्त राज्य अमेरिका; 49

[1905] [1905] ए० सी० 426, 430 :

वेस्टमिनिस्टर कारपोरेशन बनाम लंदन और नार्थ वैस्टर्न रेलवे; 51

[1898] [1898] 2 क्यू० बी० 91, 99 :

करुसे बनाम जॉनसन; 47

411 यू० एस० 356, 36 एल० ई० डी०, 2 डी० 318 :

लीला मोर्निंग बनाम फैमली पब्लिकेशंस सर्विस; 47

311 यू० एस० 570-577, 85 एल० ई० डी० 358, 362 :

रेलरोड कमीशन आफ टैक्साज बनाम रोबन एंड निक्लस आयल कंपनी; 56

292 यू० एस० 282-290, 78 एल० ई० डी० 1260, 1265 :

मिसीसिप्पी वैली बारजे लाइन कंपनी बनाम संयुक्त राज्य अमेरिका; 58

338 यू० एस० 615-617, 94 एल० ई० डी० 391-392 :

सेक्रेटरी आफ एग्रीकल्चर बनाम सैन्ट्रल रॉयग रिफाईनिंग कंपनी. 60

आरंभिक (रिट) अधिकारिता : 1977 की रिट याचिका सं० 464 (इसके साथ 1977 की रिट याचिका सं० 617 भी सुनी गई ।)

भारत के संविधान के अनुच्छेद 32 के अधीन रिट याचिका ।

हाजिर होने वाले पक्षकारों की ओर से सर्वश्री के० पारासरन, शांति भूषण, अश्वनी कुमार, के० जी० भगत, एल० एन० सिन्हा, राजा राम अग्रवाल, एस० पी० गुप्ता, एच० के० पुरी, वी० पार्थसारथी, टी० सी० शर्मा, पी० पी० सिंह, जी० गोपाल कृष्णन्, ओ० पी० राणा, ए० वी० रंगम्, शारदा राजू, कुमारी ए० सुभाषिणी और श्रीमती सुषमा सूरी

1977 के रिट पिटीशन सं० 464 में मध्यक्षेपी की ओर से सर्वश्री एफ० एस० नारीमन, के० के० वेणुगोपाल, ए० के० वर्मा, डी० एन० मिश्र और एस० कछवा

न्यायालय का निर्णय न्यायमूर्ति टी० कोचू थोम्मन ने दिया ।

न्या० थोम्मन—याचीगण उद्ग्रहण चीनी की कीमत अवधारित करने के प्रयोजन के लिए पश्चिम और पूर्व अंचलों के रूप में वर्गीकृत क्षेत्रों में उत्तर प्रदेश राज्य में चालू चीनी मिलों के मालिक हैं । उन्होंने 28 नवंबर, 1974 और 11 जुलाई, 1975 की अधिसूचनाओं (उपाबंध 8 और 9) की जो केंद्रीय सरकार द्वारा अद्यतन संशोधित आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 (1955 का अधिनियम सं० 10) (जिसे इसमें इसके पश्चात् 'अधिनियम'[1] कहा गया है) की धारा 3 की उपधारा (3-ग) के अधीन अपनी शक्तियों का प्रयोग करते हुए जारी की गई थीं, विधिमान्यता को चुनौती दी है । याचीगण भारत के संविधान के अनुच्छेद 31-ख के कारण इस उपधारा की विधिमान्यता को चुनौती नहीं देते हैं और न दे सकते हैं । आक्षेपित आदेशों द्वारा केंद्रीय सरकार ने उत्पादन वर्ष 1974-75 के लिए उद्ग्रहण चीनी की कीमतें नियत कीं । कीमतें अवधारित करने के प्रयोजन के लिए देश को 16 अंचलों में विभाजित किया गया और अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (3-ग) के अनुसार चीनी की विभिन्न श्रेणियों के लिए नियत की गई कीमतें अंचल-अंचल में भिन्न-भिन्न थीं । कीमतें भौगोलिक एवं कृषि आर्थिक आधारों पर और अलग-अलग अंचलों में स्थित कारखानों की औसत लागत की मात्रा के आधार पर तय की जाती हैं । याचियों की दलील है कि ये आदेश अधिनियम के अधिकारातीत हैं और उनके मूल अधिकारों का उल्लंघन करते हैं क्योंकि उद्ग्रहण चीनी की कीमतें अलग-अलग कारखाने की सामर्थ्य और लागत विशेषताओं को ध्यान में रखे बिना अचलों में एक साथ समूहकृत कारखानों की औसत लागत रूपरेखा के निर्देश में मनमाने तौर पर तय की गई हैं । ये कीमतें याचियों जैसे उत्पादकों द्वारा उपगत चीनी की वास्तविक विनिर्माण लागत को परिलक्षित नहीं करतीं अथवा उनके लिए उनके द्वारा लगाई गई पूंजी पर युक्तियुक्त प्राप्ति (प्रत्यागम) सुनिश्चित नहीं करतीं । कीमत नियत करने के प्रयोजन के लिए उनका कहना है कि भौगोलिक अंचलों में बांटना बिल्कुल भिन्न•

[1] भारत का राजपत्र असाधारण तारीख 28-11-1974 और 11-7-1975 में प्रकाशित ।

1990(3) eILR(PAT) SC 92

सामर्थ्य के उत्पादकों में व्यापक लागत असमानताओं के औसत निकालने की अतार्किक और विभेदात्मक प्रणाली है। चीनी के विनिर्माण की लागत अनेक बातों पर निर्भर करती है जैसे गन्ने से प्राप्ति, गन्ना पेरने के मौसम की अवधि, संयंत्र की गन्ना पेरने की क्षमता, गन्ने की संदत्त कीमत और चीनी के विनिर्माण में लगाई गई पूंजी। ये बातें अलग-अलग कारखाने में अलग-अलग होती हैं। इन विविध बातों को ध्यान में रखे बिना और तुलनात्मक लागत मात्रा को ध्यान में रखे बिना आंचलिक आधार पर उद्ग्रहण चीनी की कीमतें नियत करने से बड़े कारखानों के मालिकों को याचियों जैसे उत्पादकों पर एक असम्यक् लाभ मिल जाता है जिनके कारखाने अपेक्षाकृत पेरने की कम क्षमता रखते हैं और जिनकी विनिर्माण लागत परिणामस्वरूप ऊंची होती है। कीमत नियत करने के प्रयोजन के लिए एक-ही अंचल में असमान कारखानों के साथ याचियों के कारखानों को जोड़ना विभेदात्मक, मनमाना और अयुक्तियुक्त है। याचियों का कहना है कि कीमत तय करने के प्रयोजन के लिए भौगोलिक अंचलीकरण की प्रणाली की औद्योगिक लागत और क़ीमत (जिसे संक्षेप में 'बी० आई० सी० पी०' कहा गया है) ब्यूरो ने कटु आलोचना की है जिन्होंने चीनी उद्योग को इन इकाई समूहों में विभाजित करने की जोरदार सिफारिश की है जिनकी एक-सी लागत विशेषताएं हैं और इसके लिए वसूली, अवधि, आकार और यूनिट की आयु तथा प्रति टन उत्पादन की पूंजीगत लागत को विशेष रूप से ध्यान रखा जाए चाहे, वह किसी भी क्षेत्र में स्थित हो।

2. इसके विपरीत, प्रत्यर्थियों की दलील है कि पांच अंचलों में (अब 16) चीनी उद्योग का वर्गीकरण **अनकपल्ली को-आपरेटिव एग्रीकल्चरल एंड इंडस्ट्रियल सोसाइटी लि० बनाम भारत संघ और अन्य**[1] वाले मामले में इस न्यायालय के संविधान न्यायपीठ द्वारा बहाल रखा गया था। निश्चित तौर पर यह दलील दी गई थी कि आंचलिक प्रणाली विभेदात्मक है और सांविधानिक सिद्धांतों का उल्लंघन करती है। किंतु उसे इस न्यायालय द्वारा सुस्पष्ट रूप से अस्वीकार कर दिया गया था। उद्ग्रहण चीनी की कीमत तय करने में सरकार द्वारा अपनाई गई पद्धति को विभिन्न विशेषज्ञ निकायों की सिफारिशों द्वारा पूरा समर्थन प्राप्त है। 1973 की अपनी रिपोर्ट में टैरिफ आयोग ने इस प्रयोजन के लिए देश को 16 अंचलों में विभाजित करने की सिफारिश की थी। चीनी की कीमत उस निकाय द्वारा सिफारिश की गई लागत अनुसूची के निर्देश में तय की जाती है। ये सिफारिशें अनेक बातों पर आधारित हैं जैसे अलग-अलग श्रमिक का उत्पादन और लागत, गन्ने की कीमत (चीनी उत्पादन की लागत के लगभग 70 प्रतिशत के लिए), गन्ने की क्वालिटी, गन्ने पर कर, अन्य सामग्री की लागत, परिवहन खर्च, उत्पादित चीनी के भंडारकरण की लागत, गन्ना विकास प्रभार और अन्य उपरि शीर्ष खर्च, विक्रय खर्च आदि। ये संघटक प्रायः समस्त अंचल के लिए एक-से हैं।

3. प्रत्यर्थियों की दलील है कि चीनी विनिर्माण की लागत गन्ने से प्राप्ति, गन्ना पेरने के मौसम की अवधि, संयंत्र की पिराई क्षमता, गन्ने की संदत्त कीमत और लगाई गई पूंजी पर ही निर्भर नहीं करती है, जैसा कि याचियों का कहना है, अपितु काफी मात्रा में संयंत्र और मशीनरी की अवस्था, प्रबंध की गुणवत्ता, विनिधान नीति, गन्ना उत्पादकों

[1] [1973] 1 उम० नि० प० नि० सा० 51=[1973] 2 एस० सी० आर० 882.

1990(3) eILR(PAT) SC 92

और श्रमिकों से संबंध, वित्तीय प्रतिष्ठा आदि पर भी निर्भर करती है। उनका कहना है—

"1959 की टैरिफ आयोग रिपोर्ट से एवं बांबे स्टाक एक्सचेंज की कार्यालय डायरेक्टरी से भी यह प्रकट है कि याची कंपनी लाखों की विशाल धनराशि को याची के प्रश्नगत चीनी उद्योग में वापस विनियोजित करने के बजाय अन्यत्र विनिधानों में निरंतर लगाती जा रही है। इस प्रकार याची कंपनी चीनी कारखाने की उपेक्षा कर रही है और अपनी इस उपेक्षा के लिए वे आंचलिक प्रणाली को दोषी नहीं ठहरा सकते।"

4. याचियों की ओर से श्री शांति भूषण ने इस बात पर आपत्ति नहीं की कि उत्पादकों के वर्ग के रूप में उन्हें लागू कीमत नियत करने की दृष्टि से उनमें सामान्य संघटकों के आधार पर कारखानों को एक साथ समूहकृत किया जाए। उन्होंने प्रत्येक यूनिट के लिए पृथक् कीमत तय करने की वकालत नहीं की। उनका कहना है कि चीनी कारखानों को एक समूह में रखा जाना चाहिए न कि उनकी भौगोलिक स्थिति के आधार पर बल्कि लागत विशेषताओं में समरूपता के आधार पर। उन्होंने बी० आई० सी० पी० की 1976 की रिपोर्ट का अवलंब लिया है। क्षेत्रों के अनुसार कीमत नियत करने की वर्तमान प्रणाली जहां कारखाने स्थित हैं उनके अनुसार, 'औसतन अत्यधिक लागत असमताओं' पर आधारित है जिसके फलस्वरूप याचियों जैसे विनिर्माता उत्पादन की ऊंची लागत उपगत कर रहे हैं और अन्य कम उत्पादन लागत लगा रहे हैं। ऐसी प्रणाली पूर्वकथित के लिए हानिकारक और पश्चात्कथित के लिए लाभप्रद है। श्री शांति भूषण की दलील थी कि यह अयुक्तियुक्त और अविधिमान्य वर्गीकरण है तथा सांविधानिक सिद्धांतों का उल्लंघनकारी है जबकि इस प्रकार का तर्क श्री राजा राम अग्रवाल द्वारा समर्थित है, 1977 की सिविल रिट याचिका सं० 464 में मध्यक्षेपी की ओर से श्री० एस० पी गुप्त ने किसी भी प्रकार के आंचलिक वर्गीकरण या समूहकरण के उत्सादन की वकालत की है और उसकी लागत के निर्देश में तथा किसी अन्य बात को ध्यान में रखे बिना प्रत्येक कारखाने के लिए कीमत नियत करने का समर्थन किया है। उनके अनुसार ऐसे यूनिट-वार अवधारण मात्र से धारा 3 (3-ग) की अपेक्षाओं की पूर्ति हो जाती है। उनकी दलील है कि कीमत के अवधारण के लिए अंचलीकरण या समूहकरण की कोई भी प्रणाली इस उपधारा के नियमों की पूर्ति नहीं कर पाएगी। इसके विपरीत श्री एम० एम० अब्दुल कादर का निवेदन है कि जबकि प्रतिनिधिक समूह के निर्देश में औसत और लागत निकालना सामान्यतया ऋजु कीमत तय करने के लिए एक समुचित पद्धति हो सकती है, ऐसी पद्धति केरल-जैसे छोटे अंचल के लिए असमुचित है जहां केवल तीन विनिर्माण यूनिटें हैं। उनका कहना है कि ऐसे अंचल की बाबत कीमत का यूनिट-वार कीमत नियतन ही न्यायसंगत् और उचित पद्धति है।

5. इसके विपरीत, इंडियन शुगर मिल्स एसोसिएशन (आई० एस० एम० ए०) के काउंसेल श्री के० के० वेणुगोपाल ने अंचलीकरण प्रणाली का समर्थन किया है। उनका कहना है कि याचियों जैसे कुछ उत्पादकों को छोड़कर देश में शेष उत्पादकों ने अंचलीकरण का सिद्धांत स्वीकार कर लिया है। अपने लिखित निवेदनों में श्री वेणुगोपाल ने इस प्रकार निवेदन किया है—

"जैसा कि सुनवाई के अनुक्रम में देखा गया था केवल 2-3 व्यक्ति ही अंचलीकरण की चुनौती देने के लिए आगे आए। देश में 389 चीनी कारखाने हैं और वर्तमान मध्यक्षेपी के 166 सदस्य हैं। इसके अतिरिक्त सहकारी क्षेत्र में 220 सदस्य हैं। चूंकि उनकी एसोसिएशन नेशनल फैडरेशन आफ को-आपरेटिव शुगर फैक्ट्रीज लि० है इसलिए उसने भी इन रिट याचिकाओं में मध्यक्षेपण किया है और आई० एस० एम० ए० के तर्कों को अपना लिया है। इस प्रकार प्रायः समस्त उद्योग ने अंचलीकरण का समर्थन किया है और कुछेक व्यक्तियों ने ही जो वस्तुतः उच्च लागत यूनिटें नहीं हैं, अंचलीकरण का विरोध किया है।"

श्री वेणुगोपाल का निवेदन है कि वर्तमान मामला स्पष्टतः **अनकपल्ली को-आपरेटिव एग्रीकल्चरल एंड इंडस्ट्रियल सोसाइटी लि० बनाम भारत संघ और अन्य**[1] और **पानीपत को-आपरेटिव शुगर मिल्स बनाम भारत संघ**[2] वाले मामलों में इस न्यायालय के विनिश्चयों के अंतर्गत आता है। उनका कहना है कि याचियों ने इन दो विनिश्चयों पर पुनर्विचार के लिए अपना पक्षकथन स्थापित नहीं किया है। उन्हों **टी० गोविन्दराजा मुदालियर बनाम तमिलनाडु राज्य और अन्य**[3] के प्रति निर्देश किया और यह निवेदन किया कि यह न्यायालय पूर्वतर विनिश्चय पर केवल इसलिए पुनर्विचार नहीं करेगा कि प्रश्न के कुछ पहलुओं पर उस विनिश्चय में ध्यान नहीं दिया गया था। बहरहाल, श्री वेणुगोपाल ने निम्न पिराई क्षमता वाली पुरानी यूनिटों द्वारा उपगत ऊंची लागत का निष्प्रभावकरण उन्हें वर्धमान उद्ग्रहण कीमत देकर करने की वकालत की है जैसे कि 1980 में उच्च स्तरीय समिति ने सिफारिश की थी।

6. इससे पहले कि हम अधिनियम की साधारण स्कीम के संदर्भ में धारा 3 (3-ग) के उपबंधों पर विचार करें हम अनकपल्ली और पानीपत वाले मामलों में इस न्यायालय की मताभिव्यक्तियों का संक्षेप में हवाला देंगे।

7. **अनकपल्ली**[1] वाले मामले में न्यायपीठ की ओर निर्णय देते हुए न्या० ग्रोवर ने कहा है—

"कुछ क्षेत्रों या अंचलों के अनुसार कीमत तय करने की प्रणाली कोई नई प्रणाली नहीं है। टैरिफ आयोग ने 1959 में चार अंचल बनाने का सुझाव दिया था। चीनी जांच आयोग 1965 की रिपोर्ट में कहा गया था कि सरकार ने वस्तुतः 22 अंचलों के लिए कीमतें तय की थीं जिसका यह अभिप्राय था कि चार अंचलों से संख्या बढ़ा कर 22 या अधिक कर दी गई। आयोग की राय थी कि असम के अतिरिक्त केवल पांच अंचल होने चाहिएं। तथापि, टैरिफ आयोग, 1969 ने उत्तर प्रदेश और बिहार को छोड़ कर मोटे तौर पर राज्य-वार आधार पर 15 अंचल बनाने की सिफारिश की थी। उत्तर प्रदेश को तीन अंचलों में बांटा गया था और बिहार को 2 में। टैरिफ आयोग ने अंचल प्रणाली के कामकाज में जांच करने के

---

[1] [1973] 1 उम० नि० प० नि० सा० 51=(1973) 2 एस० सी० आर० 882.

[2] [1973] 2 एस० सी० आर० 860.

[3] [1973] 3 एस० सी० आर० 222 पृ० 228 से 230.

लिए विनिर्दिष्ट तौर पर अनुरोध किया था और जांच का मुख्य मुद्दा अंचल थे जिनमें चीनी उत्पादकों को वर्गीकरण के आधार को ध्यान में रखते हुए समूहकृत किया जाना चाहिए जिसकी सिफारिश आयोग करेगा। आयोग का मत था कि समग्रतः कीमत अंचलों की सं० 15 होनी चाहिए, प्रत्येक यूनिट या अकेली यूनिट या अधिक से अधिक दो के लिए एक उप-उष्णीय और दूसरी उष्णीय यूनिट के लिए कीमत के नियतन की अतिवादी पद्धति का सहारा लिए बिना लागत ढांचे में अंतर्वर्ती विसंगतियां कम हो जाएंगी, यद्यपि समाप्त नहीं होंगी। टैरिफ आयोग को आशा थी कि कालांतर में दूसरे अनुकल्प का प्रचालन व्यावहारिक बनाने के लिए अवस्थाएं पैदा हो जाएंगी।"

8. इस दलील को अस्वीकार करते हुए कि यह आंचलित पद्धति थी जिससे अभिकथित रूप से चीनी उत्पादकों में से कुछ ने हानि उठाई थी, न्या० ग्रोवर का कहना है कि सामान्यतया इन यूनिटों को लाभ कमाना चाहिए था। हानि होने के अनेक कारण हो सकते हैं जैसे अदक्षता, ठीक नीति न अपनाना, खराब प्रबंध और आयोजन आदि, किंतु इन कारणों का आंचलिक प्रणाली से कोई संबंध नहीं है। मोटे तौर पर, इस प्रणाली से दक्षता बढ़ी है और लागत कम करने के लिए प्रोत्साहन मिला है। एक ही अंचल में यूनिटों में स्वस्थ प्रतिस्पर्धा से सामान्य अनुक्रम में लागत कम होनी चाहिए और यूनिटों के प्रचालन में अधिक दक्षता आनी चाहिए। उचित प्रबंध और आयोजन से हर कोई वाणिज्यिक उद्यम सफल होता है। उत्पादकों की यह दलील कि उन्हें आंचलित प्रणाली के फलस्वरूप भारी हानि हो रही है, उनके द्वारा पेश किए गए साक्ष्य के प्रतिकूल है। न्यायालय ने इस अतिवादी दलील को अस्वीकार कर दिया है कि कीमतें यूनिट-वार अर्थात् प्रत्येक यूनिट द्वारा उपगत वास्तविक लागत के आधार पर तय की जानी चाहिएं। इस दलील को स्वीकार करते हुए इस न्यायालय ने मत व्यक्त किया है—

"पूरे देश में प्रत्येक यूनिट के लिए कीमत तय करने की अव्यावहारिकता के अलावा कीमतों को नियंत्रित करने का उद्देश्य और प्रयोजन ऐसी प्रणाली को अपनाने से विफल हो जाएगा।"

9. न्या० ग्रोवर का कहना है कि कीमत नियंत्रण की पूर्वतर अवधि के दौरान कीमतें अखिल भारतीय आधार पर तय की गई थीं। वही उद्देश्य आज भी है। यदि इस उद्देश्य की प्राप्ति हो जाती है तो यह निस्संदेह उपभोक्ताओं को उचित लाभ प्रदान करने के लिए उपयुक्त होगा। टैरिफ आयोग का उद्देश्य पूरे देश के लिए केवल दो क्षेत्र बनाना है अर्थात् उप-उष्णीय और उष्णीय।

10. न्यायालय ने प्रत्येक अंचल में कीमत नियत करने में अपनाए गए औसत के सिद्धांत की आलोचना को निराधार मान कर अस्वीकार कर दिया। ऐसा सिद्धांत सुमान्य है और इसे विभिन्न चीनी जांच आयोगों ने अपनाया है। उचित लागत अध्ययन का आशय निर्बल और सबल दोनों के साथ एक-समान न्याय करना है। आंचलिक प्रणाली को बनाए रखने और स्थिर रखने के लिए पर्याप्त औचित्य है। प्रत्येक राज्य की भिन्न-भिन्न जलवायु संबंधी अवस्थाओं को ध्यान में रखा गया है। इसी कारण बिहार को दो अंचलों में और उत्तर प्रदेश को तीन अंचलों में विभाजित किया गया है जबकि अन्य अनेक राज्यों के मामले

में प्रत्येक राज्य को एक अंचल माना गया है। इस प्रकार, अंचलीकरण की यह प्रणाली जलवायु और कृषि-आर्थिक अवस्थाओं को विशेष ध्यान में रखते हुए अपनाई गई है। इस दलील को नामंजूर करते हुए कि आंचलिक प्रणाली के फलस्वरूप विभेदात्मक व्यवहार होता है, इस न्यायालय ने कहा है—

> "हम यह अभिनिर्धारित करने में असमर्थ हैं कि जबकि भौगोलिक एवं कृषि-आर्थिक अवस्थाओं के आधार पर अंचलों का वर्गीकरण करते समय विभेद किया गया था अथवा यह कि सभी सुसंगत बातों को ध्यान में रखते हुए प्रत्येक अंचल के अनुसार कीमत नियतन से ऐसा विभेद पैदा हो जाएगा जिसके संबंध में संविधान का अनुच्छेद 14 लागू होगा।"

यदि कीमत नियंत्रण नहीं है तो भी अमितव्ययी यूनिटों को भारी हानि उठानी पड़ेगी। न्यायालय ने कहा है—

> "यदि कीमत नियंत्रण नहीं है तो भी प्रत्येक यूनिट को बाजार में प्रतिस्पर्धा करनी पड़ेगी और उन यूनिटों को जो अलाभकारी हैं और जिनकी लागत असम्यक् रूप से अधिक है, ऐसी अन्य यूनिटों के साथ प्रतिस्पर्धा करनी पड़ेगी जो अधिक दक्ष हैं और जिनकी लागत बहुत कम है। हो सकता है, अलाभकारी यूनिटों को हानि उठानी पड़े किंतु वे जो कुछ खुले बाजार में प्राप्त नहीं कर सकतीं वे उसके लिए आग्रह नहीं कर सकतीं जहां कीमत सरकार द्वारा नियत की जानी होती है। चीनी जांच आयोग ने 1965 की अपनी रिपोर्ट में मत व्यक्त किया था कि कीमत नियतन का लागत जमा आधार उद्योग में अदक्षता को स्थायीत्व प्रदान करता है और इसीलिए यह देश के दीर्घकालीन हित के प्रतिकूल है।"

कीमत नियतन में अंतर्ग्रस्त सामान्य सिद्धांत पर विचार करते हुए न्यायालय ने कहा है—

> "अत: यह कहना संभव नहीं है कि उन सिद्धांतों को जिनका टैरिफ आयोग ने विभिन्न अंचलों की कीमतें नियत करने में अनुसरण किया था या तो कीमत नियत करने के विधिमान्य सिद्धांतों के रूप में मान्य नहीं हैं अथवा केवल इसलिए कि कुछ कारखानों की वास्तविक लागत उस अंचल के लिए नियत लागत से बहुत ऊंची है जिसमें वह कारखाना स्थित है तो कीमत नियतन अवैध हो जाता है और उपधारा (3-ग) के उपबंधों के अनुसार नहीं होता। इस बात से इनकार नहीं किया गया है कि अधिकांश चीनी उत्पादकों ने अंततोगत्वा लाभ कमाया है और हानि नहीं उठाई है। उनमें से कुछ ही का यह कहना है कि उनकी वास्तविक लागत नियत की गई कीमत से कहीं अधिक है। संपूर्ण अंचल के लिए नियत कीमत को अवैध घोषित करने के लिए यह कोई आधार नहीं हो सकता बशर्ते कि वह स्वीकृत सिद्धांतों के अनुसार नियत की गई हो।"

न्यायालय ने अंत में कहा—

> "जब कीमतें प्रत्येक यूनिट के लिए नहीं बल्कि एक विशेष क्षेत्र या अंचल के

लिए नियत करनी होती हैं तो आयोग द्वारा अपनाई गई पद्धति ही एकमात्र व्यावहारिक पद्धति है और यदि कुछ यूनिटों ने अपनी विशिष्ट परिस्थितियों के कारण हानि उठाई तो कीमत इस प्रकार नियत नहीं की जा सकती कि उससे उनकी हानि दूर की जा सके। अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (3-ग) को अधिनियमित करते समय संभवत: संसद् का यह आशय नहीं हो सकता। यदि ऐसा होता तो आंचलिक या क्षेत्रीय आधार पर कीमत नियतन को पूरी तरह समाप्त करना पड़ता। दूसरे शब्दों में कीमत नियंत्रण की संपूर्ण प्रणाली जो अनुध्यात है, खंडित हो जाएगी क्योंकि प्रत्येक यूनिट के लिए कीमत नियतन अव्यवहारिक होने के साथ-साथ निरर्थक हो जाएगा और वह उपभोक्ता के हित में नहीं होगा।"

11. इस प्रकार इस न्यायालय ने **अनकपल्ली**[1] वाले मामले में इस तर्क को अस्वीकार कर दिया था कि कुछ चीनी उत्पादकों द्वारा उपगत अभिकथित हानि आंचलिक आधार पर कीमत नियतन के कारण हुई है अथवा आंचलिक प्रणाली के फलस्वरूप अदक्षता पैदा हो गई है या प्रोत्साहन में कमी आ गई है अथवा उसके फलस्वरूप असमान या अऋजु व्यवहार हुआ है। इसके विपरीत, आंचलिक प्रणाली से एक ही अंचल में यूनिटों में परस्पर स्वस्थ प्रति-स्पर्धा को प्रोत्साहन मिला है। यूनिट-वार नियतन अव्यवहार्य है। टैरिफ आयोग औसत लागत तय करने के लिए लागत अध्ययन के लिए यूनिटों का चयन करने में सर्वश्रेष्ठ निर्णायक है। उचित कीमत उद्योग के प्रतिनिधि समूह की अवस्थाओं को ध्यान में रखकर तय करनी होगी। इन सब कारणों से कीमत नियतन के प्रयोजन के लिए आंचलिक प्रणाली को बनाए रखने और स्थिर रखने के लिए पर्याप्त औचित्य है। प्रत्येक अंचल की कीमत नियत करनी होगी और यह आवश्यक है कि वह अंचल-अंचल में भिन्न-भिन्न होगी। भौगोलिक एवं कृषि-आर्थिक आधार पर अंचलों के वर्गीकरण में कोई विभेद नहीं है और ऐसा कोई भी वर्गीकरण समता के सिद्धांत के पूरी तरह अनुरूप है।

12. **पानीपत**[2] वाले मामले में न्या० शैलत ने उसी संविधान न्यायपीठ की ओर से निर्णय देते हुए जिसने **अनकपल्ली**[1] वाले मामले का विनिश्चय किया है, उपधारा (3-ग) में अंगीकृत नियमों का उल्लेख किया है अर्थात् (क) सरकार द्वारा 'चीनी की कीमत' का अवधारण, और (ख) विनिर्माता को 'एक रकम' का संदाय, और उनका कहना है कि उचित कीमत की संकल्पना जिसका उल्लेख उपधारा (3-ग) में 'चीनी की कीमत' के रूप में किया गया है, से किसी भी प्रकार प्रत्येक व्यष्टिक विनिर्माता के उत्पादन की वास्तविक लागत अभिप्रेत नहीं है। ऐसी कीमत विनिर्माण यूनिटों के प्रतिनिधि समूह को ध्यान में रखकर लागत की प्रक्रिया द्वारा निकालनी होगी। उनका कहना है—

> "उचित कीमत का आधार युक्तियुक्त रूप से दक्षतापूर्ण और आर्थिक प्रति-निधि समूह पर बनाना होगा जिनकी लागत अनुसूची तैयार करनी होगी तथा उप-धारा (3-ग) के अधीन सरकार द्वारा अवधारित की जाने वाली कीमत निकालनी होगी।"

ऐसा उल्लेख करते हुए न्या० शैलत ने यह दलील अस्वीकार कर दी थी कि ऐसी कीमत

[1] [1973] 2 एस० सी० आर० 882.

[2] [1973] 2 एस० सी० आर० 860.

यूनिट-वार तय की जाएगी। इस प्रकार कीमत नियत करना, उनके अनुसार उपधारा द्वारा अनुध्यात आंशिक नियंत्रण की संकल्पना के प्रतिकूल होगा और उससे अदक्षता एवं कुप्रबंध को स्थायीत्व मिलेगा। इसके तुरंत बाद उन्होंने कहा कि निस्संदेह ऐसी कोई भी कीमत युक्ति-युक्ति रूप से और सुसंगत बातों को ध्यान में रखकर तय करनी होगी। आंशिक नियंत्रण की नीति के प्रति निर्देश करते हुए न्या० शैलत ने कहा है—

> "......केंद्रीय सरकार के सामने दो मुख्य समस्याएं थीं (क) चीनी उद्योग में ह्रास, और (ख) विनिर्माता, उपभोक्ता गन्ना उत्पादक के परस्पर विरोधी हित। सरकार द्वारा नियत की गई गन्ने की कारखाना द्वार कीमत का आशय किसान को शोषण से बचाना था, किंतु यह पाया गया कि प्रति एकड़ उपज बढ़ाने के लिए उसे प्रोत्साहित करने के लिए यह प्रोत्साहन काफी नहीं है। एक युक्ति खोजनी पड़ी जिसके अंतर्गत न्यूनतम से ऊंची कीमत चीनी विनिर्माता द्वारा संदत्त की जा सके। इसके विपरीत उपभोक्ता को भी चीनी की ऊंची कीमतों से संरक्षित करना होगा और उसकी बढ़ती हुई मांगें एक युक्तियुक्त कीमत पर पूरी करनी होंगी।"

न्या० शैलत ने कारखानों के आधुनिकीकरण की आवश्यकता पर बल दिया। उन्होंने कहा कि तभी इनसे युक्तियुक्त उत्पादन प्राप्त होगा। उनका कहना है—

> "ये दोनों और चीनी का इससे अधिक उत्पादन तब तक संभव नहीं होगा जब तक युक्तियुक्त प्राप्ति न हो जिससे प्रसार सुनिश्चित हो सकेगा किंतु वह भी तब तक संभव नहीं होगा जब तक ऐसे प्रसार के लिए उसमें नई मशीनरी न लगाई जाए और विशेष रूप से उत्तर प्रदेश तथा बिहार में कारखानों को आधुनिकीकृत और नवीकृत किया गया। अतः चीनी की उचित कीमत ऐसी रखनी पड़ी जो एक युक्तियुक्त सीमा तक कम से कम इन परस्पर विरोधी हितों में सामंजस्य पैदा कर सके और उनकी तुष्टि कर सके।"

13. उल्लेखनीय है कि बी० आई० सी० पी० की यह सिफारिश कि यूनिटें कहां स्थित हैं इसके बावजूद समूह/एकल यूनिटों में लागत में समरूपता है, केंद्रीय सरकार द्वारा विशेष रूप से इसलिए स्वीकार नहीं की गई थी कि टैरिफ आयोग ने भी इस प्रश्न पर विचार किया था और वह इस निष्कर्ष पर पहुंचा था कि भौगोलिक एवं कृषि-आर्थिक विचारणाओं के आधार पर कारखानों का समूहकरण राज्य अंचलों या उप-अंचलों के निर्देश में किया जाए, जैसा कि उत्तर प्रदेश और बिहार में है। कीमत नियतन के प्रयोजन के लिए देश के विभिन्न क्षेत्रों में उनके स्थान के आधार पर उनके समूह बनाना एक तार्किक पद्धति है जिससे आर्थिक वास्तविकताएं परिलक्षित होती हैं। ऐसा विशेष रूप से इसलिए है क्योंकि सामान्यतया गन्ने की क्वालिटी और उपलभ्यता, श्रमिक अवस्थाओं और अन्य संघटकों के संबंध में राज्य-राज्य में भिन्नता है जबकि एक-ही क्षेत्र के अंतर्गत एक-सी सुविधाएं सभी कारखानों को सामान्यतया उपलभ्य हैं। यदि लागत ढांचा हर कारखाने का भिन्न-भिन्न है तो ऐसी भिन्नता आवश्यक रूप से कच्चे माल के उपलभ्य न होने या उसकी खराब क्वालिटी अथवा श्रमिक अवस्थाओं के कारण उत्पन्न नहीं होती, किंतु संभवतः इनसे असंसक्त कारणों

से जैसे संयंत्र की आयु, वित की उपलभ्यता, प्रबंध, योग्यता आदि। प्रत्यर्थियों के इस निवेदन में काफी बल है कि ऊंची लागत वाले कारखानों को एक समूह में रखना और उन्हें विशेष रूप से लागू कीमत अवधारित करना यदि कुप्रबंध नहीं तो अदक्षता पर एक प्रीमियम रखना है जैसा कि इस न्यायालय ने **पानीपत**[1] वाले मामले में और **अनकपल्ली**[2] वाले मामले में माना था।

14. चीनी पर नियंत्रण के इतिहास का उल्लेख **पानीपत**[1] वाले मामले में विस्तारपूर्वक किया गया है, और हम उन परिस्थितियों का वर्णन करके इस निर्णय को बोझिल बनाना नहीं चाहते, जिनके कारण आंशिक नियंत्रण लागू किया गया था जिसके अधीन चीनी उत्पादन का 60 प्रतिशत अर्जित किया जाता है और शेष खुली बिक्री के लिए छोड़ दिया जाता है। इसी नीति के कार्यान्वयन में धारा 3 की उपधारा (3-ग) अन्तःस्थापित[3] की गई थी। उस उपधारा के उपबंधों का विवेचन करने से पूर्व जिसके अधीन आक्षेपित अधिसूचनाएं जारी की गई हैं हम कानूनी स्कीम का उल्लेख करेंगे।

15. जैसा कि उद्देशिका में लिखा है संसद् द्वारा यह अधिनियम कतिपय वस्तुओं के

---

1 [1973] 2 एस० सी० आर० 860.

2 [1973] 2 एस० सी० आर० 882.

3 इस पहलू पर विद्वतापूर्ण चर्चा के लिए देखिए ए० एम० खुसरो, प्राइस पालिसी, लेंसर इंटरनेशनल (1987), पृ० 62-63 :

'अनेक वर्षों के प्रतिकूल अनुभव के बाद दोहरी कीमत रखने की नई नीति चीनी के क्षेत्र में लागू की गई। मिलों से कहा गया कि वे अपने उत्पादन का लगभग 60 प्रतिशत सार्वजनिक वितरण प्रणाली को 2 रुपए प्रति किलो ग्राम की दर से परिदत्त करें और वे शेष 40 प्रतिशत चीनी खुले बाजार में 6 रुपए प्रति किलो ग्राम की दर से बेचने के लिए अनुज्ञात किए गए। मिल ऐसा करके खुश थे क्योंकि उन्हें खुले बाजार की बिक्री से बहुत अधिक प्राप्ति हुई। अधिक प्राप्ति के बाद उन्होंने आगामी मौसम में किसानों को अर्थात् गन्ना उत्पादकों को ऊंची कीमत देना प्रस्थापित किया और किसानों ने अधिक गन्ना उगाया और दिया। दूसरे शब्दों में, प्रदाय की विधि, जिसे बंधन में रखा गया था, बंधन से मुक्त कर दिया गया। मिलों द्वारा ऊंची कीमत देने से गन्ना उत्पादक अधिक जमीन पर गन्ना उगाने लगे और उन्होंने अन्य फसलों के स्थान पर गन्ना अधिक उगाया और अधिक लागत लगाई तथा मिलों को अधिक गन्ना उगाकर परिदत्त किया तथा वास्तव में गन्ना परिदानों को मुक्त कढ़ाह प्रणाली से मिल प्रणाली में परिवर्तित कर दिया। बहुत अधिक मात्रा में गन्ना मिल जाने के बाद मिलों ने और अधिक चीनी का उत्पादन किया और उसमें से 30-40 प्रतिशत चीनी खुले बाजार में बेची। इस प्रकार एक या दो वर्ष के भीतर चीनी की खुले बाजार की कीमत 6 रुपए से घटकर 3 रुपए प्रति-किलो हो गई अथवा 2 रुपए 50 पैसे तक पहुंच गई। इस दर पर उपभोक्ताओं ने खुले बाजार में अधिक चीनी खरीदनी शुरू कर दी और लाखों राशन कार्ड बेकार पड़े रहे तथा सार्वजनिक वितरण की मांग में भारी कमी आ गई। लंबे समय से चली आ रही चीनी की कमी अपेक्षाकृत भारी मात्रा में बदल गई।"

1990(3) eILR(PAT) SC 92

उत्पादन, प्रदाय और वितरण के नियंत्रण के लिए तथा उनमें व्यापार और वाणिज्य के लिए जनसाधारण के हित में उपबंध करने के लिए अधिनियमित किया गया था। यह संपूर्ण अधिनियम उचित कीमतों पर अनिवार्य वस्तुओं के समान वितरण के उद्देश्य की प्राप्ति हेतु जनसाधारण की भलाई के लिए समर्पित है।

16. अधिनियम की धारा 3 अनिवार्य वस्तुओं के उत्पादन, प्रदाय, वितरण आदि पर नियंत्रण रखने के लिए केंद्रीय सरकार को व्यापक शक्ति प्रदान करती है। यह धारा इस प्रकार है—

"3(1). आवश्यक वस्तुओं के उत्पादन, प्रदाय, वितरण, आदि का नियंत्रण करने की शक्तियां—(1) यदि केंद्रीय सरकार की यह राय हो कि किसी आवश्यक वस्तु के प्रदाय को बनाए रखने या बढ़ाने के लिए या उसका साम्यिक वितरण और उचित कीमतों पर उसकी उपलभ्यता सुनिश्चित करने के लिए अथवा भारत की रक्षा के लिए या सैनिक संक्रियाओं के दक्ष संचालन के लिए किसी आवश्यक वस्तु की प्राप्ति के लिए ऐसा करना आवश्यक या समीचीन है तो वह आदेश द्वारा उसके उत्पादन, प्रदाय और वितरण तथा उसमें व्यापार और वाणिज्य के विनियमन या प्रतिषेध के लिए उपबंध कर सकेगी।"

17. धारा 3 की उपधारा (2) का कहना है कि उपधारा (1) द्वारा प्रदत्त शक्तियों की व्यापकता पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना इस उपधारा के अधीन किया गया आदेश उपधारा (2) में विनिर्दिष्ट विषयों के लिए उपबंध कर सकेगा। उनमें से एक है जो उपधारा (2) के खंड (च) में अंतर्विष्ट है जो केंद्रीय सरकार को किसी भी आवश्यक वस्तु के कारबार में लगे किसी व्यक्ति से यह अपेक्षित करने के लिए केंद्रीय सरकार को सशक्त करती है कि वह ऐसी वस्तु को पूर्णतः या उसका विनिर्दिष्ट भाग केंद्रीय सरकार को बेचे या राज्य सरकार को बेचे या ऐसी सरकार के नाम निर्देशिती को बेचे। यह इस प्रकार है—

"(2) उपधारा (1) द्वारा प्रदत्त शक्तियों की व्यापकता पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना, तद्धीन किए गए आदेश द्वारा निम्नलिखित का उपबंध किया जा सकेगा—

(क)....................

....

(च) किसी व्यक्ति से, जो किसी आवश्यक वस्तु को स्टाक में रखता है या उसके उत्पादन में या उसके क्रय या विक्रय के कारबार में लगा हुआ है, यह अपेक्षा करना कि वह—

(क) उस संपूर्ण मात्रा या उसके विनिर्दिष्ट भाग का जिसे वह स्टाक में रखता है या जिसका उसने उत्पादन किया है या जिसे उसने प्राप्त किया है, अथवा

(ख) किसी ऐसी वस्तु की दशा में, जिसका वह संभवतः उत्पादन करेगा या जिसे वह संभवतः प्राप्त करेगा, उसके द्वारा

उत्पादन या प्राप्त करने पर उस संपूर्ण वस्तु या उसके विनिर्दिष्ट भाग का,

केंद्रीय सरकार या किसी राज्य सरकार को या ऐसी सरकार के किसी अधिकारी या अभिकर्ता को या ऐसी सरकार के स्वामित्वाधीन या उसके द्वारा नियंत्रित किसी निगम को या ऐसी अन्य व्यक्ति या व्यक्तियों के वर्ग को और ऐसी परिस्थितियों में जो आदेश में विनिर्दिष्ट की जाएं, विक्रय करे।"

18. उपधारा (1) या उपधारा (2) में अंतर्विष्ट शक्ति का प्रयोग एक आदेश द्वारा किया जा सकता है। 'आदेश' की परिभाषा धारा 2 में दी गई है। उसमें उसके अधीन जारी किया गया निदेश भी आता है। केंद्रीय सरकार द्वारा या केंद्रीय सरकार के किसी अधिकारी या प्राधिकारी द्वारा धारा 3 के अधीन किया गया आदेश धारा 3 की उपधारा (6) के अनुसार संसद् के दोनों सदनों के समक्ष आदेश किए जाने के यथाशक्यशीघ्र रखा जाना चाहिए। धारा 3 के अधीन किया गया आदेश जो साधारण प्रकार का है या एक व्यक्ति वर्ग को प्रभावित करता है, राजपत्र में अधिसूचित करना होगा। [धारा 3 की उपधारा (5)]।

19. धारा 3 की उपधारा (3) में उपबंधित है कि जहां कोई व्यक्ति किसी आवश्यक वस्तु का विक्रय उपधारा (2) के खंड (च) के प्रति निर्देश से किए गए किसी आदेश के अनुपालन में करता है वहां उसके लिए उसे ऐसी कीमत दी जाएगी जो उपधारा (3) के खंड (क), (ख) और (ग) में उपबंधित है। यह उपधारा केवल वहीं लागू होती है जहां आदेश उपधारा (2) के खंड (च) के निर्देश में उपधारा (1) के अधीन किया गया हो। जबकि उपधारा का खंड (क) नियंत्रित कीमत, यदि कोई है, के सादृश्य में करार पाई गई कीमत अनुध्यात करता है वहां खंड (ख) ऐसी कीमत का उल्लेख करता है जो नियंत्रित कीमत, यदि कोई है, के निर्देश में निकाली गई हो जहां कोई करार नहीं किया गया है। जहां न तो खंड (क) लागू होता है और न खंड (ख) या तो इसलिए कि कोई करार नहीं है या इसलिए कि कोई नियंत्रित कीमत नहीं है वहां विक्रेता को खंड (ग) के अनुसार विक्रय की तारीख को उस क्षेत्र में प्रचलित बाजार दर पर निकाली गई कीमत संदत्त करनी होगी।

20. उपधारा (3-क) केंद्रीय सरकार को उपधारा (2) के खंड (च) के निर्देश में किए गए आदेश के अनुपालन में किसी स्थान पर विक्रीत किसी भी खाद्य पदार्थ की कीमत उपधारा के उपबंधों के अनुसार विनियमित करने के लिए सशक्त करती है। यह शक्ति एक निदेश द्वारा प्रयुक्त की जा सकती है जो राजपत्र में सम्यकत्: अधिसूचित करना होगा। निदेश जारी करने की शक्ति उपधारा (3) में अंतर्विष्ट किसी बात के होते हुए भी है। अधिसूचना जारी किए जाने से पूर्व केंद्रीय सरकार को यह राय बनानी होगी कि किसी खाद्य पदार्थ की कीमत (चीनी सहित) कीमतों में वृद्धि को नियंत्रित करने के प्रयोजन के लिए अथवा किसी स्थान पर उसकी जमाखोरी को रोकने के लिए विनियमित की जाएगी। ऐसी कोई अधिसूचना तीन मास से अनधिक किसी भी अवधि के लिए प्रवृत्त रहेगी। ऐसे मामलों में संदेय कीमत या तो नियंत्रित कीमत, यदि कोई है, के अनुरूप करार पाई गई कीमत है

अथवा जहां ऐसा कोई करार संभव नहीं है वहां नियंत्रित कीमत, यदि कोई है, के निर्देश में संगणित कीमत अथवा जहां इन दोनों में से कोई भी पद्धति लागू नहीं होती है वहां अधिसूचना की तारीख से ठीक पूर्व तीन मास की अवधि के दौरान उस क्षेत्र में प्रचलित औसत बाजार दर के निर्देश में संगणित कीमत है। औसत बाजार दर केंद्रीय सरकार द्वारा प्राधिकृत अधिकारी द्वारा तय की जाएगी और उसके द्वारा इस प्रकार तय की गई दर को किसी भी न्यायालय में प्रश्नगत नहीं किया जा सकता।

21. उपधारा (3-ग) जो महत्वपूर्ण उपबंध है, 1967 में अन्तःस्थापित की गई थी। यह इस प्रकार है—

"(3-ग) जहां उपधारा (2) के खंड (च) के प्रति निर्देश से किए गए किसी आदेश द्वारा किसी उत्पादक से यह अपेक्षा है कि वह किसी प्रकार की चीनी (चाहे केंद्रीय सरकार या किसी राज्य सरकार या ऐसी सरकार के किसी अधिकारी या अभिकर्ता को या किसी अन्य व्यक्ति या व्यक्तियों के वर्ग को) विक्रीत करे और ऐसी चीनी की बाबत उपधारा (3-क) के अधीन या तो कोई अधिसूचना निकाली ही नहीं गई है या ऐसी कोई अधिसूचना निकाली जाकर समय के बीत जाने से प्रवृत्त नहीं रही है वहां, उपधारा (3) में अंतर्विष्ट किसी बात के होते हुए भी, उसके लिए उस उत्पादक को वह रकम दी जाएगी जो चीनी की ऐसी कीमत के प्रति निर्देश से परिकलित की जाएगी जैसी केंद्रीय सरकार निम्नलिखित को ध्यान में रखते हुए आदेश द्वारा अवधारित करे —

(क) न्यूनतम कीमत, यदि कोई हो, जो इस धारा के अधीन केंद्रीय सरकार द्वारा गन्ने के लिए नियत की गई हो;

(ख) चीनी की विनिर्माण लागत;

(ग) वह शुल्क या कर, यदि कोई हो, जो उस पर संदत्त किया गया है या संदेय हो; और

(घ) चीनी विनिर्माण के कारबार में लगाई गई पूंजी पर युक्तियुक्त प्रत्यागम का सुनिश्चयन;

और विभिन्न क्षेत्रों के लिए या विभिन्न कारखानों के लिए अथवा विभिन्न प्रकार की चीनी के लिए समय-समय पर, विभिन्न कीमतें अवधारित की जा सकेंगी।

स्पष्टीकरण—इस उपधारा के प्रयोजनों के लिए 'उत्पादक' से चीनी विनिर्माण का कारबार करने वाला व्यक्ति अभिप्रेत है।'

22. उपधारा (3-ग) वहां लागू होती है जहां किसी उत्पादक से उपधारा (2) (च) के निर्देश में किए गए आदेश द्वारा चीनी बेचने की अपेक्षा की जाती है और उपधारा (3-क) के अधीन कोई अधिसूचना जारी नहीं की गई है अथवा ऐसी कोई अधिसूचना जारी किए जाने के बाद प्रवृत्त नहीं रही है। जहां कहीं उपधारा (3-ग) लागू होती है वहां वह

1990(3) eILR(PAT) SC 92

उपधारा (3) में अंतर्विष्ट किसी बात के होते हुए भी लागू होती है। इसका अभिप्राय यह है कि उपधारा (3-ग) को आकर्षित करते हुए इन परिस्थितियों में विक्रेता को संदेय प्रतिकर उपधारा (3) में अनुध्यात कीमत नहीं है और न ही वह उपधारा (3-क) वर्णित कीमत है क्योंकि वह उपधारा तब प्रवर्तित नहीं रह सकती जब उपधारा (3-ग) लागू होती है। उपधारा (3-ग) के अधीन जो संदेय है वह इस उपधारा में इंगित रीति से अवधारित चीनी की कीमत के निर्देश में परिकलित रकम है।

23. पानीपत[1] वाले मामले में इस न्यायालय ने उपधारा (3-ग) का अवधारण करते हुए यह कहा है—

> "उपधारा (3-ग) जिससे हमारा यहां संबंध है, धारा 3 में 1967 के अधिनियम सं० 36 की धारा 3 द्वारा अन्तःस्थापित की गई थी। इस उपधारा में दो शर्तें अधिकथित हैं जो इसे लागू किए जाने से पूर्व विद्यमान अवश्य होनी चाहिएं। पहली शर्त यह है कि उपधारा (2) खंड (च) के निर्देश में किया गया आदेश हो और दूसरी यह है कि उपधारा (3-क) के अधीन कोई अधिसूचना न हो अथवा यदि कोई ऐसी अधिसूचना जारी की गई है तो वह काल प्रवाह के कारण प्रवृत्त न रही हो। इसके बाद 'उपधारा में अंतर्विष्ट किसी बात के होते हुए भी' शब्दों से यह पता चलता है कि चीनी का अपना भंडार बेचने के लिए अपेक्षित व्यक्ति को संदेय रकम उपधारा के अधीन नियत की गई कीमत के निर्देश में होगी न कि करार पाई गई कीमत या उपधारा (3-क) के अधीन नियंत्रित कीमत की अनुपस्थिति में बाजार कीमत। इसके बाद यह उपधारा दो बातें अधिकथित करती है; पहली यह कि जहां उत्पादक से किसी प्रकार की चीनी बेचने के लिए उपधारा (2)(च) के निर्देश में किए गए आदेश द्वारा अपेक्षित किया जाता है वहां उस उत्पादक को उसके लिए अर्थात् चीनी के ऐसे भंडार के लिए जो बेचा जाना अपेक्षित है एक रकम संदत्त की जाएगी, और दूसरी यह कि ऐसी रकम चीनी की ऐसी कीमत के निर्देश में परिकलित की जाएगी जैसी केंद्रीय सरकार द्वारा खंड (क), (ख), (ग) और (घ) में उपवर्णित चार तत्वों को ध्यान में रखते हुए आदेश द्वारा अवधारित की जाए। पूर्वगामी तीन उपधाराओं से भिन्न जिनके अधीन संदेय रकम या तो करार पाई गई कीमत होती है या नियंत्रित कीमत अथवा जहां इनमें से कोई भी लागू नहीं है वहां बाजार या औसत बाजार कीमत वहां बेचे जाने के लिए अपेक्षित चीनी की बाबत रकम केंद्रीय सरकार द्वारा अवधारित कीमत की दर पर परिकलित की जाएगी···।"

24. विशेष रूप से महत्वपूर्ण बात यह है कि उपधारा (3-ग) का आधार तत्व उस उत्पादक को रकम का संदाय करना है जिससे यह अपेक्षा की जाए कि वह इसमें वर्णित परिस्थितियों में चीनी बेचे। उसे संदत्त किया जाना जो कुछ अपेक्षित है वह चीनी की कीमत नहीं है बल्कि केवल 'एक रकम' है। वह रकम चीनी की कीमत के निर्देश में परिकलित करनी होगी'। 'कीमत' आदेश के माध्यम से केंद्रीय सरकार द्वारा अवधारित की जाती है जिसे उपधारा (5) और (6) द्वारा यथा अपेक्षित राजपत्र में अधिसूचित करना होगा और संसद्

1 [1973] 2 एस० सी० आर० 860.

के दोनों सदनों के समक्ष रखना होगा। चीनी की कीमत को अधिसूचित करने वाला आदेश व्यापक रूप से लागू होगा और वह दर, जिस पर वास्तविक रकम प्रत्येक विक्रेता को संदेय हैं, परिकलित की जाती है।

25. चीनी की कीमत केंद्रीय सरकार द्वारा उपधारा (3-ग) के खंड (क) से (घ) में वर्णित तत्वों को ध्यान में रखते हुए अवधारित की जाएगी। यह संपूर्ण उद्योग के निर्देश में किया जाता है न कि किसी एक विक्रेता के निर्देश में। चीनी की कीमत से भिन्न रकम विशिष्ट विक्रेता के निर्देश में परिकलित की जाती है। केंद्रीय सरकार विभिन्न क्षेत्रों के लिए या विभिन्न कारखानों के लिए या विभिन्न प्रकार की चीनी के लिए भिन्न-भिन्न कीमत तय करने के लिए प्राधिकृत है। क्या कारखाने उनके स्थान या उनके आकार, आयु और क्षमता या अन्य किसी मापदंड के अनुसार कीमतों के युक्तियुक्त अवधारण के लिए एक समूह में रखे जाने चाहिएं। यह विनिश्चय करना केंद्रीय सरकार का काम है जो सुसंगत सामग्री के आधार पर यह विनिश्चय करेगी। केंद्रीय सरकार को ऐसा व्यापक विवेकाधिकार प्रत्यायोजित करने में विधानमंडल द्वारा यह अनुध्यात किया गया है कि उसे कीमतों के अवधारण के लिए सुसंगत अनेक प्रश्नों को अपने मस्तिष्क में रखना होगा और उपधारा में अधिकथित सिद्धांतों को ध्यान में रखना होगा। उपधारा (3-ग) द्वारा जो कुछ अपेक्षित है वह कारखानों का ऐसा विधिमान्य वर्गीकरण अपनाना है जिसका प्राप्तव्य उद्देश्य से तर्कसंगत संबंध हो अर्थात् चीनी की उचित कीमत से अवधारण जिसके निर्देश में उपधारा को लागू करने वाली परिस्थितियों में उत्पादकों को संदेय वास्तविक रकम परिकलित की जाती है।

26. उपधारा (3-ग) की विधायी पृष्ठभूमि का उल्लेख करते हुए इस न्यायालय ने पानीपत[1] वाले मामले में यह मत व्यक्त किया है—

> "खंड (क), (ख), (ग) और (घ) के अर्थ को समझने के लिए यह ध्यान रखना होगा कि जब से चीनी पर नियंत्रण लागू किया गया था सरकार ने लागत अनुसूची और उचित कीमतें निकालने के लिए विशेषज्ञ समितियां स्थापित की थीं। चीनी के कुल उत्पादन के आधार पर निकाली गई अखिल भारतीय लागत अनुसूची से शुरू में आरंभ करके बाद में कारखानों को अंचलों या क्षेत्रों में समूहकृत किया गया और विभिन्न अंचलों या क्षेत्रों के लिए भिन्न-भिन्न लागत अनुसूचियां बनाई गई जिनके आधार पर उचित कीमतें निकाली गई जिन पर चीनी का वितरण और विक्रय किया गया। सन् 1958 में टैरिफ आयोग ने और 1965 में चीनी जांच आयोग ने औसत वसूली और अवधि, न्यूनतम के आधार पर आंचलिक लागत अनुसूचियां तैयार की थीं न की वास्तविक गन्ने की कीमत, औसत संपरिवर्तन लागत तथा चीनी विनिर्माण के कारबार में उद्योग द्वारा लगाई गई पूंजी पर एक युक्तियुक्त प्राप्ति की सिफारिश की। यह अनुभव उस समय विधानमंडल के सामने था जब उपधारा (3-ग) अधिनियम में अंतःस्थापित की गई थी। अतः विधानमंडल ने नई उपधारा में उस सूत्र को कीमत निकालने के आधार के रूप में समाविष्ट किया। नई उपधारा अधिनियमित करने का प्रयोजन तीन प्रकार का था अर्थात् चीनी के

[1] [1973] 2 एस० सी० आर० 860.

1990(3) eILR(PAT) SC 92

उत्पादन को बढ़ाने के लिए प्रोत्साहन देना, उद्योग का प्रसार प्रोत्साहित करना ऐसे साधनों को खोजना जिनके द्वारा गन्ना उत्पादक अपने गन्ने की कीमतों के माध्यम से उद्योग के लाभ में उससे अधिक अंश प्राप्त कर सकें जो न्यूनतम नियत कीमत है और उपभोक्ता को उचित कीमत पर कम से कम चीनी की युक्तियुक्त मात्रा का वितरण सुनिश्चित हो सके ।"

उपधारा (3-ग) के खंड (क) से (घ) का आधार-तत्व यह है कि चीनी की कीमत का अवधारण केंद्रीय सरकार द्वारा गन्ने के लिए नियत न्यूनतम कीमत, यदि कोई है, को ध्यान में रखते हुए, चीनी की विनिर्माण लागत, उस अंचल में लागू शुल्क या कर को ध्यान में रखते हुए तथा चीनी विनिर्माण के कारबार में लगाई गई पूंजी पर युक्तियुक्त प्राप्ति सुनिश्चित करना ध्यान में रखकर किया जाए । उपधारा (3-ग) के खंड (घ) का उल्लेख करते हुए इस न्यायालय ने पानीपत[1] वाले मामले में यह मत व्यक्त किया है—

"टैरिफ आयोग की रिपोर्टों से यह स्पष्ट है कि 10 रुपए 50 पैसे प्रति क्विंटल की नियत रकम पर उस निकाय द्वारा सिफारिश की गई युक्तियुक्त प्राप्ति जो 12.5 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से सन् 1966-67 में निकाली गई थी, केवल उद्ग्रहण चीनी की बाबत नहीं थी बल्कि संपूर्ण पर थी जिससे कि यदि ऐसी प्राप्ति उद्ग्रहण चीनी पर प्राप्त नहीं होती है अपितु संपूर्ण पर प्राप्त हो सकती है तो उससे खंड (घ) की अपेक्षा की पूर्ति हो जाएगी । इस निष्कर्ष में हमें द्विमुखी समर्थन प्राप्त है, पहले स्वयं खंड (घ) में प्रयुक्त भाषा से अर्थात् चीनी विनिर्माण के कारबार में लगाई गई पूंजी पर युक्तियुक्त प्राप्ति जिसका अभिप्राय संपूर्ण कारबार से है न कि केवल उद्ग्रहण चीनी के विनिर्माण के कारबार से, और दूसरे आयोग ने उत्पाद में लगाई गई पूंजी पर युक्तियुक्त प्राप्ति के रूप में अभिवृद्धि के रूप में 10 रुपए 50 पैसे प्रति क्विंटल की सिफारिश करते समय सर्वथा एक ही पदावलि का प्रयोग किए जाने के तथ्य से । इन निकायों द्वारा तैयार की गई लागत अनुसूचियां उद्योग द्वारा उत्पादित संपूर्ण चीनी के संबंध में उचित कीमत अवधारित करने के लिए थीं और वह प्राप्ति जो उद्योग में लगाई गई पूंजी पर उन्हें मंजूर की जानी चाहिए न कि उस भंडार की बाबत जो उपधारा 2(च) के अधीन बेचा जाना अपेक्षित था । यह टैरिफ आयोग की रिपोर्ट 1969 के अध्याय 9 के शीर्षक से अर्थात् 'लागत ढांचा और कीमत नियतन' से स्पष्ट है ।"

27. याचियों की दलील है कि यद्यपि सरकार के पास विभिन्न क्षेत्रों या विभिन्न कारखानों या विभिन्न प्रकार की चीनी के लिए भिन्न-भिन्न कीमतें नियत करने का विवेकाधिकार है फिर भी ऐसे व्यापक विवेकाधिकार का प्रयोग युक्तियुक्त ढंग से करना होगा । निस्संदेह यह एक स्वीकृत सिद्धांत है कि कार्यपालिका को प्रदत्त विवेकाधिकार का प्रयोग युक्तियुक्त रूप से करना होता है । तो भी यह एक विवेकाधिकार है जिसे न्यायालय तब तक कम नहीं करेगा जब तक उसके प्रयोग को सुमान्य आधारों पर आक्षेपित न किया जाए जैसे 'शक्तिबाह्य' होने के आधार पर या 'अयुक्तियुक्त' होने के आधार पर ।

[1] [1973] 2 एस० सी० आर० 860.

1990(3) eILR(PAT) SC 92

28. याचियों की अगली दलील थी कि अधिनियम की यह अपेक्षा है कि सरकार खंड (क) से (घ) का ध्यान रखे और इसलिए सरकार की ओर से यह आज्ञापक है कि कीमत तय करने में इन खंडों के उपबंधों के अनुपालन में ही कार्रवाई की जाए। याचियों के अनुसार 'ध्यान में रखते हुए' एक आज्ञापक अपेक्षा है जिसके अनुसार उन उपबंधों का कड़ाई से अनुपालन किया जाना चाहिए जिनके प्रति निर्देश विधानमंडल द्वारा किया गया है। उनका कहना है कि खंड (क) से (घ) के संघटकों का विश्लेषण चीनी की कीमत के अवधारण की पूर्व शर्त के रूप में प्रत्येक उत्पादक के निर्देश में किया जाए।

29. इस संबंध में हम यह उल्लेख करना चाहेंगे कि याचियों ने यह दर्शाने के लिए कोई आंकड़े पेश नहीं किए हैं कि सरकार द्वारा अवधारित कीमतें भिन्न-भिन्न होतीं यदि उपधारा के खंड (क) से (घ) के संघटकों का विश्लेषण विनिर्माण यूनिटों के प्रतिनिधि समूह के बजाए प्रत्येक व्यष्टिक उत्पादक के निर्देश में किया जाता। चाहे जो भी हो 'ध्यान में रखते हुए' पद को उस संदर्भ में समझना होगा जिसमें इसका प्रयोग कानून में किया गया है। देखिए **भारत संघ बनाम कमलाभाई हरजीवनदास पारेख और अन्य**[1]। इन शब्दों का अभिप्राय यह नहीं है कि सरकार खंड (क) से (घ) में वर्णित विषयों को ध्यान में रखने के बाद ऐसे किसी अन्य मामले पर विचार नहीं कर सकती जो सुसंगत हो। वह पद 'केवल ध्यान में रखते हुए' नहीं है बल्कि 'ध्यान में रखते हुए' है। ये शब्द कोई प्रतिबंध नहीं हैं। ये परिसीमा के शब्द नहीं हैं बल्कि प्राक्कलन करने के लिए साधारण मार्गदर्शन के शब्द हैं। यह ठीक है कि सरकार को उन प्रश्नों पर ध्यान देना चाहिए जिनको उसे ध्यान रखना है और ऐसा करने पर यह अवधारित करना सरकार का काम है जिसे वह इस चीज के निर्देश में अवधारित करने के लिए सशक्त है जिसे वह इस प्रयोजन के लिए युक्तियुक्त रूप से सुसंगत समझती है। **आय-कर आयुक्त बनाम विलियमसन डायमंड्स लि०**[2] वाले मामले में न्यायिक समिति ने 'ध्यान में रखते हुए' पद के निर्देश में यह मत व्यक्त किया था—

> "निस्संदेह प्रयुक्त किए गए शब्दों को देखने से यह पता चलता है कि केवल दो वर्णित बातों को ध्यान में रखा जाना चाहिए किंतु माननीय न्यायमूर्तियों को ऐसा प्रतीत होता है कि अन्य सुसंगत संघटकों से पृथक् वर्णित किए गए दो विषयों पर विचार करके युक्तियुक्तता के बारे में निष्कर्ष निकालना असंभव है। इसके अतिरिक्त, कानून यह नहीं कहता कि कंपनी द्वारा पहले उपगत की गई हानि को और कमाए गए लाभ की लघुता को ही ध्यान में रखा जाए। केवल इन दो बातों पर विचार करके युक्तियुक्तता के प्रश्न का ऐसा कोई उत्तर नहीं दिया जा सकता जिसे किसी भी प्रकार से पर्याप्त कहा जा सके......।"

देखिए **आय-कर आयुक्त, पश्चिमी बंगाल, कलकत्ता बनाम गंगाधर बनर्जी एंड कं० (प्रा०) लि०**[3] **सरस्वती इंडस्ट्रीयल सिंडीकेट लि० बनाम भारत संघ**[4] को भी देखिए। **कर्नाटक राज्य**

---

[1] [1968] 1 एस० सी० आर० 463 पृ० 471.

[2] एल० आर० (1958) ए० सी० 41, 49.

[3] [1965] 3 एस० सी० आर० 439, पृ० 444-45.

[4] [1975] 1 एस० सी० आर० 956, पृ० 959.

और एक अन्य बनाम **श्री रंगनाथ रेड्डी और एक अन्य**[1] वाले मामले में इस न्यायालय ने कहा था—

> "इंग्लैंड के तथा इस देश के न्यायालयों के विभिन्न विनिश्चयों में 'का ध्यान रखते हुए' (हैविंग रिगार्ड टु) और 'का ध्यान रखेगा' [(शैल हैव रिगार्ड टु) अभिव्यक्तियों के सार और तात्पर्य पर विचार किया गया है। यहां हम केवल कुछ का उल्लेख करेंगे। इल्लिगर्थव **बनाम** वेलमस्ले (1900) 2 क्वींस बेंच 142] वाले मामले में अपील न्यायालय ने, यदि हम मुख्य न्यायाधिपति रोमर के निर्णय में से पृ० 144 पर आने वाले कुछ शब्दों को उद्धृत करें तो, यह अभिनिर्धारित किया था : 'खंड 2 से केवल यह अभिप्रेत है कि प्रतिकर का निर्धारण करने वाला अधिकरण क्रमश: दुर्घटना से पूर्व तथा पश्चात् उपार्जित साप्ताहिक औसत मजदूरी का विचार करेगा और उसको ध्यान में रखेगा। उसका विचार करते हुए प्रतिकर को उस रकम की सीमा नियत की जाती है जो अधिनिर्णीत की जा सकती है······।' पेरी **बनाम** राइट [(1908) 1 किंग्स बेंच 441] वाले मामले में अपील न्यायालय के एक अन्य विनिश्चय में एम० आर० काजेंस-हार्डी ने पृ० 451 पर मत व्यक्त किया था—"उसमें आज्ञापक शब्दों का प्रयोग नहीं किया गया है, वाक्यांश केवल 'का ध्यान रखा जा सकता है' ही है। यह वाक्य व्याकरणिक नहीं है, किंतु मेरे विचार में इसका अर्थ है जहां आप संगणना नहीं कर सकते वहां आपको सर्वोत्तम रूप से उस साप्ताहिक दर का प्राक्कलन करना चाहिए जिस पर कर्मकार को पारिश्रमिक दिया जा रहा था और ऐसा प्राक्कलन करने में अपनी सहायता के लिए आप सदृश मामलों को ध्यान में रख सकते हैं।" लार्ड जज फ्लेचर मौल्टन के निर्णय में पृ० 458 पर आए कुछ शब्दों को उद्धृत करना उचित होगा। इस प्रकार 'को ध्यान में रखा जा सकता है' (रिगार्ड में बी हैड टु) वाक्यांश के अधीन जिन तथ्यों का संज्ञान न्यायालयों को करना होता है वे 'मार्गदशक, न कि नियंत्रक' हैं। इस न्यायालय ने हममें से एक (न्या० बेग, जैसे कि वे तब थे) के माध्यम से बोलते हुए सरस्वती इंडस्ट्रियल सिंडीकेट लिमिटेड **बनाम** भारत संघ [(1975) 1 एस० सी० आर० 956] वाले मामले में यही राय व्यक्त की है। विद्वान् न्यायाधीश ने पृ० 959 पर कहा है : 'का ध्यान रखते हुए' अभिव्यक्ति सरकार को केवल उस सुसंगत सामग्री पर विचार करने के लिए बाध्य करती है जिसका उसे ध्यान रखना चाहिए।"

उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य बनाम **रेणुसागर पावर कं०**[2] वाले मामले में हममें से एक (न्या० मुखर्जी, जैसे कि वे उस समय थे) ने यह कहा था—

> "केवल 'ध्यान में रखते हुए' पद सरकार को सुसंगत आंकड़ों को, जिनका उसे ध्यान रखना चाहिए, पर विचार करने के लिए बाध्य करता है···"

---

1 [1978] 1 एस० सी० आर० 641, पृ० 657-58=[1978] 4 उम० नि० प० 324.

2 [1988] 4 एस० सी० सी० 59.

ओं में और अन्य बनाम सिटी आफ लंदन रीयल प्रोपर्टी कं० लि०[1] वाले मामले में लार्ड हेलशम ने कहा था —

> "धारा 35 में 'ध्यान में रखते हुए' पद के अर्थ के बारे में बहस के दौरान काफी चर्चा हुई। इस तथ्य के बावजूद कि धारा 34 के प्रारूपकार द्वारा इसका प्रयोग प्रायः एक आज्ञापक अर्थ में किया गया है फिर भी मैं किसी भी प्रकार यह सुझाव नहीं देता हूं कि इस न्यायालय का आशय पक्षकारों को किसी भी स्थायी रूप में वर्तमान किराएदारी के निबंधनों पर आबद्ध करना आशयित हैं या किसी भी तरह आबद्ध करने का प्रयास करना चाहिए···"

30. उपधारा में 'ध्यान में रखते हुए' शब्द चीनी की कीमत का अवधारण करने में सरकार के सामान्य मार्गदर्शन के लिए विधायी अनुदेश हैं। ये विशुद्ध रूप से आज्ञापक नहीं हैं अपितु सार की दृष्टि से निदेशात्मक हैं। निस्संदेह, उपधारा (3-ग) के अधीन अपनी शक्ति का प्रयोग करते हुए सरकार द्वारा किए गए आदेश की युक्तियुक्तता की परख इस प्रश्न को पूछ कर की जाएगी कि क्या खंड (क) से (घ) में वर्णित विषयों पर सरकार द्वारा कीमत का प्राक्कलन करने में विस्तृत रूप से विचार किया गया है अथवा नहीं, किंतु न्यायालय उन बातों पर कड़ाई से संवीक्षा नहीं करेगा कि उन विषयों को या किन्हीं अन्य विषयों को ध्यान में रखा गया है। यदि सरकार ने अन्य संघटकों के साथ-साथ, जिन्हें सरकार सुसंगत होना युक्तियुक्त रूप से माने, खंड (क) से (घ) में वर्णित संघटकों पर विचार कर लिया है और वह ऐसे निष्कर्ष पर पहुंची है जिस पर कोई भी युक्तिवान् व्यक्ति जिसे सरकार की स्थिति में रखा जाए, उस निष्कर्ष पर पहुंचेगा तो इस उपधारा का पर्याप्त अनुपालन होगा। चीनी की कीमत के ऐसे अवधारण पर, जो, जैसा कि **पानीपत**[2] वाले मामले में कहा गया है, उचित कीमत है, उपधारा का आधार-तत्व ऐसी कीमत के निर्देश में प्रत्येक उत्पादक को, जिसने उपधारा (2) (च) के निर्देश में किए गए आदेश का अनुपालन किया , संदाय के लिए एक रकम का परिकलन है। 'रकम' से भिन्न 'चीनी की कीमत' विनिर्माण यूनिटों के प्रतिनिधि समूह की बाबत लागत प्रक्रिया द्वारा निकाली जाती है। यह ठीक है कि खंड (क) से (घ) में अंतर्विष्ट विधायी अनुदेश को ध्यान में रखा जाता है।

31. महान्यायवादी का निवेदन है कि उपधारा के अनुसार चीनी की कीमतों का अवधारण करने वाले आदेश व्यापक रूप से लागू होते हैं, अतः वे विधायी स्वरूप के होते हैं। यदि किसी का एक उत्पादक की विशिष्ट समस्याओं पर विचार नहीं किया गया है तो यह न्यायिक पुनर्विलोकन का कोई आधार नहीं है। याची के काउंसेल एवं मध्यक्षेपी (आई० एस० एम० ए०) की ओर से श्री वेणुगोपाल इससे सहमत नहीं हुए। उनका निवेदन है कि यह उपधारा केवल प्रशासनिक या न्यायिककल्प आदेशों को विशिष्ट रूप से लागू होना अनुध्यात करती है और आक्षेपित आदेश विधायी नहीं है। उन्होंने **भारत संघ और एक अन्य बनाम साइनामाइड इंडिया लि० और एक अन्य**[3] में इस न्यायालय की कुछ मताभिव्यक्तियों का अवलंब लिया। किंतु श्री वेणुगोपाल ने तुरंत कहा कि उनके कक्षीकार

---

[1] (1982) 1 आल इंग्लैंड रिपोर्ट्स 660, पृ० 665 (एच० एल०).

[2] [1973] 2 एस० सी० आर० 860.

[3] (1987) 2 एस० सी० सी० 720.

1990(3) eILR(PAT) SC 92

कीमतें अवधारित किए जाने से पूर्व वैयक्तिक सुनवाई की मांग नहीं करते हैं। याचियों की दलीलों की पुष्टि करते हुए श्री बी० आर० एल० आयंगर ने कहा कि उपधारा (3-ग) में प्रयुक्त अवधारण शब्दों से इंगित होता है कि वह आदेश, जिसके प्रति यह शब्द निर्देश करता है, न्यायिककल्प है।

32. न्यायिक विनिश्चय विधि के अनुसार किए जाते हैं जबकि प्रशासनिक विनिश्चय प्रशासनिक नीति से उद्भूत होते हैं। न्यायिककल्प विनिश्चय भी प्रशासनिक विनिश्चय होते हैं, किंतु वे एक प्रकार से न्यायिक प्रक्रिया से होकर गुजरते हैं, जैसा कि नैसर्गिक न्याय के सिद्धांत। विधायी और प्रशासनिक कृत्यों को स्पष्ट रूप से प्रभेदित करना 'सिद्धांततः कठिन है और व्यावहारिक रूप से असंभव।'[1] इन दो कृत्यों का हवाला देते हुए वाड का कहना है—

> "इन्हें विषय क्षेत्र के चरम बिंदु पर प्रभेदित करना काफी आसान है: संसद् का अधिनियम विधायी होता है और निष्कासन आदेश प्रशासनिक। किंतु इनके बीच एक व्यापक क्षेत्र होता है जहां या तो रुचि के अनुसार अपवंचन का प्रयोग किया जा सकता है, उदाहरण के लिए जहां मंत्रीगण ऐसे आदेश या विनियम बनाते हैं जिनसे असंख्य लोगों पर प्रभाव पड़ता है···।"[2]

वाड का कहना है कि विधायी शक्ति जनसाधारण के लिए विधि विहित करने की शक्ति है, जबकि प्रशासनिक शक्ति विशिष्ट स्थितियों में उनके लिए विधि विहित करने की या उनके लिए विधि लागू करने की शक्ति है। विद्युत प्रदाय उपक्रमों को केंद्रीयभूत करने की स्कीम प्रशासनिक कही जा सकती है, किंतु वह विधायी भी हो सकती है। यही बात मंत्रियों के आदेशों के संबंध में लागू होती है जिनके अनुसार नए नगर या विमानपत्तन आदि स्थापित किए जाते हैं। वह पूछते हैं—'और मंत्री द्वारा एक राष्ट्रीयकृत उद्योग को दिए गए साधारण स्वरूप के निदेशों के बारे में क्या है? क्या ये विभिन्न आदेश विधायी हैं या प्रशासनिक?' वाड का कहना है कि इसका सही उत्तर यह होगा कि वे दोनों हैं। उनका कहना है: '···जो स्पष्ट रूप से विधान है और जो स्पष्ट रूप से प्रशासन है उसके बीच असीम श्रेणियां होती हैं जिनमें काफी मात्रा में अतिव्याप्ति होती है।'[3] तथापि, न्यायालयों ने व्यावहारिक कारणों से विधायी आदेशों को शेष आदेशों से इस सिद्धांत का हवाला देकर सुभिन्न किया है कि पूर्वकथित व्यापक रूप से लागू होते हैं। वे व्यापक मार्गदर्शन के लिए और औपचारिक रूप से प्रकाशन द्वारा किए जाते हैं जिनके निर्देश में विशिष्ट स्थितियों में अलग-अलग विनिश्चय किए जाते हैं।

33. ग्रिफिथ तथा स्ट्रीट के अनुसार, अनुदेशों को तब भी विधायी माना जा सकता है जब वे औपचारिक रूप से जारी न किए जाएं बल्कि एक परिपत्र या पत्र द्वारा इसी प्रकार से जारी किए जाएं। महत्वपूर्ण बात सार है, न कि प्ररूप या नाम। विद्वान् लेखकों का कहना है—"···जहां किसी मंत्री (या अन्य प्राधिकारी) को किसी कानून में या किसी लिखत

1 देखिए एच० डब्ल्यू आर० वाड—एडमिनिस्ट्रेटिव ला, छठा संस्करण, पृ० 47.

2 वही पृ० 848.

3 यथोक्त।

में विधायी शक्ति के प्रतिकूल कार्यपालक शक्ति का प्रयोग करने की शक्ति दी जाती है, जैसे उदाहरण के लिए, सम्पत्ति अधिग्रहण के लिए या अनुज्ञप्ति जारी करने के लिए और वे शक्तियां व्यापक रूप से प्रत्यायोजित कर दी जाती हैं तो जो अनुदेश वह अपने प्रत्यायोजितियों को देता है वे विधायी हो सकते हैं।"[1] जहां वह प्राधिकारी जिसे शक्ति प्रत्यायोजित की जाती है अपनी शक्ति का उपप्रत्यायोजन करने के लिए हकदार होता है चाहे वह विधायी हो या कार्यपालक या न्यायिक तो ऐसा प्राधिकारी अपने प्रत्यायोजितियों को अनुदेश भी दे सकता है और वे अनुदेश विधायी माने जा सकते हैं। तथापि, जैसा कि लार्ड जस्टिस डैनिंग (जो कि वे उस समय थे) ने कहा था—न्यायिक अधिकरण अपने कृत्यों का प्रत्यायोजन तब के सिवाय नहीं कर सकता जब उसे अभिव्यक्त रूप से या आवश्यक विवक्षा द्वारा ऐसा करने के लिए प्राधिकृत किया गया है। देखिए **बरनार्ड और अन्य बनाम नेशनल डॉक लेबर बोर्ड और अन्य**[2]।

34. केनथ कल्प डे का कहना है—

"विधायन को न्यायनिर्णयन से जो बात अलग करती है वह यह है कि पूर्व-कथित व्यक्तियों के अधिकारों को अमूर्त रूप में प्रभावित करता है और किसी व्यक्ति विशेष की विधिक स्थिति को उसके द्वारा निश्चित रूप से प्रभावित किए जाने से पूर्व किसी अगली कार्यवाही में लागू किया जाना चाहिए जबकि न्यायनिर्णयन व्यष्टियों को उनकी वैयष्टिक हैसियत में सारवान् रूप से लागू होता है।"[3]

न्यायमूर्ति होम्स की परिभाषा जो 'समय कसौटी' कहलाती है और जिसे डेविस ने ऐसी परिभाषा कहा है जिससे अनेक असमाधानप्रद व्यावहारिक परिणाम निकले हैं, इस प्रकार है—

"न्यायिक जांच वर्तमान या अतीत के तथ्यों के आधार पर दायित्वों का अन्वेषण, घोषणा और प्रवर्तन करती है। यही इसका प्रयोजन और उद्देश्य है। इसके विपरीत विधान भविष्यलक्षी होता है और नया नियम बनाकर वर्तमान अवस्थाओं में परिवर्तन करता है जो तत्पश्चात् उस सबको या उसके किसी भाग को लागू होगा जो उसकी शक्ति के अधीन है। किसी दर की स्थापना भविष्य के लिए नियम बनाना है और इसीलिए विधायी कृत्य है न कि न्यायिक···।" देखिए प्रेंटिस बनाम एटलांटिक कोस्ट लाइन कंपनी (211 यू० एस० 210, 226)।

35. व्यापक रूप से लागू होने की बात विधायी क्रियाकलाप की सुभिन्न विशेषता बताई जाती है। मुख्य न्यायमूर्ति बर्जर के शब्दों में, 'नियम बनाने की शक्ति सामान्यतः मोटे तौर पर एक सुभिन्न वर्ग के सभी सदस्यों को व्यापक रूप से लागू करते हुए अपेक्षाओं के निर्माण की दिशा में निर्देशित होती है'।[4] बर्नार्ड श्वार्ज का कहना है—

---

1 प्रिंसिपल्स आफ एडमिनिस्ट्रेटिव ला, 5वां संस्करण पृ० 65.

2 (1953 2 क्यू० बी० 18 पृ० 40.

3 एडमिनिस्ट्रेटिव लॉ टैक्स तृतीय संस्करण, पृ० 123-24.

4 एडमिनिस्ट्रेटिव लॉ (1976), पृ० 144.

"इसके विपरीत, न्यायनिर्णयन विनिर्दिष्ट व्यक्तियों या स्थितियों पर लागू होता है। नियम बनाने से व्यक्तियों के अधिकारों पर अमूर्त रूप से प्रभाव पड़ता है और वह किसी व्यक्ति विशेष की विधिक स्थिति के निश्चित रूप से प्रभावित होने से पूर्व किसी अगली कार्यवाही में लागू होना चाहिए; न्यायनिर्णयन व्यष्टिकों पर उनकी व्यष्टिक हैसियत में सारवान् रूप से लागू होता है।"

इर्वाट्ंज के अनुसार 'समय कसौटी' और 'लागू होने की कसौटी' अधिकांश मामलों में व्यवहार्य होती है और यद्यपि कुछ स्थितियों में वस्तुतः सुभिन्नताएं ढूंढना कठिन होता है।

36. कानूनी लिखत (जैसे नियम, आदेश या विनियम) प्रत्यायोजित विधायी शक्ति के प्रयोग से रची जाती है जो प्रशासनिक प्रक्रिया का अंग है और जिससे विधानमंडल द्वारा विधि का अधिनियमन परिलक्षित होता है। न्यायिककल्प आदेश न्यायनिर्णयन से उद्भूत होता है जो प्रशासनिक प्रक्रिया का अंग है और जिससे न्यायालय द्वारा न्यायिक विनिश्चय परिलक्षित होता है। यह सादृश्यता अपूर्ण है और संभवतः सीमा रेखा खींचने में या मिश्रित मामलों में सहायक नहीं है जिन्हें अवर्गीकृत छोड़ना बेहतर होगा।

37. यदि किसी कृत्य विशेष को न्यायिक की अपेक्षा विधायी कहा जाता है तो पक्षकारों के संबंध में व्यावहारिक परिणाम निकल सकते हैं। जब कृत्य को विधायी माना जाए तो उस आदेश द्वारा प्रभावित पक्षकार को नोटिस और सुनवाई का कोई अधिकार नहीं होगा जब तक कि कानून द्वारा ऐसा अपेक्षित न हो। चूंकि यह व्यापक तौर पर लागू होता है और व्यापक शक्तियां उसके अंतर्गत प्राप्त होती हैं और ये सभी व्यक्तियों और स्थितियों को जो मोटे तौर पर एक सुभिन्न वर्ग की होती हैं, लागू होता है, इसलिए विधायी आदेश केवल इस कारण आक्षेपित नहीं किया जा सकता कि उस वर्ग के अंतर्गत आने वाले व्यक्तियों में व्यष्टिक विशिष्टताओं और भेदों को ध्यान में नहीं रखा गया है।

38. **भारत संघ और एक अन्य** बनाम **साइनामाइड इंडिया लि० और एक अन्य**[1] वाले मामले में न्या० चिन्नप्पा रेड्डी ने इस न्यायालय के पूर्वतर विनिश्चयों का हवाला देते हुए कहा है—

"···विधायी कार्यवाही चाहे वह पूर्ण हो या अधीनस्थ, नैसर्गिक न्याय के नियमों के अध्यधीन नहीं होती। संसदीय विधान के मामले में प्रतिपादना स्वयं साक्ष्य है। अधीनस्थ विधान के मामले में ऐसा हो सकता है कि संसद् स्वयं किसी सूचना के लिए और सुनवाई के लिए उपबंधित कर सकती है, ऐसे अनेकों उदाहरण हैं जिनमें विधानमंडल ने अधीनस्थ विधान बनाने वाले प्राधिकरण को आम सूचना और लोक सुनवाई करने के लिए प्राधिकारिता दी है। उदाहरण के लिए नगरपालिका की दरों के उद्ग्रहण के मामले—जिनमें नैसर्गिक न्याय का अनुपालन करने की विहित कानूनी पद्धति का सारवान् रूप से अननुपालन अधीनस्थ विधान को अविधिमान्य कर सकेगा। यहां पर दर का संदाय करने वालों और अन्य व्यक्तियों को दिया गया अधिकार रियायत की प्रकृति का है और न कि न्यायिककल्प का जो

[1] [1988] 3 उम० नि० प० 589=(1987) 2 एस० सी० सी० 720, पृ० 734-35.

विधायी प्रकृति को कम करने के लिए नहीं है। किंतु जहां पर विधानमंडल ने किसी सूचना या सुनवाई के लिए कोई उपबंध करना नहीं चुना है तो कोई भी व्यक्ति उस पर ऐसा करने के लिए दबाव नहीं डाल सकता और ऐसे विधायी क्रियाकलापों में नैसर्गिक न्याय के सिद्धांत (नियमों) को लागू करना अनुज्ञेय नहीं होगा। यह सत्य है कि प्रत्यायोजित विधान के प्रचुरोद्भव के साथ विधान और प्रशासन के बीच अंतर की भ्रांति को दूर करने की प्रवृत्ति रही है। प्रशासनिक और न्यायिककल्प विनिश्चय विधायी क्रियाकलापों में विलीन हो जाते हैं और इसके विपरीत विधायी क्रियाकलाप उनमें विलीन हो जाते हैं तथा एक प्रशासनिक या न्यायिककल्प क्रियाकलाप प्रस्तुत करते हैं।"

यह उल्लेख करते हुए कि नियम निर्माण मोटे तौर पर सुभिन्न वर्ग के सभी सदस्यों को व्यापक रूप से लागू होता है जबकि न्यायनिर्णयन विनिर्दिष्ट व्यक्तियों या स्थितियों पर लागू होता है, विद्वान् न्यायाधीश ने यह मत व्यक्त किया है—

"कीमत नियत करने के अध्युपाय का किसी व्यष्टिक विनिर्माता या उत्पादक के हितों से कोई संबंध नहीं है। यह साधारणतः किसी विशिष्ट वस्तु या वस्तुओं के प्रवर्ग या संव्यवहार के संबंध में है। यह एक साधारण प्रकृति का निदेश है और न कि किसी विशिष्ट स्थिति के विरुद्ध निदेशित किया गया है। इसका आशय भविष्य में लागू होना है। इसे आम उपभोक्ता जनता के हित में अपनाया गया है। आवश्यक वस्तुओं को उचित कीमत पर प्राप्त करने के नागरिकों के अधिकार और उनकी व्यवस्था करने के लिए राज्य का कर्तव्य कीमत नियत करने की राज्य की शक्ति के रूप में दिया गया है और उस नियत कीमत से अधिक कीमत वसूल न करने का उत्पादक का उत्तरदायित्व है। हर दृष्टिकोण से देखने पर विस्तृत रूप से लागू होने वाले दृष्टिकोण से इसका संभावित प्रभाव लोक हितों और उनसे उद्भूत अधिकारों और उत्तरदायित्वों को पूरा करना है और इस बारे में कोई भी प्रश्न नहीं किया जा सकता कि कीमत नियत करना सामान्यतया एक विधायी कार्य है।"

विद्वान् न्यायाधीश ने इस बात पर जोर दिया है—

"कीमत नियतन अक्सर प्रशासनिक या न्यायिककल्प स्वरूप का कार्य होत है। जब इसका संबंध वस्तुओं या संपत्तियों के किसी व्यष्टि से अर्जन या अधिग्रहण से होता है तब ऐसे व्यष्टियों के संबंध में अलग से कीमत नियत करना आवश्यक हो जाता है। ऐसी स्थितियां वहां उद्भूत हो सकती हैं जहां संपत्ति या माल का स्वामी अपनी-अपनी संपत्ति या माल को सरकार को या उसके नामनिर्देशिती को बेचने के लिए मजबूर किया जाता है और संदत्त की जाने वाली कीमत को विधानमंडल द्वारा अधिकथित कानूनी मार्गदर्शक सिद्धांतों के अनुसार नियत करने के लिए विधानमंडल द्वारा निदेश दिया जाता है। ऐसी स्थितियों में कीमतों का अवधारण एक न्यायिककल्प प्रकृति को अर्जित कर सकता है।"

1990(3) eILR(PAT) SC 92

39. इन मताभिव्यक्तियों को हममें से एक (न्या० सब्यसाची मुखर्जी, जो कि वे उस समय थे) ने रेणुसागर[1] वाले मामले में सानुमोदन उद्धृत किया है।

40. सरस्वती इंडस्ट्रियल सिंडीकेट लि० बनाम भारत संघ[2] वाले मामले में इस न्यायालय ने कहा है—

> "कीमत का नियत किया जाना तो एक विधायी अध्युपाय है भले ही वह किसी रिपोर्ट में या अन्य सामग्री में पाई गई किसी वस्तुपरक कसौटी पर आधारित हो। अतः इससे कोई ऐसी शिकायत नहीं हो सकती कि कीमत नियत करते समय नैसर्गिक न्याय के नियम का अनुसरण नहीं किया गया है।"

प्राग आइस एंड आयल मिल्स और एक अन्य बनाम भारत संघ[3] वाले मामले में न्या० चंद्रचूड़, जो कि वे उस समय थे, ने बहुसंख्यक की ओर से निर्णय देते हुए कहा था—

> "हमारे विचार में जब तक किसी विशिष्ट कानून या आदेश के निबंधनों द्वारा कीमत नियतन को विनिर्दिष्ट प्रयोजनों या मामलों के लिए न्यायिककल्प कृत्य नहीं बना दिया जाता तब तक उस प्रकार के नियंत्रण आदेशों के रूप में, जो कि अब हमारे समक्ष हैं, वह वस्तुतः विधायी स्वरूप का ही होता है क्योंकि वह विधान की कसौटी को पूरा कर देता है। किसी विधायी अध्युपाय का सरोकार किसी व्यष्टिक मामले के तथ्यों से नहीं होता है। इसका आशय एक विशिष्ट प्रकार या वर्ग के सब व्यक्तियों या वस्तुओं या संव्यवहारों को लागू होने वाला सामान्य नियम अधिकथित करना होता है।"

बेट्स बनाम लार्ड हैलशम आफ सेंट मेरीलेबोन और अन्य[4] वाले मामले में न्या० मगेरी, जो कि वह उस समय थे की मताभिव्यक्तियों को भी देखिए।

41. हमारे मतानुसार आक्षेपित आदेशों को, जो विभिन्न श्रेणियों और विभिन्न अंचलों में उत्पादित चीनी के लिए अवधारित कीमतों को अधिसूचित करते हुए राजपत्र में सम्यक्तः प्रकाशित किए गए थे, विधिसम्मत रूप से विधायी कहा जा सकता है। उपधारा (6) की अपेक्षा है कि ये आदेश संसद् के दोनों सदनों के समक्ष रखे जाएं। अधिसूचित कीमतें सुपरिभाषित समूहों के अंतर्गत आने वाले सभी व्यक्तियों को निरपवाद रूप से लागू होती हैं। कीमतों का अवधारण उपधारा में अनुध्यात सिद्धांतों के अनुसार किया जाता है। चीनी की पहले से अवधारित कीमतों के निर्देश में ही प्रत्येक उत्पादक को संदेय रकम जिसे उपधारा (2) के खंड (च) के निर्देश में किए गए आदेश के अनुपालन में बेची है, परिकलित की जाती है। ऐसी रकम का परिकलन 'चीनी की कीमत' के अवधारण के प्रतिकूल सुस्पष्ट है जोकि एक गैर-विधायी कृत्य है।

42. इस प्रकार, जबकि व्यष्टिक विचारणा रकम के परिकलन के लिए सुसंगत है

---

1 (1988) 4 एस० सी० सी० 59.
2 [1975] 1 उम० नि० प० 578=[1975] 1 एस० सी० आर० 956 पृ० 961.
3 [1979] 1 उम० नि० प० 1326=[1978] 3 एस० सी० आर० 293 पृ० 317,
4 (1972) 3 आल इंग्लैंड रिपोर्ट्स 1019 पृ० 1024,

1990(3) eILR(PAT) SC 92

वह 'चीनी की कीमत' के अवधारण के लिए सुसंगत नहीं है। चीनी की कीमत वह दर है जिस पर रकम परिकलित की जाती है। जैसा कि **पानीपत**[1] वाले मामले में कहा गया था कीमत विनिर्माण यूनिटों के युक्तियुक्त रूप से दक्षतापूर्ण और आर्थिक प्रतिनिधि समूह के निर्देश में लागत की प्रक्रिया से निकालनी होगी।

43. इस संबंध में हमें यह उल्लेख करना होगा कि प्रथमदृष्ट्या **साइनामाइड**[2] वाले मामले में न्या० चिन्नप्पा रेड्डी की कुछ मताभिव्यक्तियां, जिनका याचियों के काउंसेल द्वारा बहुत अधिक अवलंब लिया गया है, उससे असंगत प्रतीत होती हैं, जो कुछ हमने अभी कहा है। विद्वान् न्यायाधीश का कहना है—

> "धारा 3(2)(ग) के अधीन किया गया आदेश जो एक संव्यवहार की बाबत नहीं है और न ही किसी व्यक्ति विशेष के प्रति निदिष्ट है, स्पष्टत: विधायी कृत्य है जबकि धारा 3(3-ग) के अधीन किया गया आदेश जो किसी विनिर्दिष्ट व्यक्ति से अनिवार्य विक्रय के संव्यवहार विशेष की बाबत है, एक गैर विधायी कृत्य है।"

ऐसा प्रतीत होगा कि जो कुछ विद्वान् न्यायाधीश के मन में था वह ऐसा आदेश था जिसके द्वारा 'रकम' का परिकलन प्रत्येक व्यष्टिक उत्पादक की बाबत उपधारा (3-ग) के अनुसार किया जाना था न कि ऐसा आदेश जिसके द्वारा 'चीनी की कीमत' अवधारित की जाए। जबकि पूर्वोक्त गैर-विधायी है पश्चात्कथित विद्वान् न्यायाधीश द्वारा अपनाई गई कसौटी से ही विधायी स्वरूप का है। अतः हम इस मुद्दे पर विद्वान् न्यायाधीश की मताभिव्यक्ति को इस रूप में लागू समझते हैं कि यह केवल ऐसे व्यष्टिक आदेश को लागू होती है जिसके द्वारा उपधारा के अनुसार 'रकम' नियत की जाए न कि ऐसे आदेश को जो 'चीनी की कीमत' अवधारित करता हो और आक्षेपित आदेश वही हैं। उपधारा के किसी अन्य अर्थान्वयन से **पानीपत**[1] वाले मामले में संविधान न्यायपीठ द्वारा अपनाए गए मत से टकराव होगा और इसीलिए वह अमान्य होगा।

44. चूंकि ऐसे व्यष्टिक आदेश, जिनके द्वारा व्यष्टिक उत्पादकों को संदेय रकम परिकलित की जाए, कीमत नियतन की प्रक्रिया पर आधारित प्रशासनिक आदेश होते हैं अतः उन्हें कार्यपालिका के अनुदिष्ट निर्णय पर छोड़ना बेहतर होगा, तथा उनके संबंध में दूसरे पक्षकार को भी सुनो का सिद्धांत लागू नहीं होगा। केवल आवश्यक है युक्तियुक्तता और निष्पक्षता जो नैसर्गिक न्याय के सिद्धांत से सारत: निरूपित हैं जैसा कि इस न्यायालय ने **ए० के० करैपाक और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य**[3] वाले मामले में स्पष्ट किया था। **रेणुसागर**[4] वाले मामले में न्या० मुखर्जी, जोकि वह उस समय थे, की मताभिव्यक्ति को भी देखिए।

45. कीमत नियतन तब भी विधायी कार्रवाई की प्रकृति का होता है जब वह सुसंगत सामग्री पर आधारित वस्तुपरक कसौटी पर टिका होता है। नैसर्गिक न्याय का कोई

---

1 [1973] 2 एस० सी० आर० 860

2 [1988] 3 उम० नि० प० 589=(1987) 2 एस० सी० सी० 720 पृ० 734-35.

3 [1970] 1 एस० सी० आर० 457.

4 (1988) 4 एस० सी० सी 103, 105.

1990(3) eILR(PAT) SC 92

भी सिद्धांत ऐसे किसी आदेश को लागू नहीं होता है। फिर भी यह आज्ञापक है कि प्राधिकारी की कार्रवाई तर्क से प्रेरित होनी चाहिए : देखिए **सरस्वती इंडस्ट्रियल सिंडीकेट लि०**[1]। सरकार कोई मनमानी कीमत नियत नहीं कर सकती। वह बाह्य बातों के आधार पर कीमत नियत नहीं कर सकती : देखिए **रेणुसागर**[2] का मामला।

46. कोई भी मनमानी कार्रवाई चाहे शक्ति के विधायी प्रयोग की प्रकृति की हो या प्रशासनिक या न्यायिककल्प, वह संविधान के अनुच्छेद 14 के प्रतिषेध के अधीन होगी। जैसा कि **ई० पी० रोयप्पा बनाम तमिलनाडु राज्य और एक अन्य**[3] में कहा गया था, 'समानता और मनमानापन दोनों एक दूसरे के गहरे शत्रु हैं; एक गणराज्य में विधिसम्मत् शासन से संबंधित है जबकि दूसरा एक निरंकुश राजा की सनक और मर्जी से।' विभेद की बुराई से दिशाहीन और निरंकुश शक्ति प्रभावित होती है—**श्रीमती मेनका गांधी बनाम भारत संघ और एक अन्य**[4]। अनुच्छेद 14 में अधिष्ठापित समता का सिद्धांत प्रत्येक राज्य की कार्रवाई के लिए मार्गदर्शन होना चाहिए चाहे वह विधायी, कार्यपालक या न्यायिककल्प हो : **रमण दयाराम शेट्टी बनाम भारत का अंतर्राष्ट्रीय विमानपत्तन प्राधिकरण और अन्य**[5]; **अजय हसिया और अन्य बनाम खालिद मुजीब सेहरावर्दी और अन्य**[6] और **डी० एस० नकारा और अन्य बनाम भारत संघ**[7]।

47. कानून द्वारा प्रत्यायोजित शक्ति उसके निबंधनों से सीमित होती है और उसके उद्देश्यों के अधीनस्थ होती है। प्रत्यायोजिती को सद्भावपूर्वक युक्तियुक्त रूप से दी गई शक्ति के अंतर्गत और तात्विक तथ्यों पर सुसंगत रूप से विचार करके कार्रवाई करनी चाहिए। उसके संपूर्ण विनिश्चय चाहे वे विधायी हों या प्रशासनिक या न्यायिककल्प संविधान के सामंजस्य में और देश की अन्य विधियों के सामंजस्य में होने चाहिएं। वे 'समर्थकारी विधान के प्रयोजनों से युक्तियुक्त रूप से संबद्ध हों।' देखिए **लीला मोर्निंग बनाम फैमिली पब्लिकेशंस सर्विस**[8]। यदि वे प्रकटतः अन्यायपूर्ण या प्रपीड़क या उत्पीड़क या अप्राधिकृत उद्देश्य की ओर निदेशित हैं अथवा प्रत्यायोजन के उद्देश्यों की प्राप्ति की दिशा में एक मात्रा तक प्रवृत्त नहीं हैं तो न्यायालय यह कह सकते हैं, 'संसद् का आशय ऐसे नियम बनाने का प्राधिकार देने का कभी नहीं था; वे अयुक्तियुक्त और अधिकारितारहित हैं' : **क्रूसे बनाम जानसन**[9] वाले मामले में मु० न्या० किल्लोवन के लार्ड रसल के अनुसार।

48. न्यायिक पुनर्विलोकन के सिद्धांत में यह विवक्षित है कि शक्ति का स्रोत प्रत्यायोजित शक्ति की सीमाओं के अंतर्गत कार्य करता है और वह अपनी शक्ति का दुरुपयोग नहीं करता। उसे युक्तियुक्त रूप से और सद्भावपूर्वक कार्रवाई करनी चाहिए। केवल

1 [1975] 1 एस० सी० आर० 956, 961, 962.
2 (1988) 4 एस० सी० सी० 103, 105.
3 [1974] 2 एस० सी० आर० 348.
4 (1978) 1 एस० सी० सी० 248 पृ० 293-294.
5 [1979] 3 एस० सी० आर० 1014 पृ० 1042.
6 (1981) 1 एस० सी० सी० 722.
7 (1983) 1 एस० सी० सी० 305.
8 411 यू० एस० 356, 36 एल ई डी, 2डी 318.
9 (1898) 2 क्यू० बी० 91, 99.

1990(3) eILR(PAT) SC 92

इतना पर्याप्त नहीं है कि कोई लिखत मूल अधिनियम के अधिकारातीत हो, अपितु वह सांविधानिक सिद्धांतों के भी सुसंगत हो : **मेनका गांधी बनाम भारत संघ**[1] ।

49. जहां विधि का प्रश्न विवाद्य होता है वहां न्यायालय अपने स्वतंत्र निर्णय के आधार पर आक्षेपित विनिश्चय के सही होने के बारे में अवधारण कर सकता है । यदि प्राधिकारी का विनिश्चय उससे मेल नहीं खाता है जिसे न्यायालय ठीक समझता है तो उस प्राधिकारी द्वारा विधि का निष्कर्ष निरस्त कर दिया जाना चाहिए । जहां वह तथ्य संबंधी निष्कर्ष है वहां न्यायालय केवल उस निष्कर्ष की युक्तियुक्तता पर विचार करता है । जब वह निष्कर्ष तर्कसंगत और साक्ष्य पर युक्तियुक्त रूप से आधारित पाया जाता है तो उस अर्थ में कि सब सुसंगत सामग्री को ध्यान में रखा गया है और वह विनिश्चय किसी असंगत सामग्री से प्रभावित नहीं हुआ है और वह विनिश्चय ऐसा है जिस पर कोई भी युक्तिवान मनुष्य ऐसे साक्ष्य के आधार पर कार्रवाई करते हुए पहुंचेगा तो न्यायिक पुनर्विलोकन निःशेषित हो जाता है भले ही वह निष्कर्ष आवश्यक रूप से वही न हो जिसे न्यायालय तथ्य के निष्कर्ष के रूप में निकालता । कोई आदेश विधायी कहा जाए या प्रशासनिक या न्यायिक-कल्प अथवा क्या वह विधि का अवधारण है या तथ्य का, शक्तिसंपन्न विशेषज्ञ निकाय का निर्णय साधारण तौर पर अंतिम माना जाता है और न्यायिक कृत्य तब पूरा हो जाता है जब यह पाया जाए कि अभिलेख में 'वारंट' और विधि की दृष्टि में तर्कसंगत आधार है । देखिए **रोचेस्टर टेली कारपोरेशन** बनाम **संयुक्त राज्य अमेरिका**[2], **एसोसिएटेड प्रोविंशियल पिक्चर हाउसेज** लि० बनाम **वेंजबरी कारपोरेशन**[3] को भी देखिए ।

50. जैसा कि **चीफ कांस्टेबल आफ दि नार्थ वेल्स पुलिस** बनाम **इवांस**[4] वाले मामले में लार्ड चांसलर सेंट मेरीलेबोन के लार्ड हैलशम ने कहा था—

> "न्यायालय का काम यह देखना है कि विधिपूर्ण प्राधिकारी ने अनुचित व्यवहार करके दुरुपयोग न किया हो और उसका यह काम नहीं है कि वह स्वयं विधि द्वारा उस प्राधिकारी को सौंपे गए काम को करने का प्रयास करने लगे...... न्यायिक पुनर्विलोकन का प्रयोजन यह सुनिश्चित करना है कि व्यक्ति को उचित व्यवहार मिले न कि यह सुनिश्चित करना कि प्राधिकारी उचित व्यवहार लेखबद्ध करने के बाद ऐसे मामले पर पहुंचे जिसे विनिश्चित करने के लिए वह विधि द्वारा प्राधिकृत है—एक ऐसा निष्कर्ष जो न्यायालय की दृष्टि में सही है ।"

इसी मामले में लार्ड ब्राइटमैन ने कहा है—

> "जैसा कि 'न्यायिक पुनर्विलोकन' शब्दों से ही विवक्षित है यह विनिश्चय के विरुद्ध अपील नहीं है, अपितु उस रीति का पुनर्विलोकन है जिसमें वह विनिश्चय किया गया था ।"

51. शक्ति का निधान या तो तब शक्तिबाह्य रूप से कार्य करता है जब वह संकीर्ण

---

1 (1978) 1 एस० सी० सी० 248, 314-315.

2 (1939) 307 यू० एस० 125, 83 एल० ईडी० 1147.

3 (1948) 1 के० बी० 223.

4 [1982] 1 डब्ल्यू० एल० आर० 1155 पृ० 1160-61.

1990(3) eILR(PAT) SC 92

अर्थ में अपनी शक्ति के आधिक्य में कार्य करता है अथवा जब वह दुर्भावना से कार्रवाई करके अपनी शक्ति का दुरुपयोग करता है या असंगत आधारों पर या सुसंगत बातों को ध्यान में रखे बिना या संपूर्ण अयुक्तियुक्तता के साथ या अग्राह्य प्रयोजन के लिए अपनी शक्ति का दुरुपयोग करता है। एसोसिएटेड प्रोविंशियल पिक्चर हाउसेज लि० बनाम वेंसबरी कारपोरेशन[1] को देखिए। वेस्टमिनिस्टर कारपोरेशन बनाम लंदन और नार्थ वेस्टर्न रेलवे[2] वाले मामले में लार्ड मैकनाटन के शब्दों में—

"......यह सुस्थिर है कि कानूनी शक्तियों से, जैसे निगम पर प्रदत्त शक्तियों से, विनिहित लोक निकाय को इस बात का ध्यान रखना चाहिए कि वह अपनी शक्तियों से बाहर न जाए या उनका दुरुपयोग न करे। उसे सौंपे गए प्राधिकार की सीमाओं के भीतर रहना चाहिए। उसे सद्भावपूर्वक कार्रवाई करनी चाहिए और उसे युक्तियुक्त रूप से कार्रवाई करनी चाहिए। अंतिम प्रतिपादना यदि प्रथम में नहीं तो दूसरे में अवश्य अंतर्वलित है......"

बेरियम कैमिकल्स लि० और एक अन्य बनाम दि कंपनी ला बोर्ड और अन्य[3] वाले मामले में इस न्यायालय ने कहा है—

"......यदि (कानूनी आदेश) सद्भावपूर्वक और विधान के प्रयोजन को अग्रसर करने के सर्वोत्तम आशय से जो शक्तियां प्रदत्त करता है, पारित किया जाए तो भी चूंकि प्राधिकारी को उस विधान के अनुसार और उसकी सीमाओं के अंतर्गत कार्रवाई करनी होती है इसलिए उसके आदेश को भी चुनौती दी जा सकती है यदि वह उन सीमाओं से बाहर है या उस विधान से बाहर के आधारों पर पारित किया गया है अथवा यदि उसे पारित करने के लिए कोई भी आधार नहीं हैं अथवा यदि वे आधार ऐसे हैं कि कोई भी युक्तिवान् व्यक्ति उस राय या समाधान पर नहीं पहुंच सकता जो उस विधान के अनुसार अपेक्षित है। इनमें से किसी भी स्थिति में यह भली प्रकार कहा जा सकता है कि प्राधिकारी ने अपनी राय ईमानदारी से नहीं बनाई थी अथवा यह कि उसे बनाने में उसने सुसंगत तथ्यों पर अपने मस्तिष्क का प्रयोग नहीं किया था।"

रेणुसागर[4] वाले मामले में न्या० मुखर्जी, जोकि वह उस समय थे, ने कहा है—

"यदि विधायी या प्रशासनिक शक्ति के प्रयोग में कोई स्पष्ट त्रुटि है या उसका प्रयोग स्पष्टतः मनमाना है तो ऐसी शक्ति का ऐसा प्रयोग अपास्त कर दिया जाएगा। इसी प्रकार, यदि शक्ति का प्रयोग सुसंगत कारकों (बातों) पर विचार किए बिना या उनका ध्यान रखे बिना किया गया है तो शक्ति का प्रयोग स्पष्टतः त्रुटिपूर्ण माना जाएगा। यदि किसी शक्ति (चाहे वह विधायी हो या प्रशासनिक) का

---

1 (1948) 1 के० बी० 223.

2 (1905) ए० सी० 426, 430.

3 [1966] सप्ली० एस० सी० आर० 311.

4 [1988] 4 एस० सी० सी० 59, 104=[1989] 2 उम० नि० प० 392 पृ० 445 पैरा 86.

1990(3) eILR(PAT) SC 92

प्रयोग ऐसे अनस्तित्वशील तथ्यों के आधार पर किया जाता है, जो प्रकटतः त्रुटिपूर्ण हैं, तो शक्ति का ऐसा प्रयोग दूषित प्रयोग होगा।"

52. अतः सही स्थिति यह है कि शक्ति के निधान के किसी भी कृत्य को चाहे वह विधायी हो या प्रशासनिक या न्यायिककल्प चुनौती दी जा सकती है यदि वह संविधान या शासी अधिनियम या देश की विधि के साधारण सिद्धांतों के विरोध में है या वह इतना मनमाना या अयुक्तियुक्त है कि कोई भी समझदार प्राधिकारी उसे कभी भी नहीं कर सकता था।[1]

53. निस्संदेह आक्षेपित आदेश विशेषज्ञों के गहन अध्ययन पर आधारित हैं। वे 1969 और 1973 में टैरिफ आयोग द्वारा दी गई सिफारिशों से पूरी तरह समर्थित हैं। यह सही है कि कुछ पहलुओं से इन सिफारिशों की बाद में नियुक्त की गई विशेषज्ञ निकाय अर्थात् बी० आई० सी० पी० द्वारा आलोचना की गई थी। इस तथ्य के अलावा कि सरकार ने बी० आई० सी० पी० की आलोचना को स्वीकार नहीं किया है वह आलोचना सुसंगत नहीं है जहां तक आक्षेपित आदेशों का संबंध है, क्योंकि आक्षेपित आदेश पूर्वतर अवधि के बारे में हैं। ये आदेश अभिलेख पर सुसंगत सामग्री से पूरी तरह समर्थित हैं। अपनी कानूनी शक्ति का प्रयोग करते हुए केंद्रीय सरकार द्वारा निकाले गए निष्कर्ष विशेषज्ञ निष्कर्ष हैं जो विभेदात्मक अथवा अयुक्तियुक्त अथवा मनमाने अथवा अधिकारातीत नहीं बताए गए हैं। जो सामग्री याचियों द्वारा हमारी जानकारी में लाई गई है वह बार में इस बहस का समर्थन नहीं करती कि केंद्रीय सरकार ने उन सुसंगत प्रश्नों पर अपने मस्तिष्क का प्रयोग नहीं किया है जिन पर वे कानून के अनुसार प्रत्याशित थे। उपधारा (3-ग) के अनुसार चीनी की कीमत तय करने के प्रयोजन के लिए चीनी कारखानों को उनकी भौगोलिक स्थिति के आधार पर

---

[1] देखिए करुसे बनाम जॉनसन [(1898) 2 क्वींस बेंच 91] वाले मामले में लार्ड रसल तथा एसोसिएटेड प्रोविंशियल पिक्चर हाउसेज लि० बनाम वेंसबरी कारपोरेशन [(1948) 1 किंग्स बैंच 223] वाले मामले में लार्ड ग्रीन, एम० आर० की मताभिव्यक्ति को देखिए। मिक्सनम प्रापर्टीज लि० बनाम कर्टसी यू० डी० सी० [(1965) ए० सी० 735]; कमिश्नर्स आफ कस्टम्स एंड एक्साइज बनाम क्योर एंड डीले लि० [(1962) 1 क्वींस बैंच 340]; मैक एलडोने बनाम फोर्डे [(1971) अपील केसेज 632 (एच० एल०)]; कार्लटोना लि० बनाम कमिश्नर्स आफ वर्क्स [(1943) 2 आल इंग्लैंड रिपोर्ट्स 560, 564]; पायंट आफ आयर कोलियरीज लि० बनाम लायड जार्ज [(1943) 2 आल इंग्लैंड रिपोर्ट्स 546]; स्काट बराम ग्लासगो कारपोरेशन [(1899) अपील केसेज 470, 492]; रोबर्ट बेयर्ड एल० डी० बनाम सिटी आफ ग्लासगो [(1936) अपील केसेज 32, 42]; मैन हैटन जनरल इक्विपमेंट कं० बनाम कमिश्नर [(1935) 297 यू० एस० 129, 134]; येट्स (आर्थर) एंड कं० प्रा० लि० बनाम वेजीटेबल सीड्स कमेटी [(1945-46) 72 सी० एल० आर० 37]; बैली बनाम कोनोले [(1931) 34 डब्ल्यू० ए० एल० आर० 18]; बायड बिल्डर्स लि० बनाम सिटी आफ ओटावा [(1964) 45 डी० एल० आर० (2डी) 211]; बर्नस एंड टाउनशिन आफ हाल्डीमाण्ड [(1966) 52 डी० एल० आर० (2डी) 1014] और लिंच बनाम टिल्ड्न प्रोड्यूस कं० (265 यू० एस० 315, 320-322).

समूह में रखा जाना चाहिए, यह एक नीति संबंधी विनिश्चय है जो निःशेषी विशेषज्ञ निष्कर्षों पर आधारित है।

54. कारखानों का वर्गीकरण भौगोलिक एवं कृषि-आर्थिक बातों को ध्यान में रख कर किया जाता है। चीनी की विभिन्न श्रेणियों की उचित कीमतें विनिर्माण यूनिटों के युक्तियुक्त रूप से दक्षतापूर्ण और आर्थिक प्रतिनिधि समूह के निर्देश में प्रत्येक अंचल के लिए अवधारित की जाती हैं। जैसा कि **पानीपत**[1] वाले मामले में और **अनकपल्ली**[2] वाले मामले में अभिनिर्धारित किया गया था, ऐसे वर्गीकरण को प्रतिकूल साक्ष्य के अभाव में मनमाना या अयुक्तियुक्त नहीं कहा जा सकता अथवा उपधारा (3-ग) द्वारा प्राप्तव्य उद्देश्य से तर्कसंगत् संबंध रखने वाले बोधगम्य अंतर पर आधारित नहीं पाया जा सकता। ऐसे वर्गीकरण की आलोचना करने वाला व्यक्ति 'आश्वासन के रूप में यह दर्शाने का भारी भार उठाता है कि वह अविधिमान्य है, क्योंकि यह अन्यायसंगत् और उसके निष्कर्ष अयुक्तियुक्त हैं।" (देखिए **फैडरल पावर कमीशन** बनाम **होप गैस कंपनी**[3]) यदि फिर भी याचियों को हानि होती है तो यह आवश्यक नहीं है कि ऐसी हानि भौगोलिक अंचलीकरण के कारण हुई हो, अपितु हो सकता है वह उससे पूरी तरह असंसक्त कारणों से हुई हो, जैसे संयंत्र और मशीनरी की हालत, प्रबंध की गुणता, विनिधान नीति, श्रमिक संबंध आदि। ये ऐसी बातें हैं जिन पर याचियों ने कोई आंकड़े पेश नहीं किए हैं और किसी भी दशा में उन पर विचार करने के लिए न्यायिक पुनर्विलोकन समुचित नहीं है।

55. इस संबंध में हम **भारत संघ और एक अन्य** बनाम **साइनामाइड इंडिया लि० और एक अन्य**[4] वाले मामले में न्या० चिन्नप्पा रेड्डी की मताभिव्यक्ति को दोहराना चाहेंगे—

> "हम इस आधार वाक्य से सहमत नहीं हैं कि कीमत नियतन से प्रधानतः विनिर्माताओं और उत्पादकों पर प्रभाव पड़ता है। जिन पर सबसे अधिक प्रभाव पड़ता है वे हैं उपभोक्ता। उनके संरक्षण के लिए ही कीमत नियतन किया जाता है और कीमतों में वृद्धि होने से उन पर उतना ही प्रभाव पड़ता है जितना कीमत घटाने से किसी विनिर्माता पर।"

गुप्ता शुगर वर्क्स (मैसर्स) बनाम **उत्तर प्रदेश राज्य और अन्य**[5] वाले मामले में हममें से एक (न्या० जगन्नाथ शेट्टी) ने कहा था—

> "मामले को इस दृष्टिकोण से देखते हुए मूल्य नियतन का मुख्य उद्देश्य उत्पादकों की अपेक्षा उपभोक्ताओं का हित होगा।"

56. आक्षेपित आदेशों के तथ्यात्मक आधार का पुनर्मूल्यांकन करने के लिए

---

[1] [1973] 2 एस० सी० आर० 860.

[2] [1983] 2 एस० सी० आर० 882.

[3] 320 यू० एस० 591, 602 (1944).

[4] (1987) 2 एस० सी० सी० 720, पृ० 736=[1988] 3 उम० नि० प० 589.

[5] (1987) सप्लो० एस० सी० सी० 476, प० 481=[1988] 2 उम० नि० प० 470.

न्यायालय के पास न तो नियम होते हैं और न ही जानकारी। न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति का प्रयोग करते हुए न्यायालय का संबंध इस बात से नहीं है, कि तथ्य के निष्कर्ष सही हैं या नहीं जिनके आधार पर आदेश किया गया है जब तक कि वे निष्कर्ष साक्ष्य द्वारा युक्तियुक्त रूप से समर्थित हैं। रेलरोड कमीशन आफ टैक्साज बनाम रोवन एंड निकल्स आयल कंपनी[1] वाले मामले में संयुक्त राज्य अमेरिका के उच्चतम न्यायालय के न्यायमूर्ति फ्रैंक फर्टर के शब्दों में—

> "संविधान में ऐसी कोई बात नहीं है जो इन विशेषज्ञ निष्कर्षों को अस्वीकार किया जाए। और न ही बुद्धि कौशल और उपकरण के आधार पर फैडरल न्यायालय चुने गए राज्य प्राधिकारियों के निर्णय के विरुद्ध ऐसे विषय पर अपना स्वतंत्र निर्णय करने के लिए अर्हित हैं······जब हम मुकदमे की सीमित अवस्थाओं पर विचार करते हैं—ऐसे विवाद्यकों के बारे में ही न्यायिक प्रक्रिया की अनुकूलनीयता जो निश्चित रूप से सीमित हैं और वकीलों की विशेष क्षमता के अंतर्गत तकनीकों और मानदंडों द्वारा निर्णीत किए जाने हैं—यह स्पष्ट है कि 'सम्यक् प्रक्रिया' (ड्यु प्रोसेस) खंड के अनुसार यह अपेक्षित नहीं है कि विरोधी परिसाक्ष्य और विशेषज्ञ साक्षियों की भविष्यवाणियों और धारणाओं पर न्यायाधीशों के स्वतंत्र मत को विशेषज्ञ की राय पर अधिरोपित किया जाए।"

'सम्यक् प्रक्रिया' खंड के अभाव में इस मताभिव्यक्ति का और भी अधिक महत्व है।

57. न्यायिक पुनर्विलोकन का संबंध आर्थिक नीति के विषयों से नहीं है। न्यायालय विधानमंडल या उसके अभिकर्ताओं के निर्णयों के स्थान पर उनमें से किसी के भी क्षेत्र के विषयों के बारे में अपना निर्णय नहीं रखता। न्यायालय विशेषज्ञों की राय के स्थान पर अपने विचारों को नहीं रखता। जब विधानमंडल अपने प्राधिकार के क्षेत्र के भीतर काम करता है, और किसी अभिकर्ता को शक्ति प्रत्यायोजित करता है तो वह तथ्य संबंधी निष्कर्ष निकालने के लिए अभिकर्ता को सशक्त कर सकता है और वे निष्कर्ष निर्णायक होंगे बशर्ते कि ऐसे निष्कर्ष युक्तियुक्तता की कसौटी पर खरे उतरते हों। ऐसे सभी मामलों में न्यायिक छानबीन इस प्रश्न तक सीमित रहती है क्या तथ्य संबंधी निष्कर्ष युक्तियुक्त रूप से साक्ष्य पर आधारित हैं और क्या ऐसे निष्कर्ष देश की विधियों के अनुरूप हैं अथवा नहीं। जैसा कि न्या० जगन्नाथ शेट्टी ने (मैसर्स) गुप्ता शुगर वर्क्स[2] वाले मामले में कहा था —

> "न्यायालय न तो चार्टरित लेखापाल की भांति और न ही आय-कर अधिकारी की भांति कार्य करता है। न्यायालय का सरोकार किसी व्यक्तिगत मामले अथवा किसी विशिष्ट समस्या से नहीं है। न्यायालय केवल यह परीक्षा करता है कि क्या अवधारित किया गया मूल्य कानून में उपबंधित बातों पर सम्यक् ध्यान देते हुए अवधारित किया गया है और क्या असंबद्ध मामलों को अवधारण से अपवर्जित रखा गया है।"

58. कीमत नियतन न्यायालयों के क्षेत्राधिकार में नहीं आता। ऐसे विषयों की

---

[1] 311 यू० एस० 570-577, 85 एल० ईडी० 358, 362.

[2] (1987) सप्ली० एस० सी० सी० 476, पृ० 481=[1988] 2 उम० नि० प० 470.

1990(3) eILR(PAT) SC 92

बाबत न्यायिक कृत्य तब निःशेषित हो जाता है जब संबंधित प्राधिकारी द्वारा निकाले गए निष्कर्षों के लिए तर्कसंगत आधार मिल जाता है। जैसा कि **मिसीसिप्पी वैली बारजे लाइन कंपनी बनाम संयुक्त राज्य अमेरिका**[1] वाले मामले में न्यायमूर्ति कार्डोजो ने कहा था—

"दर सूची के ढांचे से उस प्रबुद्ध निर्णय के उपयोग के लिए एक विशिष्टता मिलती है जिसे आयोग प्रशिक्षण और अनुभव द्वारा बनाने के लिए अर्हित होता है··· इस कृत्य को अपने क्षेत्राधिकार में लेना न्यायालय के क्षेत्र में नहीं है······न्यायिक कृत्य उस समय निःशेषित हो जाता है जब प्रशासनिक निकाय द्वारा अनुमोदित निष्कर्षों के लिए तर्कसंगत् आधार मिल जाता है।"

59. इस बात पर विचार करना केंद्रीय सरकार के लिए नीति और आयोजन का विषय है कि क्या आंशिक नियंत्रण की प्रणाली अपनाना चीनी उद्योग और जनसाधारण के सर्वोत्तम आर्थिक हित में होगा कि चीनी कारखानों को उदग्रहण चीनी की कीमत अवधारित करने के प्रयोजन के लिए भौगोलिक एवं कृषि-आर्थिक संघटकों के निर्देश में समूहकृत किया जाए। केंद्रीय सरकार को कानूनी लिखतों और कार्यपालक आदेशों के माध्यम से अपने नीति संबंधी विनिश्चय बनाने और कार्यान्वित करने के लिए पर्याप्त शक्ति प्रत्यायोजित की गई है। क्या चीनी उद्योग को वसूली, अवधि, यूनिटों के आकार और आयु तथा उत्पादक के प्रति टन पूंजी लागत के विशेष निर्देश में, उनके स्थान को ध्यान में रखे बिना, एक-सी लागत विशेषताओं वाली यूनिटों को समूहों में विभाजित करने के लिए नीति में परिवर्तन किया जाना चाहिए, जैसी कि बी० आई० सी० पी० ने सिफारिश की थी, यह पुनः एक ऐसा मामला है जिस पर केंद्रीय सरकार को विनिश्चय करना है। चीनी उद्योग के लिए क्या अच्छा है और किस रीति से नीति बनाई जाए और कार्यान्वित की जाए तथा कानून के मूल उद्देश्य को ध्यान में रखा जाए अर्थात् जनसाधारण के सर्वोत्तम हित में उचित कीमतों पर अनिवार्य वस्तुओं का प्रदाय और समान वितरण, ऐसा विनिश्चय है जो अनन्यतः केंद्रीय सरकार के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आता है। सामान्यतया ऐसे मामलों में न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति का प्रयोग नहीं किया जाता।

60. इस संबंध में हम **सेक्रेटरी आफ एग्रीकल्चर बनाम सेंट्रल रॉयग रिफाइनिंग कंपनी**[2] वाले मामले में न्यायमूर्ति फ्रैंक फर्टर के शब्दों को दोहराना चाहेंगे—

"···कांग्रेस के सामने विशिष्टतया अपने व्यापक विवेकाधिकार से नीति बनाने का प्रश्न था। ऐसी आर्थिक नीति के निर्माण पर निबंधन अधिरोपित करने के लिए न्याय के उन सुदृढ़ सिद्धांतों से जिन्हें 'सम्यक् प्रक्रिया' खंड अभिव्यक्त करता है, विधायी प्रक्रिया में न्यायपालिका का विचित्र अतिक्रमण होगा······"

"यह कहना पर्याप्त होगा कि चूंकि कांग्रेस ने ऐतिहासिक आधार पर कोटे नियत किए थे इसलिए यह न्यायालय उन सुसंगत संघटकों पर फिर से विचार नहीं

---

1 292 यू० एस० 282-290, 78 एल० ईडी० 1260, 1265.

2 338 यू० एस० 615-617, 94 एल० ईडी० 391-392.

1990(3) eILR(PAT) SC 92

कर सकता और संभवतः कांग्रेस की समीचीनता और ऋजुता की धारणा पर अपनी धारणा प्रतिस्थापित नहीं कर सकता। ऐसा है, भले ही इस प्रकार नियत किए गए कोटे प्रकटतः कुछ क्षेत्रों या व्यक्तियों के लिए अलाभकर हों। यह न्यायालय जटिल प्रायोगिक आर्थिक विधान की असमताओं और विषमताओं से अनुतोष देने के लिए अधिकरण नहीं है।"

61. यह स्मरणीय है कि कीमत अवधारण के प्रयोजन के लिए अंचल के आधार पर उद्योग का विभाजन प्रायः सभी उत्पादकों ने बिना आपत्ति के स्वीकार कर लिया है याचिकों जैसे कुछ अपवाद हो सकते हैं। यदि यह सही है कि व्यष्टिक रूप में याचियों को हानि होगी और उन्होंने वर्तमान प्रणाली के फलस्वरूप हानि उठाई है—यह एक ऐसा प्राख्यान है जिसे सिद्ध नहीं किया गया है और इसकी प्रकृति ही ऐसी है कि इसे न्यायिक पुनर्विलोकन द्वारा अवधारित नहीं किया जा सकता—आक्षेपित आदेशों में हस्तक्षेप करने के लिए यह पर्याप्त आधार नहीं है। हमारा समाधान नहीं हुआ है कि **अनकपल्ली**[1] **और पानीपत**[2] वाले मामले में इस न्यायालय के विनिश्चयों पर इस संबंध में पुनर्विचार किया जाना चाहिए। हमें आक्षेपित आदेशों को दी गई चुनौती में कोई सार दिखाई नहीं पड़ता। इन परिस्थितियों में सिविल रिट याचिकाएं खारिज की जाती हैं। तथापि, खर्चे के बारे में हम कोई आदेश नहीं करते हैं।

रिट याचिकाएं खारिज की गई।

कृ०