बशीरुद्दीन अशरफ

बनाम

बिहार राज्य

(माननीय मुख्य न्यायाधीश श्री एस. आर. दास, न्यायमूर्ति जाफ़र इमाम, न्यायमूर्ति एस. के. दास, न्यायमूर्ति गोविंदा मेनन तथा न्यायमूर्ति ए. के. सरकार)

मुतवल्ली—मजलिस की शक्तियाँ—बजट—मुतवल्ली द्वारा बजट तैयार कर उसकी प्रति मजलिस को न भेजना—दोषसिद्धि—वैधता—जुर्माने की सजा तथा अदायगी के अभाव में कारावास—वैधता —बिहार वक्फ अधिनियम, 1947 (बिहार अधिनियम 8/1948), धारा 58, 65—भारत का संविधान, अनुच्छेद 19(1)(ग)।

अपीलकर्ता, जो संबंधित वक्फ संपत्ति का मुतवल्ली था, वर्ष 1952-53 के लिए वक्फ संपत्ति का बजट तैयार करने तथा उसकी प्रति 15 जनवरी 1952 से पूर्व मजलिस को भेजने में विफल रहा, जबकि वह बिहार वक्फ अधिनियम, 1947 की धारा 58(1) के अंतर्गत ऐसा करने के लिए बाध्य था। फलस्वरूप, उसे अधिनियम की धारा 65(1) के अंतर्गत दंडाधिकारी द्वारा दोषी ठहराया गया और ₹100 के जुर्माने से दंडित किया गया तथा जुर्माना अदा न करने की दशा में पंद्रह दिन के साधारण कारावास की सजा दी गई। उसकी ओर से यह तर्क दिया गया कि दोषसिद्धि एवं दंडादेश अवैध है, क्योंकि— (1) अधिनियम की धारा 58(1) भारत के संविधान के अनुच्छेद 19(1)(ग) का उल्लंघन करती है, क्योंकि यह मजलिस को बिना किसी अपील के अधिकार के, मुतवल्ली द्वारा तैयार किए गए बजट में परिवर्तन या संशोधन करने की असीमित शक्ति प्रदान करती है, जिससे मुतवल्ली के अपने व्यवसाय के संचालन पर अवांछनीय प्रतिबंध लगता है; तथा (2) अधिनियम की धारा 65 में जुर्माना अदा न करने की स्थिति में कारावास का कोई प्रावधान नहीं है।

अभिनिर्धारित, कि इस तथ्य को दृष्टिगत रखते हुए कि मुतवल्ली एक प्रबंधक या संरक्षक के रूप में कार्य करता है तथा वक्फ संपत्ति के समुचित प्रबंधन के लिए उसके ऊपर मजलिस द्वारा पर्यवेक्षण आवश्यक है, और यह कि मुतवल्ली द्वारा तैयार किए गए बजट में परिवर्तन या संशोधन करने की मजलिस की शक्तियाँ अधिनियम की धारा 58 की उपधारा (6) द्वारा नियंत्रित हैं, अतः अधिनियम की धारा 58 द्वारा मुतवल्ली के अधिकारों के प्रयोग पर लगाए गए प्रतिबंध युक्तिसंगत हैं। परिणामस्वरूप, अधिनियम की धारा 58 के प्रावधान भारत के संविधान के अनुच्छेद 19(1)(ग) का उल्लंघन नहीं करते हैं।

मद्रास के हिंदू धार्मिक बंदोबस्ती आयुक्त बनाम श्री लक्ष्मिंद्र तीर्थ स्वामीयर ऑफ श्री शिरूर मठ, (1954) सर्वोच्च न्यायालय प्रतिवेदन 1005, पर भरोसा किया गया।

जुर्माने के भुगतान में चूक होने पर कारावास का प्रावधान करने वाला दंडाधिकारी का आदेश, दंड प्रक्रिया संहिता की धारा 33 को भारतीय दंड संहिता की धाराओं 40 एवं 67 के साथ पढ़ने पर, अवैध नहीं है।

आपराधिक अपीलीय क्षेत्राधिकार : 1955 की आपराधिक अपील संख्या 39।

पटना उच्च न्यायालय के दिनांक 28 जनवरी, 1954 के निर्णय एवं आदेश के विरुद्ध, जो आपराधिक पुनरीक्षण संख्या 69/1954 में पारित हुआ था, तथा जो दिनांक 23 नवंबर, 1953 को सत्र न्यायाधीश, पटना द्वारा आपराधिक अपील संख्या 288/1953 में पारित निर्णय एवं आदेश से उत्पन्न हुआ था, और जो आगे दिनांक 27 अगस्त, 1953 को पटना सदर के मुंसिफ दंडाधिकारी द्वारा पारित निर्णय एवं आदेश के विरुद्ध था, विशेष अनुमति द्वारा अपील।

अपीलकर्ता की ओर से : मुर्तज़ा फ़ज़ल अली एवं आर. सी. प्रसाद।

उत्तरदाता संख्या 1 की ओर से : एस. पी. वर्मा।

1957, 25 अप्रैल। न्यायालय का निर्णय निम्नलिखित द्वारा दिया गया—

न्यायमूर्ति इमाम—अपीलकर्ता को 1 सितंबर, 1951 को बिहार वक्फ अधिनियम, 1947 (बिहार अधिनियम 8/1948) (जिसे आगे 'अधिनियम' कहा जाएगा) के अंतर्गत गठित मजलिस द्वारा पारित आदेश के माध्यम से घोलाम यहिया वक्फ संपत्ति के मुतवल्ली के पद से हटा दिया गया। उसने अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार मुंगेर के जिला न्यायाधीश के समक्ष अपील दायर की, और अपील की सुनवाई लंबित रहने के दौरान मजलिस द्वारा पारित हटाने के आदेश के क्रियान्वयन पर जिला न्यायाधीश द्वारा स्थगन प्रदान किया गया। उसके विरुद्ध 1 जुलाई, 1952 को पटना के सदर उप-मंडलीय दंडाधिकारी की न्यायालय में, मजलिस के सदर के आदेश पर, उसके नाज़िर मोहम्मद सामुअल द्वारा एक शिकायत दायर की गई। शिकायत में यह आरोप लगाया गया कि अधिनियम की धारा 53(1) के अंतर्गत अपीलकर्ता का यह कर्तव्य था कि वह वर्ष 1952-53 के लिए उस वक्फ संपत्ति का बजट तैयार करे, जिसका वह मुतवल्ली था, और उसकी प्रति 15 जनवरी, 1952 से पूर्व मजलिस को प्रेषित करे। अपीलकर्ता ने जानबूझकर उक्त प्रावधानों का पालन नहीं किया और इस प्रकार अधिनियम की धारा 65(1) के अंतर्गत दंडनीय अपराध किया। जिस मजलिस कार्यालय में बजट प्रस्तुत किया जाना था, वह पटना में स्थित था, जो उस दंडाधिकारी के स्थानीय क्षेत्राधिकार में आता था, जिसके न्यायालय में शिकायत दायर की गई। अपीलकर्ता का तत्पश्चात पटना में प्रथम श्रेणी की शक्तियों से युक्त मुंसिफ दंडाधिकारी द्वारा परीक्षण किया गया और अधिनियम की धारा 65(1) के अंतर्गत दोषी ठहराया गया तथा ₹100 के जुर्माने से दंडित किया गया, तथा जुर्माना अदा न करने की स्थिति में पंद्रह दिन के साधारण कारावास की सजा दी गई। उसने पटना के सत्र न्यायाधीश के समक्ष अपील दायर की, जिसे खारिज कर दिया गया। इसके पश्चात अपीलकर्ता द्वारा पटना उच्च न्यायालय में आपराधिक पुनरीक्षण क्षेत्राधिकार के अंतर्गत दायर आवेदन भी अस्वीकृत कर दिया गया।

तत्पश्चात अपीलकर्ता ने उच्च न्यायालय के आदेश के विरुद्ध विशेष अनुमति प्राप्त कर यह अपील दायर की।

यह तथ्य स्थापित किया गया है कि अपीलकर्ता वर्ष 1952 के 15 जनवरी से पूर्व वक्फ संपत्ति की अनुमानित आय एवं व्यय का बजट तैयार करने तथा उसकी प्रति मजलिस को प्रेषित करने में विफल रहा। विचारणीय एकमात्र प्रश्न यह है कि क्या अधिनियम की धारा 58(1) के प्रावधानों का पालन न करने के कारण अपीलकर्ता धारा 65(1) के अंतर्गत दंडनीय हो जाता है। इस स्तर पर अधिनियम की धारा 58 के प्रावधानों का उल्लेख करना आवश्यक है, जो इस प्रकार हैं—

"58(1) प्रत्येक वक्फ का मुतवल्ली प्रत्येक वर्ष 15 जनवरी से पूर्व आगामी वित्तीय वर्ष के लिए उस वक्फ की अनुमानित आय एवं व्यय का बजट तैयार करेगा और उसकी प्रति तत्काल मजलिस को प्रेषित करेगा।

(2) मजलिस, उक्त प्रति प्राप्त होने की तिथि से छह सप्ताह के भीतर, उस बजट में आवश्यकतानुसार परिवर्तन या संशोधन कर सकती है।

(3) यदि मजलिस उपधारा (2) के अंतर्गत किसी बजट में परिवर्तन या संशोधन करती है, तो वह तत्काल उस संशोधित या परिवर्तित बजट की प्रति संबंधित वक्फ के मुतवल्ली को प्रेषित करेगी और इस प्रकार संशोधित या परिवर्तित बजट को ही वक्फ का बजट माना जाएगा।

(4) **यदि उपधारा (2) में उल्लिखित अवधि के भीतर तथा उसके पश्चात दो सप्ताह तक मजलिस** द्वारा संबंधित वक्फ के मुतवल्ली को संशोधित या परिवर्तित बजट की प्रति नहीं भेजी जाती है, तो यह माना जाएगा कि मजलिस ने बिना किसी परिवर्तन या संशोधन के बजट को स्वीकृत कर दिया है।"

(5) यदि मुतवल्ली उपधारा (1) के अनुसार बजट तैयार करने तथा उसकी प्रति भेजने में विफल रहता है, तो मजलिस संबंधित वक्फ के लिए बजट तैयार करेगी और ऐसा बजट उस वर्ष के लिए उस वक्फ का बजट माना जाएगा।

(6) इस धारा में निहित कोई भी बात मजलिस को इस प्रकार से किसी बजट में परिवर्तन या संशोधन करने का अधिकार नहीं देती, जो वक्फकर्ता की इच्छाओं के विपरीत हो, जहाँ तक ऐसी इच्छाएँ ज्ञात की जा सकती हों, अथवा इस अधिनियम के प्रावधानों के विरुद्ध हो।"

धारा 65 में यह उपबंध है कि यदि मुतवल्ली उसमें उल्लिखित कुछ दायित्वों का पालन नहीं करता, जिनमें धारा 58 की उपधारा (1) का पालन न करना भी सम्मिलित है, तो उसे दंडित किया जा सकता है। धारा 65 की उपधारा (1) इस प्रकार है—

"65(1) यदि कोई मुतवल्ली, बिना उचित कारण के, जिसका प्रमाण प्रस्तुत करने का भार उसी पर होगा, धारा 27 की उपधारा (2) के खंड (आई), (ओ) या (क्यू) के अंतर्गत किए गए या जारी किसी आदेश या निर्देश का पालन करने में, या धारा 56 के अंतर्गत, या धारा 57 की उपधारा (1), धारा 58 की उपधारा (1), धारा 59 या धारा 60 के प्रावधानों का पालन करने में, अथवा उस वक्फ से संबंधित किसी विवरण, वार्षिक लेखा, अनुमान, स्पष्टीकरण या अन्य दस्तावेज या सूचना, जिसे वह इस अधिनियम के अन्य प्रावधानों के अंतर्गत प्रस्तुत करने के लिए बाध्य या अपेक्षित है, प्रस्तुत करने में विफल रहता है, तो उसे जुर्माने से दंडित किया जाएगा, जो प्रथम अपराध की स्थिति में ₹200 तक तथा द्वितीय या किसी बाद के अपराध की स्थिति में ₹500 तक हो सकता है।"

धारा 58(1) के प्रावधानों से स्पष्ट है कि प्रत्येक वर्ष 15 जनवरी से पूर्व प्रत्येक वक्फ का मुतवल्ली आगामी वित्तीय वर्ष के लिए बजट तैयार करेगा और उसकी प्रति तत्काल मजलिस को भेजेगा। धारा 65(1) के अंतर्गत, यदि वह उपर्युक्त का पालन करने में विफल रहता है, तो वह जुर्माने से दंडनीय होगा।

अपीलकर्ता के विद्वान अधिवक्ता द्वारा यह तर्क प्रस्तुत किया गया कि अधिनियम की धारा 58 अवैध है, क्योंकि यह मजलिस को बिना किसी अपील के अधिकार के, मुतवल्ली द्वारा तैयार किए गए बजट में असीमित रूप से परिवर्तन या संशोधन करने की शक्ति प्रदान करती है। धारा 58 के प्रावधान मुतवल्ली के अपने व्यवसाय के संचालन पर अनुचित प्रतिबंध लगाते हैं और इस प्रकार वे भारत के संविधान के अनुच्छेद 19(1)(ग) का उल्लंघन करते हैं।

अधिनियम का निर्माण, उसकी प्रस्तावना के अनुसार, बिहार राज्य में वक्फों के बेहतर प्रशासन के लिए किया गया था। धारा 5 के अंतर्गत दो निगमित निकायों की स्थापना का प्रावधान है, जिन्हें मजलिस कहा जाता है, जो क्रमशः सुन्नी वक्फों एवं शिया वक्फों के संबंध में अधिनियम द्वारा सौंपे गए कार्यों का निर्वहन करते हैं। धारा 27 यह उपबंध करती है कि राज्य के सभी वक्फों का सामान्य पर्यवेक्षण मजलिस में निहित होगा, जो यह सुनिश्चित करने हेतु आवश्यक एवं युक्तिसंगत सभी कार्य करेगी कि वक्फों का समुचित पर्यवेक्षण एवं प्रशासन हो तथा उनकी आय का विधिवत उपयोग उन उद्देश्यों के लिए किया जाए, जिनके लिए वक्फ की स्थापना की गई है या जिनके लिए वह अस्तित्व में है, जहाँ तक ऐसे उद्देश्य ज्ञात किए जा सकते हों। इस धारा की उपधारा (2) में, अन्य बातों के साथ, मजलिस की विभिन्न शक्तियों एवं कर्तव्यों का उल्लेख है, जिसमें कुछ परिस्थितियों में मुतवल्ली को पद से हटाने की शक्ति भी सम्मिलित है। इस उपधारा में वर्णित शक्तियाँ स्पष्ट करती हैं कि मुतवल्ली, मजलिस के अधीन तथा उसके नियंत्रण में कार्य करता है। धारा 47 के अंतर्गत मजलिस जिला न्यायाधीश के समक्ष

आवेदन भी प्रस्तुत कर सकती है, जिसमें अन्य बातों के साथ मुतवल्ली को पद से हटाने का अनुरोध किया जा सकता है। अध्याय 10 मुतवल्लियों एवं उनके कर्तव्यों से संबंधित है और धारा 56 के अंतर्गत यह स्पष्ट रूप से अपेक्षित है कि प्रत्येक मुतवल्ली अधिनियम के किसी भी प्रावधान के अंतर्गत मजलिस द्वारा समय-समय पर जारी निर्देशों का पालन करेगा। अधिनियम के पूर्व, मुस्लिम वक्फ अधिनियम (केंद्रीय अधिनियम 42/1923) पारित किया गया था, जिसका उद्देश्य वक्फ संपत्तियों के बेहतर प्रबंधन तथा उनके लेखों के संधारण एवं प्रकाशन को सुनिश्चित करना था। यह अधिनियम उन वक्फों पर लागू होता था, जिन पर धारा 3, **मुस्लिम वक्फ वैधता अधिनियम, 1913** लागू नहीं होती थी। मुस्लिम वक्फ अधिनियम के कुछ प्रावधानों का उल्लेख किया जा सकता है। धारा 3 के अंतर्गत वक्फ से संबंधित विवरण न्यायालय को प्रस्तुत करने का प्रावधान है, अर्थात् जिला न्यायाधीश या उस क्षेत्राधिकार में, जहाँ सामान्य मूल दीवानी अधिकारिता लागू होती है, ऐसे न्यायालय को, जिसे राज्य सरकार राजपत्र में अधिसूचना द्वारा निर्दिष्ट करे। धारा 5 के अनुसार, उक्त विवरण प्रस्तुत करने की तिथि के पश्चात आने वाले 31 मार्च के तीन माह के भीतर तथा उसके पश्चात प्रत्येक वर्ष 31 मार्च के तीन माह के भीतर, मुतवल्ली को उस वक्फ के संबंध में, जिसकी वह देखरेख करता है, प्राप्त एवं व्यय की गई समस्त धनराशि का पूर्ण एवं सत्य लेखा-जोखा न्यायालय को प्रस्तुत करना होगा, जो उस 31 मार्च को समाप्त होने वाली बारह माह की अवधि से संबंधित होगा। धारा 10 में धारा 3 या 4 के अनुपालन में विफल रहने पर मुतवल्ली के लिए दंड का प्रावधान है, जिसके अंतर्गत प्रथम अपराध के लिए ₹500 तक तथा द्वितीय या बाद के अपराध के लिए ₹2000 तक का जुर्माना लगाया जा सकता है। स्पष्ट है कि वर्तमान अधिनियम तथा मुस्लिम वक्फ अधिनियम दोनों का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि वक्फों का समुचित प्रशासन हो तथा उनकी आय का उपयोग उनके उद्देश्यों के अनुरूप किया जाए। यह ध्यान में रखते हुए कि मुतवल्ली एक प्रबंधक या संरक्षक की स्थिति में होता है तथा

वक्फ संपत्ति के उचित प्रशासन एवं निधियों के समुचित उपयोग के लिए उसके ऊपर मजलिस का कुछ नियंत्रण या पर्यवेक्षण आवश्यक है, यह न्यायालय इस मत पर है कि अधिनियम की धारा 58 के प्रावधान मुतवल्ली के कर्तव्यों के निर्वहन पर युक्तिसंगत प्रतिबंध हैं और यह नहीं कहा जा सकता कि धारा 58 के प्रावधान संविधान के किसी भी प्रावधान का उल्लंघन करते हैं। जैसा कि *मद्रास के हिंदू धार्मिक बंदोबस्ती आयुक्त बनाम श्री लक्ष्मिंद्र तीर्थ स्वामीयर ऑफ श्री शिरूर मठ* के प्रकरण में कहा गया है, बजट प्रत्येक सार्वजनिक संस्था के लिए अनिवार्य है और यह अपने आप में अनुचित नहीं है कि किसी धार्मिक संस्था का बजट आयुक्त या क्षेत्रीय समिति के पर्यवेक्षण में तैयार किया जाए। धारा 58 के अंतर्गत मुतवल्ली को बजट तैयार कर निर्धारित समय के भीतर उसकी प्रति मजलिस को भेजनी होती है, और मजलिस, जो उसके ऊपर पर्यवेक्षण की शक्ति रखती है, उसे संशोधित या परिवर्तित करने के लिए अधिकृत है। यह संशोधन या परिवर्तन की शक्ति पर्यवेक्षण की शक्ति में निहित है और इस प्रकार का प्रावधान धारा 58 को अनुचित नहीं बनाता। यद्यपि यह तर्क प्रस्तुत किया गया कि उक्त निर्णय में यह कहा गया है कि यदि क्षेत्रीय समिति बजट में कोई परिवर्तन या संशोधन करती है, तो उसके विरुद्ध उप-आयुक्त के समक्ष अपील का प्रावधान है, परंतु उक्त कथन इस सिद्धांत के लिए कोई प्राधिकार नहीं है कि मजलिस के आदेश के विरुद्ध अपील का प्रावधान न होने के कारण धारा 58 के प्रावधान अनुचित हो जाते हैं। मजलिस की बजट में संशोधन या परिवर्तन करने की शक्तियाँ असीमित नहीं हैं। धारा 58 की उपधारा (6) स्पष्ट रूप से यह उपबंध करती है कि मजलिस ऐसा कोई संशोधन या परिवर्तन नहीं कर सकती जो वक्फकर्ता की इच्छाओं के विपरीत हो, जहाँ तक ऐसी इच्छाएँ ज्ञात की जा सकती हों, अथवा अधिनियम के प्रावधानों के विरुद्ध हो। हमारे मत में धारा 58 की उपधाराएँ (2), (3) एवं (4) मुतवल्ली के कर्तव्यों के निर्वहन पर अनुचित प्रतिबंध नहीं लगाती हैं। यहाँ तक कि यदि यह मान भी लिया जाए कि उक्त उपधाराएँ अनुचित प्रतिबंध लगाती हैं, तब भी

वे उपधारा (1), (5) एवं (6) से पृथक की जा सकती हैं। यदि उपधाराएँ (2), (3) एवं (4) निरस्त भी कर दी जाएँ, तब भी मुतवल्ली पर उपधारा (1) के अंतर्गत बजट तैयार कर उसकी प्रति निर्धारित समय में मजलिस को प्रस्तुत करने का वैधानिक दायित्व बना रहेगा और उसके उल्लंघन पर वह धारा 65(1) के अंतर्गत दंडनीय होगा।

यह भी तर्क दिया गया कि सत्र न्यायाधीश ने धारा 65(1) के अंतर्गत यह भार अपीलकर्ता पर डालकर त्रुटि की कि वह यह सिद्ध करे कि उसने समय पर बजट की प्रति प्रस्तुत की थी। तथापि, इस आपत्ति पर विस्तृत विचार की आवश्यकता नहीं है, क्योंकि सत्र न्यायाधीश ने अपने निर्णय में स्पष्ट रूप से उल्लेख किया है कि भार के प्रश्न से परे भी, वह इस बात से संतुष्ट थे कि अभियोजन पक्ष ने साक्ष्यों के आधार पर पूर्णतः सिद्ध कर दिया है कि अपीलकर्ता ने विधि के अनुसार बजट की प्रति प्रेषित नहीं की।

यह भी इंगित किया गया कि अधिनियम की धारा 65 में जुर्माना अदा न करने की स्थिति में कारावास का कोई प्रावधान नहीं है, फिर भी अपीलकर्ता को जुर्माना न देने की स्थिति में 15 दिन के साधारण कारावास की सजा दी गई। हमारे मत में दंड प्रक्रिया संहिता की धारा 33 को भारतीय दंड संहिता की धाराओं 40 एवं 67 के साथ पढ़ने पर यह तर्क निराधार सिद्ध होता है।

यह भी कहा गया कि अधिनियम की धारा 65 के अंतर्गत द्वितीय या पश्चातवर्ती अपराध के लिए ₹500 तक का जुर्माना लगाया जा सकता है। तथापि, वर्तमान अपील में इस विषय पर विचार करना आवश्यक नहीं है, क्योंकि अपीलकर्ता की ओर से यह स्वीकार किया गया कि वर्तमान मामले में उस पर लगाया गया जुर्माना प्रथम अपराध के लिए था।

अतः अपील निरस्त की जाती है।

अपील निरस्त।

खंडन (डिस्क्लेमर)- स्थानीय भाषा में निर्णय के अनुवाद का आशय, पक्षकारों को इसे अपनी भाषा में समझने के उपयोग तक ही सीमित है और अन्य प्रयोजनार्थ इसका उपयोग नही किया जा सकता । समस्त व्यवहारिक, कार्यालयी, न्यायिक एवं सरकारी प्रयोजनार्थ, निर्णय का अंग्रेजी संस्करण ही प्रमाणिक होगा साथ ही निष्पादन तथा कार्यान्वयन के प्रयोजनार्थ अनुमान्य होगा।