न्यू बिहार बीड़ी लीव्स कंपनी एवं अन्य

बनाम

बिहार राज्य और अन्य

जनवरी 6, 1981

[आर.एस. सरकारिया एवं आर.एस. पाठक, न्यायमूर्तिगण]

भारतीय संविधान 1950, अनुच्छेद 19 (6) खंड (i) और (ii) — क्या ये खंड सुस्पष्ट और पृथक हैं — क्या इन खंडों के अंतर्गत आने वाले कानून को 'तर्कसंगतता' की कसौटी पर खरा उतरना आवश्यक है।

अनुच्छेद 19 (1) (जी) — राज्य के साथ संविदा करने का नागरिक का अधिकार — क्या मौलिक अधिकार को संविदात्मक होने के बावजूद प्रवर्तित किया जा सकता है।

बिहार केंदु पत्ता (व्यापार नियंत्रण) अधिनियम 1973 और बिहार केंदु पत्ता (व्यापार नियंत्रण) नियम, 1973 — नियमों द्वारा निर्धारित अनुबंध का खंड 13 और खंड 4 (बी बी) — क्या ये अनुचित है और अनुच्छेद 14 तथा 19 का उल्लंघन करते हैं।

बीड़ी निर्माण में प्रयुक्त होने वाले केंदु पत्ते कई राज्यों में वन उत्पाद के रूप में उगाए जाते हैं। 10 मार्च, 1972 को बिहार राज्य ने बिहार केंदु पत्ता (व्यापार नियंत्रण) अध्यादेश, 1972 जारी किया, जिसे बाद में बिहार केंदु पत्ता (व्यापार नियंत्रण) अधिनियम, 1973 द्वारा प्रतिस्थापित किया गया। इसका उद्देश्य बीड़ी निर्माताओं को केंदु पत्तों की बिक्री के मामले में 'राज्य एकाधिकार' सृजित करना था, ताकि केंदु पौधों के उत्पादकों के संबंध में व्यापार को विनियमित किया जा सके और राज्य की अभिकरण के माध्यम से पंजीकृत बीड़ी निर्माताओं को इनका संग्रहण और विक्रय किया जा सके। धारा 4 ने राज्य सरकार को अपनी ओर से केंदु पत्तों की खरीद और बिक्री के उद्देश्य से विभिन्न इकाइयों के लिए अभिकर्ता नियुक्त करने की शक्ति प्रदान की। धारा 9 में प्रावधान था कि प्राधिकृत अभिकर्ता बीड़ी निर्माण के लिए उपयुक्त उन सभी केंदु पत्तों की वितरण स्वीकार करने के लिए बाध्य होंगे जो बीड़ी निर्माण के

योग्य हों।

अपनी नियम-निर्माण शक्तियों का प्रयोग करते हुए राज्य सरकार ने बिहार केंदु पत्ता (व्यापार नियंत्रण) नियम, 1972 अधिसूचित किए, जिन्हें अध्यादेश के निरस्त होने के बाद भी अधिनियम की धारा 23 द्वारा जारी रखा गया। केंदु पत्तों के निपटान के संबंध में प्रावधान नियम 9 में किए गए थे। उप-नियम (1) में प्रावधान था कि संग्रहित या संग्रहित किए जाने वाले केंदु पत्तों को निविदा सूचना में निर्दिष्ट नियमों और शर्तों पर निविदा द्वारा बेचा जाएगा या अन्यथा निपटाया जाएगा। उप-नियम (2) के तहत निविदा को समाचार पत्रों में विज्ञापित करना आवश्यक था। उप-नियम (9) में प्रावधान था कि सफल निविदाकार या सफल बोलीदाता को क्रेता के रूप में नियुक्त किया जाएगा और संग्रहित या संग्रहित किए जाने वाले केंदु पत्तों की संपूर्ण मात्रा, या उसमें से उतनी कम मात्रा जितनी राज्य द्वारा उसे प्रस्तावित की जाए, क्रेता द्वारा निष्पादित किए जाने वाले अनुबंध की शर्तों पर उसके द्वारा खरीदी जाएगी। उप-नियम (10) के तहत क्रेता को नियुक्ति आदेश की प्राप्ति के 15 दिनों के भीतर प्रपत्र 'एम' में एक समझौता निष्पादित करना आवश्यक था।

16 जनवरी, 1974 की एक अधिसूचना द्वारा नियमों में संशोधन किया गया और अनुबंध के प्रपत्र 'एम' में खंड 4 (बी) के बाद उप-खंड (बी बी) जोड़ा गया, जिसमें प्रावधान था कि क्रेता केंदु पत्तों की गुणवत्ता या पत्तों की कमी के विरुद्ध कोई आपत्ति नहीं उठाएगा। निविदा सूचना की शर्त 13 को भी वैधानिक अनुबंध (प्रपत्र 'एम') में शामिल किया गया, जिसमें प्रावधान था कि प्रत्येक इकाई के लिए क्रेता द्वारा 'न्यूनतम रॉयल्टी' देय होगी, और यह राशि निविदाकार द्वारा तब भी देय होगी यदि मौसम के अंत तक, प्रस्तावित दर पर संग्रहित और क्रेता को सुपुर्द किए गए केंदु पत्तों की कीमत इस राशि से कम हो जाती है। यह राशि पत्तों का उपयोग करने या बाहर ले जाने से पहले देय होगी और भुगतान न करने पर इसे भू-राजस्व के बकाया के रूप में वसूला जा सकेगा।

अपनी रिट याचिकाओं में, याचिकाकर्ताओं ने, जो केंदु पत्तों का व्यापार कर रहे थे,

अधिनियम के तहत बनाए गए नियमों और निविदा सूचना तथा वैधानिक अनुबंध के खंड 13 और खंड 4 (बी बी) और वितरित न किए गए केंदु पत्तों के संबंध में रॉयल्टी की माँग करने वाले माँग - नोटिसों को चुनौती दी।

यह तर्क दिया गया कि: (i) खंड 4 (बी बी) और खंड 13 में निहित प्रावधान और शर्तें संविधान के अनुच्छेद 19 (1) (जी) के तहत गारंटीकृत व्यापार या व्यवसाय करने की स्वतंत्रता पर अनुचित प्रतिबंध के समान हैं और वे अनुच्छेद 19 के खंड (6) के दूसरे भाग के उप-खंड (ii) के संरक्षण के भीतर नहीं हैं; (ii) ये प्रावधान अपने तात्कालिक संचालन और प्रभाव में कठोर, अंतःकरण के विरुद्ध, मनमाने, अनुचित और दमनकारी हैं, जिससे अनुच्छेद 14 का उल्लंघन होता है; (iii) प्रस्तावित पत्तों के वांछित गुणवत्ता के न होने के आधार पर वितरण लेने से इनकार करने के क्रेता के अधिकार की समाप्ति, अधिनियम की धारा 9 (1) के परंतुक के साथ असंगत और 'अधिकारातीत' है; तथा (iv) नीलामी जनवरी में आयोजित की जाती है, जबकि अभिकर्ताओं की नियुक्ति मार्च या अप्रैल (तोड़ने का मौसम) तक नहीं होती है, जिसके परिणामस्वरूप अपेक्षित उपज का कोई उचित अनुमान संभव नहीं है।

उत्तरदाताओं ने तर्क दिया कि: (i) कुशल व्यक्तियों की कमी है जिन्हें अभिकर्ता के रूप में नियुक्त किया जा सके और प्रचलित प्रथा यह है कि अभिकर्ता के रूप में नियुक्त व्यक्ति क्रेताओं द्वारा प्रायोजित होते हैं और अनुबंध की शर्तें, समग्र रूप से एकतरफा नहीं हैं; (ii) यदि कोई व्यक्ति अनुबंध की शर्तों के तहत स्वेच्छा से अपने ऊपर ऐसे जोखिम और लाभ की संभावनाएं लेता है, तो उसे हानि होने की स्थिति में सामान्य कानून के तहत वाद में भी क्षतिपूर्ति का कोई अधिकार नहीं है, और रिट क्षेत्राधिकार वाला न्यायालय तो ऐसी कोई राहत दे ही नहीं सकता; (iii) राज्य के साथ विशिष्ट शर्तों पर अनुबंध करने का अधिकार मौलिक अधिकार नहीं है; (iv) चूंकि याचिकाकर्ताओं ने अभिकर्ताओं के पारिश्रमिक के विरुद्ध समायोजित की जाने वाली राशि का भुगतान नहीं किया था, इसलिए वे अनुच्छेद 32 के तहत राहत के हकदार नहीं हैं; और (v) ये प्रावधान सीधे और अनिवार्य रूप से एकाधिकार

के संचालन से संबंधित हैं और इस तरह अनुच्छेद 19 के खंड (6) के उप-खंड (ii) के संरक्षण के भीतर हैं।

याचिकाओं और अपील को खारिज करते हुए,

निर्णीत : 1. निविदा सूचनाओं और वैधानिक अनुबंध में खंड 4 (बी बी) की शर्त अनिवार्य, कठोर और निरपेक्ष भाषा में है, जिसे किसी भी ऐसे शब्द से योग्य नहीं बनाया गया है जो यह दिखाए कि इसमें परिकल्पित रोक केवल उन्हीं मामलों में आकर्षित होगी जहाँ क्रेता को अपनी आपत्ति उठाने का पूर्व अवसर मिला था लेकिन वह ऐसा करने में विफल रहा, या जहाँ उसने पूर्व अवसर पर ऐसी आपत्ति उठाई थी जिसे सक्षम वन अधिकारी द्वारा सुना और खारिज कर दिया गया था। अतः, शर्त 4 (बी बी) अधिनियम की धारा 9 (1) के परंतुक के साथ असंगत और प्रतिकूल है, जिसमें एक 'निहित वारंटी' है कि प्रस्तावित केंदु पत्ते बीड़ी निर्माण के लिए उपयुक्त होंगे; अर्थात, पत्ते 'विक्रेय गुणवत्ता' के होंगे और इस प्रकार वह शर्त अवैध है। [442 डी-एच]

2. बिहार अधिनियम और नियमों तथा प्रपत्रों की योजना, जिसमें आक्षेपित शर्त 13 भी शामिल है, *रासबिहारी पांडा बनाम उड़ीसा राज्य* [1969] 3 एस.सी.आर. 374 में बताए गए दोषों, दुर्बलताओं और बुराइयों को दूर करने के लिए तैयार की गई थी। आक्षेपित शर्त 13 अनुच्छेद 19 (6) के पहले भाग के तहत तर्कसंगतता की कसौटी को संतुष्ट करती है। यह तर्क स्वीकार्य नहीं है कि वास्तविक संचालन में, आक्षेपित प्रावधान (खंड 13) 'अभिकर्ताओं' और क्रेताओं से युक्त बिचौलियों के एक वर्ग के पक्ष में एकाधिकार बनाता है, और उन्हें जनता या पत्ता चुनने वालों और उत्पादकों की कीमत पर अत्यधिक लाभ अर्जित करने में सक्षम बनाता है। [439 जी-एच, 440 ए-बी]

3. (i). अनुच्छेद 19 का खंड (6) दो भागों में विभाजित है, जो यह दर्शाता है कि खंड के दोनों भागों को सुस्पष्ट और पृथक रखने का उद्देश्य है। 'उचित प्रतिबंध' शब्द, जो पहले भाग में केंद्रीय उल्लेख पाते हैं, दूसरे भाग में दोहराए नहीं गए हैं। इस लोप से यह

स्पष्ट होता है कि उप-खंड (ii) के अंतर्गत आने वाली विधि के लिए खंड के पहले भाग के तहत तर्कसंगतता की कसौटी को संतुष्ट करना आवश्यक नहीं है, और ऐसी विधि की वैधता पर इस आधार पर कोई आपत्ति मान्य नहीं है कि यह अनुच्छेद 19 (1) (जी) के तहत गारंटीकृत अधिकार का उल्लंघन करती है। इस प्रकार उप-खंड (ii) अनुच्छेद के खंड (1) के मुख्य सारभूत प्रावधान का एक अपवाद है। [431 जी-एच, 432 ए-बी]

3 (ii) वे बुनियादी और अनिवार्य विशेषताएं जो सीधे और तुरंत राज्य के एकाधिकार के सृजन से जुड़ी हैं, अधिनियम के मुख्य भाग में ही पाई जाती हैं। निविदा सूचना और अनुबंध के प्रपत्रों में शामिल प्रावधान केवल सहायक या प्रासंगिक प्रावधान हैं, इसलिए, वे अनुच्छेद 19 (6) के दूसरे भाग के उप-खंड (ii) के संरक्षण के अंतर्गत नहीं आते हैं। [431 इ-एफ]

3 (iii) जहाँ किसी नागरिक द्वारा किया जाने वाला व्यवसाय ऐसी वस्तु का है, जिसका विक्रय 'राज्य एकाधिकार' है और जो कुछ वैधानिक शर्तों (आक्षेपित शर्तों के समान) द्वारा विनियमित है, जिनका संचालन में नागरिक की अनुच्छेद 19 (1) (जी) के तहत गारंटीकृत मौलिक स्वतंत्रता पर सीधा और तात्कालिक प्रभाव पड़ता है, वहां नागरिक विक्रेता-राज्य द्वारा निर्धारित वैधानिक शर्तों के अलावा ऐसी वस्तु की खरीद के लिए सरकार के साथ अनुबंध नहीं कर सकता है। निविदा सूचना और अनुबंध, जिसे क्रेता सरकार के साथ करते हैं, भले ही वैधानिक प्रपत्रों में हों, फिर भी वे अपने संविदात्मक प्रकृति से वंचित नहीं हो जाते हैं। [431 जी-एच, 433 ए & सी]

4. देय न्यूनतम रॉयल्टी या कीमत, इकाई से प्राप्त मानक बोरों में अनुमानित वार्षिक उपज के 75 प्रतिशत को प्रस्तावित और स्वीकृत दरों से गुणा करके निर्धारित की जाती है। ऐसा अनुमान पिछले तीन वर्षों के लिए उस इकाई से प्राप्त औसत वास्तविक उपज के आधार पर लगाया जाता है। ऐसी अनुमानित उपज हर साल निविदा सूचनाओं में अधिसूचित और प्रकाशित की जाती है। व्यापार में शामिल क्रेता पहले से जानते होते हैं कि वे किसके लिए

बोली लगा रहे हैं, और वे आम तौर पर ऐसे व्यक्ति होते हैं जो कई वर्षों से व्यापार में हैं और इस तरह उनके पास अपनी स्वयं की अनुमानित उपज और उस विशेष वर्ष में उस विशेष इकाई से लाभ और हानि की संभावनाओं का आकलन करने का विशेष ज्ञान होता है। [433 एफ - जी]

5. चूंकि लाभ की संभावना और हानि के जोखिम विक्रेता-राज्य और क्रेताओं के बीच समान रूप से विभाजित हैं, इसलिए यह नहीं कहा जा सकता कि निविदा सूचना और अनुबंध के खंड 13 की आक्षेपित शर्त स्पष्ट रूप से अनुचित है। आक्षेपित शर्त 13 सामान्य जनहित में लगाया गया एक प्रतिबंध है। [434 बी-सी]

6. यद्यपि अधिनियम और नियम यह परिकल्पना करते हैं कि सरकार द्वारा नियुक्त अभिकर्ता उसके पूर्ण नियंत्रण में होंगे और संग्रहण या वितरण में हुई किसी भी कमी, क्षति या हानि, अथवा संग्रहित पत्तों की गुणवत्ता में किसी दोष के लिए सरकार को क्षतिपूर्ति करने हेतु उत्तरदायी होंगे, तथापि, वास्तविक व्यवहार में वास्तविक स्थिति यह है कि अभिकर्ता सामान्यतः वे व्यक्ति होते हैं जो क्रेताओं द्वारा प्रायोजित होते हैं और अन्यथा उनमें गहरा हित रखते हैं। [435 बी-सी]

7. अभिकर्ताओं की नियुक्ति प्रत्येक वर्ष अल्प सूचना पर उस समय की जानी होती है जब तोड़ने का मौसम निकट होता है और चूंकि कुशल अभिकर्ताओं के रूप में कार्य करने हेतु पर्याप्त अनुभव और दक्षता रखने वाले उपयुक्त व्यक्तियों का अभाव है, इसलिए सरकार ऐसी स्थिति में आ जाती है जहाँ उसे क्रेताओं द्वारा प्रायोजित व्यक्तियों को ही अभिकर्ता के रूप में नियुक्त करना पड़ता है। अधिनियम के तहत बनाए गए नियम अभिकर्ताओं और उनकी गतिविधियों पर सरकार के सख्त और अनन्य नियंत्रण की परिकल्पना करते हैं, और उनके कदाचार या उपेक्षा के कारण होने वाली हानि के लिए सरकार को क्षतिपूर्ति करने के उनके दायित्व का प्रावधान करते हैं। शर्त 13 की स्थिति बिचौलियों के पक्ष में व्यापार में एकाधिकार बनाने के बजाय, केंदु पत्तों की बिक्री से सार्वजनिक राजकोष को न्यूनतम लाभ

सुनिश्चित करके सार्वजनिक राजस्व के क्षरण के विरुद्ध एक सुरक्षा-कवच के रूप में कार्य करती है। इस प्रावधान का उद्देश्य राज्य के लिए व्यापार से पूर्ण लाभ सुरक्षित करना है, जबकि क्रेताओं के लिए उचित और सीमांत लाभ कमाने की गुंजाइश छोड़ना है। [435 सी-डी, 439 बी-इ]

8. यह सामान्य अनुप्रयोग का एक मौलिक सिद्धांत है कि यदि कोई व्यक्ति अपनी स्वेच्छा से, कुछ शर्तों पर संविदा स्वीकार करता है और उस संविदा का निष्पादन करता है, तो उसे संविदा की उन शर्तों का पालन करने और उनसे बंधे रहने की अनुमति नहीं दी जा सकती जो उसके लिए लाभप्रद सिद्ध हुई हैं और उसी संविदा की अन्य शर्तों को अस्वीकार करने की अनुमति नहीं दी जा सकती जो उसके लिए अलाभकारी हो सकती हैं। यह सूक्ति है: "क्वी एप्रोबेट नॉन रेप्रोबेट" अर्थात "जो स्वीकार करता है, वह अस्वीकार नहीं कर सकता।" किसी दस्तावेज़ या लेन-देन का पक्षकार किसी दस्तावेज़ या लेन-देन के एक भाग का लाभ उठाकर शेष भाग को अस्वीकार नहीं कर सकता। [441 इ-एच]

वर्शुरेस क्रीमेरीज़ लिमिटेड बनाम हल एंड नीदरलैंड्स स्टीमशिप कंपनी [1921] 2 के.बी., 608 और *डगलस मेन्ज़ीज़ बनाम अम्फेलबी* [1908] ए.सी 224 पृष्ठ 232 पर संदर्भित।

वर्तमान मामले में याचिकाकर्ताओं ने सार्वजनिक नीलामी या निविदाओं में उच्चतम बोली लगाकर अतीत में अनुबंधों को स्वीकार किया और निष्पादित किया था, लेकिन अब वे आक्षेपित शर्त 13 से उत्पन्न माँगों या अन्य कार्रवाई का इस आधार पर विरोध कर रहे हैं कि यह शर्त संविधान के अनुच्छेद 19(1)(जी) और अनुच्छेद 14 का उल्लंघन करती है। आक्षेपित शर्तें, यद्यपि वैधानिक स्वरूप धारण किए हुए हैं, फिर भी वे अपने मूल संविदात्मक प्रकृति को बनाए रखती हैं। यद्यपि किसी व्यक्ति को विबंध या छूट के आधार पर अपने मौलिक अधिकारों को प्रवर्तित करने से नहीं रोका जा सकता, तथापि वह सिद्धांत जो किसी संव्यवहार के पक्षकार को उसकी कुछ शर्तों को स्वीकार करने और शेष को अस्वीकार करने

से रोकता है, विबंध या छूट के सिद्धांत से भिन्न है। [442 ए-सी]

मूल क्षेत्राधिकार: रिट याचिका संख्या 2222-2252/77 एवं 121 से 125/79, 405 एवं 441/74, 46 एवं 47/75

(संविधान के अनुच्छेद 32 के अंतर्गत)।

एवं

1974 की दांडिक अपील संख्या 300

पटना उच्च न्यायालय के दांडिक रिट क्षेत्राधिकार संख्या 68/73 में दिनांक 14-2-1974 के निर्णय और आदेश के विरुद्ध विशेष अनुमति द्वारा अपील।

याचिकाकर्ताओं की ओर से रिट याचिका संख्याएँ 121-125/79, 2222-2252/77 एवं 46-47/75 में *एफ. एस. नरीमन, अनिल बी. दीवान, जे. बी. दादाचनजी, के. जे. जॉन, जे. एस. सिन्हा* एवं *तारिणी प्रसाद* उपस्थित हुए।

रिट याचिका संख्या 405 एवं 441/74 तथा दांडिक अपील संख्या 300/74 में याचिकाकर्ताओं की ओर से *वाई. एस. चितले, के. के. सिन्हा* और *एस. के. सिन्हा* उपस्थित हुए ।

भारत के महान्यायवादी *लाल नारायण सिन्हा, राम बालक महतो और यू. पी. सिंह* सभी रिट याचिकाओं और अपील में उत्तरदाता संख्या 1-2 की ओर से उपस्थित हुए।

रिट याचिका संख्या 2222-2252/77 में उत्तरदाता संख्या 3 की ओर से *सुश्री ए. सुभाषिनी* उपस्थित हुईं ।

न्यायालय द्वारा निर्णय सुनाया गया

सरकारिया, न्यायमूर्ति: रिट याचिकाओं के इस समूह और शीर्षक में उल्लिखित दांडिक अपील में जिस साझा प्रश्न पर तर्कपूर्वक जोर दिया गया है, वह बिहार राज्य द्वारा बिहार केंदु पत्ता (व्यापार नियंत्रण) अधिनियम, 1973 (जिसे इसके बाद 'अधिनियम' कहा गया है) के तहत बनाए गए कुछ नियमों, विशेष रूप से निविदा सूचना और बिहार सरकार के राजपत्र में

अधिसूचित वैधानिक अनुबंध के खंड 13, खंड 4(बी बी) की संवैधानिक वैधता और केंदु पत्तों की वितरित न की गई मात्रा के संबंध में याचिकाकर्ताओं से "रॉयल्टी" की माँग करने वाले माँग - नोटिसों से संबंधित है।

इन सभी रिट याचिकाओं का निपटारा इस साझा निर्णय द्वारा किया जाएगा। मूल प्रश्न साझा होने के कारण, 'न्यू बिहार बीड़ी लीव्स कंपनी' द्वारा दायर 1977 की रिट याचिका संख्या 2222 से 2252 के तथ्यों का उल्लेख करना पर्याप्त होगा।

इन सभी रिट याचिकाओं में याचिकाकर्ता या तो कंपनियाँ हैं या व्यक्ति हैं जो बिहार राज्य में केंदु पत्तों का व्यापार कर रहे हैं। हालांकि, याचिकाकर्ता संख्या 31 केंदु पत्ता व्यापारियों का एक संघ है, जिसके अन्य याचिकाकर्ता सदस्य हैं।

केंदु पत्ते बिहार, उड़ीसा, आंध्र प्रदेश, महाराष्ट्र, गुजरात, मध्य प्रदेश और उत्तर प्रदेश के कुछ हिस्सों सहित कई राज्यों में वन उत्पाद के रूप में उगाए जाते हैं। बिहार में पुरानी व्यवस्था के तहत, वन विभाग द्वारा निर्धारित वन कूप से केंदु पत्ते तोड़ने और निकालने का अधिकार राज्य सरकार द्वारा नीलाम किया जाता था।

10 मार्च, 1972 को, जब बिहार राज्य राष्ट्रपति शासन के अधीन था, बिहार के राज्यपाल ने बिहार केंदु पत्ता (व्यापार नियंत्रण) अध्यादेश, 1972 जारी किया। इस अध्यादेश के प्रावधानों को क्रमिक अध्यादेशों के तहत जारी रखा गया और अंततः 1973 के पूर्वोक्त अधिनियम द्वारा प्रतिस्थापित कर दिया गया। इस अधिनियम ने बीड़ी निर्माताओं को केंदु पत्तों की बिक्री के मामले में राज्य एकाधिकार सृजित किया। इसका उद्देश्य केंदु पौधों के उत्पादकों के संबंध में इस व्यापार को विनियमित करना और राज्य की अभिकरण के माध्यम से पंजीकृत बीड़ी निर्माताओं को संग्रहण और बिक्री करना है। इसकी योजना के तहत, केंदु पत्तों के एक निर्दिष्ट क्षेत्र को इकाइयों में विभाजित किया गया है। 'उत्पादक' को इस प्रकार परिभाषित किया गया है— 'वह उत्पादक जिसके पास ऐसी भूमि है जिस पर केंदु के पौधे उगते हैं या जो पट्टे पर या अन्यथा ऐसी भूमि के कब्जे में है, और इसमें राज्य

सरकार शामिल है।' धारा 3 के तहत, राज्य सरकार आधिकारिक राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, किसी भी क्षेत्र को अधिनियम के उद्देश्यों के लिए एक निर्दिष्ट क्षेत्र घोषित कर सकती है और प्रत्येक ऐसे निर्दिष्ट क्षेत्र को उतनी इकाइयों में विभाजित कर सकती है जितना वह उचित समझे। 'इकाई' का अर्थ धारा 3 के तहत गठित निर्दिष्ट क्षेत्र का एक उप-विभाजन है। धारा 4 के तहत, राज्य सरकार अपनी ओर से केंदु पत्तों की खरीद और बिक्री के उद्देश्य से, विभिन्न इकाइयों के संबंध में अभिकर्ता नियुक्त कर सकती है। अभिकर्ताओं की नियुक्ति की शर्तें, नियम और प्रक्रिया अधिनियम के तहत बनाए गए नियमों द्वारा निर्धारित की गई हैं। धारा 5 केंदु पत्तों की खरीद या परिवहन पर प्रतिबंध लगाती है। धारा 8 एक प्रमंडल के प्रभारी वन अधिकारी को प्रत्येक इकाई में डिपो स्थापित करने का आदेश देती है। धारा 9 महत्वपूर्ण है और इसका महत्वपूर्ण भाग इस प्रकार है:

> "(1) राज्य सरकार या उसका प्राधिकृत अधिकारी या अभिकर्ता बिक्री के लिए प्रस्तावित केंदु पत्तों को खरीदेगा और धारा 7 के तहत निश्चित दरों पर कार्य घंटों के दौरान डिपो पर वितरण लेगा:
>
> परंतु यह कि राज्य सरकार या उसके प्राधिकृत अधिकारी या अभिकर्ता के लिए यह खुला होगा कि वे लिखित रूप में सूचित किए जाने वाले कारणों से, किसी भी केंदु पत्तों को खरीदने या उनकी वितरण स्वीकार करने से इनकार कर दें, जो उनकी राय में, बीड़ी के निर्माण के उद्देश्य के लिए उपयुक्त नहीं हैं।"

यह देखा जाएगा कि उप-धारा (1) के परंतुक में एक निहित वारंटी शामिल है क्योंकि यह कहता है कि प्राधिकृत अभिकर्ता उन सभी केंदु पत्तों की वितरण स्वीकार करने के लिए बाध्य होंगे जो उनकी राय में बीड़ी निर्माण के लिए उपयुक्त हैं। दूसरे शब्दों में, सरकार के प्राधिकृत अभिकर्ताओं द्वारा खरीदे जाने वाले केंदु पत्ते व्यापार गुणवत्ता के होने चाहिए।

अगला प्रासंगिक प्रावधान धारा 11 में मिलता है जो इस प्रकार है:

> "(1) राज्य के भीतर प्रत्येक बीड़ी निर्माता निर्धारित शुल्क के भुगतान पर

और जैसा निर्धारित किया जाए, उस प्रकार से अपना पंजीकरण कराएगा।

(2) उप-धारा (1) के तहत पंजीकृत राज्य के भीतर प्रत्येक बीड़ी निर्माता ऐसी तारीख तक और ऐसी रीति से, जो निर्धारित की जाए, एक घोषणा पत्र प्रस्तुत करेगा।"

धारा 12 प्रावधान करती है कि राज्य सरकार या उसके प्राधिकृत अधिकारी या अभिकर्ता द्वारा खरीदे गए केंदु पत्तों का निपटान ऐसी रीति से किया जाएगा जैसा कि राज्य सरकार निर्देशित करे। अधिनियम की धारा 20 राज्य सरकार को इस अधिनियम के सभी या किसी भी उद्देश्य को पूरा करने के लिए नियमों को बनाने की शक्ति प्रदान करती है। उस धारा की उप-धारा (2) यह प्रावधान करती है कि ऐसे नियम निम्नलिखित सभी या किन्हीं विषयों के लिए प्रावधान कर सकते हैं, अर्थात्: -

"(क) अभिकर्ताओं की नियुक्ति करने में अपनाई जाने वाली प्रक्रिया;

(ख) से (घ) . . . ;

(ङ) धारा 10 के अधीन पंजीकरण की रीति;

(च) पंजीकरण का तरीका, वह अवधि जिसके भीतर ऐसा पंजीकरण किया जाएगा और धारा 11 की उप-धारा (1) के अधीन उसके लिए देय शुल्क;

(छ) घोषणा का प्रारूप, वह प्राधिकारी जिसे, वह तिथि जिस तक और वह तरीका जिससे धारा 11 की उप-धारा (2) के अधीन घोषणा प्रस्तुत की जाएगी;

(ज) ...."

तत्कालीन अध्यादेश के तहत अपनी शक्तियों का प्रयोग करते हुए, बिहार सरकार ने बिहार केंदु पत्ता (व्यापार नियंत्रण) नियम, 1972 अधिसूचित किए। जैसा कि पहले ही उल्लेख किया गया है, इन नियमों को अधिनियम की धारा 23 द्वारा अध्यादेश के निरस्त होने के

बाद भी जारी रखा गया।

नियम 2(8) 'क्रेता' को परिभाषित करता है जिसका अर्थ वह व्यक्ति है जिसे राज्य सरकार द्वारा धारा 12 के तहत केंदु पत्ते बेचे गए हैं। खंड (1) के तहत, 'मानक बैग' का अर्थ केंदु पत्तों के 1000 मानक गड्डियों वाला बैग है और जहाँ मानक गड्डियाँ बैग में नहीं हैं, वहाँ मानक बैग के संदर्भ का अर्थ 1000 मानक गड्डियाँ या 50,000 पत्ते समझा जाएगा। खंड (11) के तहत, 'मानक गड्डी' का अर्थ 50 केंदु पत्तों वाला एक बंडल है।

नियम 3 अभिकर्ताओं की नियुक्ति का तरीका प्रदान करता है। अभिकरण के लिए आवेदन प्रपत्र "ए" में जमा किया जाना है। इस प्रपत्र में अभिकर्ता के रूप में नियुक्ति के लिए आवेदक को एक घोषणा करने की आवश्यकता होती है, जिसका प्रभाव यह है:

> "मैं/हम.............एतद्द्वारा घोषित करता हूँ/करते हैं कि मैंने/हमने बिहार केंदु पत्ता (व्यापार नियंत्रण) अध्यादेश, 1972 और उसके तहत बनाए गए नियमों और नियम 3(1) के तहत जारी नोटिस में उल्लिखित अभिकरण की शर्तों को पढ़ और समझ लिया है और मैं/हम उनका पालन करने के लिए सहमत हूँ/हैं। मैंने व्यक्तिगत रूप से इकाई संख्या... का निरीक्षण किया है। यदि मुझे इस इकाई का अभिकर्ता नियुक्त किया जाता है, तो मैं उत्पादकों से खरीदने और राज्य सरकार की भूमि से संग्रहण करने और दोनों मदों पर केंदु पत्तों की एक मात्रा वितरित करने का वचन देता हूँ, जो नोटिस में उल्लिखित मानक बैग से कम नहीं होगी। मैं 15 दिनों के भीतर प्रपत्र 'सी' में राज्य सरकार के साथ अनुबंध निष्पादित करूँगा।
>
> गवाह :
>
> 1.
>
> 2.
>
> आवेदक के हस्ताक्षर "

नियम 3 के उप-नियम (7) के अधीन, यदि राज्य सरकार की राय में, अभिकर्ता के रूप में नियुक्ति के लिए आवेदन करने वाले व्यक्तियों में से इस प्रयोजन के लिए किसी उपयुक्त अभिकर्ता का चयन करना संभव न हो, अथवा जहाँ कोई अभिकरण पर्यवसित कर दिया गया है और नए आवेदन आमंत्रित करने के लिए पर्याप्त समय उपलब्ध न हो, तो राज्य सरकार किसी भी ऐसे व्यक्ति को अभिकर्ता के रूप में नियुक्त कर सकती है जो उनकी राय में उस कार्य के लिए उपयुक्त हो। अभिकर्ता के रूप में नियुक्त किए जाने वाले ऐसे व्यक्ति के लिए प्ररूप 'ख' में एक घोषणा प्रस्तुत करना अपेक्षित है। उप-नियम (9) यह अपेक्षा करता है कि अभिकर्ता के रूप में नियुक्त किए जाने पर, इस प्रकार नियुक्त व्यक्ति नियुक्ति आदेश की प्राप्ति के पंद्रह दिनों के भीतर प्ररूप 'ग' में एक करार निष्पादित करेगा, जिसके अभाव में नियुक्ति रद्द किए जाने योग्य होगी और ऐसी रद्दीकरण पर, सुरक्षा जमा राशि जब्त कर ली जाएगी; तथा ऐसा अभिकर्ता, नियुक्ति के ऐसे रद्दीकरण के परिणामस्वरूप राज्य सरकार को हुई किसी भी क्षति, यदि कोई हो, का भुगतान करने के लिए दायी होगा। इसके पश्चात, एक सूत्र प्रदान किया गया है कि नियुक्ति के रद्दीकरण पर ऐसी क्षति की गणना कैसे की जाएगी। इस प्रकार अवधारित क्षति की वसूली अभिकर्ता या प्रतिभू से भू-राजस्व के बकाया के रूप में वसूलीय होगी। उप-नियम (10) के अनुसार, किसी विशेष इकाई के लिए नियुक्त अभिकर्ता को अनुबंध पर हस्ताक्षर करने से पूर्व जमानत राशि जमा करना आवश्यक है। यह यह भी प्रावधान करता है कि जमा की जाने वाली राशि की गणना किस प्रकार की जानी चाहिए। उप-नियम (11) यह प्रावधान करता है कि अभिकर्ता, उत्पादकों से और उन श्रमिकों से, जो सरकारी वनों और अन्य भूमियों से केंदु पत्तों की तोड़ाई करते हैं, उसके द्वारा खोले गए या प्रभागीय वन अधिकारी द्वारा खोले जाने हेतु आदेशित डिपो पर केंदु पत्ते खरीदेगा। उप-नियम (11) का खंड (ii) यह निर्धारित करता है कि जब तक प्रभागीय वन अधिकारी या उसके द्वारा लिखित रूप में अधिकृत किसी अधिकारी द्वारा आदेश न दिया जाए, अभिकर्ता इकाई के भीतर किसी भी डिपो में खरीद या संग्रहण को धीमा या बंद नहीं करेगा। उप-नियम (12) के अनुसार

अभिकर्ता के लिए यह आवश्यक है कि वह अपने द्वारा खरीदे गए या संग्रहित किए गए केंदु पत्तों को संबंधित इकाई के लिए नियुक्त क्रेता को तत्काल वितरित कर दे। उप-नियम (13) प्रावधान करता है:

> "अभिकर्ता ऐसा लेखा रखेगा तथा प्रभागीय वन अधिकारी को या उसके द्वारा प्राधिकृत किसी अन्य अधिकारी को ऐसी आवधिक विवरणियां प्रस्तुत करेगा, जैसा कि प्रभागीय वन अधिकारी द्वारा निर्देशित किया जाए।"

उप-नियम (14) अभिकर्ता से यह अपेक्षा करता है कि वह अपनी इकाई में उसके द्वारा नियोजित व्यक्तियों की सूची तत्काल प्रभागीय वन अधिकारी को प्रस्तुत करे, तथा वह बाध्य है कि प्रभागीय वन अधिकारी द्वारा जिस किसी व्यक्ति के नियोजन पर आपत्ति की जाए, उसे हटा दे। उप-नियम (15) महत्वपूर्ण है और इसका पाठ इस प्रकार है:

> "यदि अभिकर्ता ने अभिकरण की अवधि के दौरान राज्य सरकार की संतुष्टि के अनुसार अभिकरण की सभी शर्तों और नियमों का यथोचित रूप से पालन और अनुपालन किया है तथा यदि राज्य सरकार इस बात से संतुष्ट है कि उसने इकाई से पत्तियों की अधिकतम मात्रा संग्रहण करने के लिए अपना सर्वोत्तम प्रयास किया है, तो वह अभिकर्ता को राज्य सरकार द्वारा निर्धारित अवधि के लिए प्रत्येक वर्ष अभिकरण का नवीकरण प्रदान कर सकती है, ऐसी शर्तों और नियमों पर जो प्रत्येक वर्ष के लिए निर्णीत किए जा सकें।"

उप-नियम (16) प्रावधान करता है कि अभिकर्ता को अभिकरण के संपादन के लिए समय-समय पर राज्य सरकार द्वारा निर्देशित धनराशि अग्रिम रूप से दी जाएगी।

नियम 6(7) अस्वीकृत केंदु पत्तों के संबंध में जाँच की प्रक्रिया निर्धारित करता है। इस प्रक्रिया के अनुसार, अधिनियम की धारा 9 की उप-धारा (2) के तहत शिकायत प्राप्त होने पर, अधिकारी संबंधित व्यक्ति को आवश्यक नोटिस देने के बाद जाँच करेगा और धारा 9 की उप-धारा (3) या (4) के निबंधनों के अनुसार ऐसा आदेश पारित करेगा जिसे वह उचित

समझे।

नियम 9 केंदु पत्तों के निपटान के संबंध में प्रावधान करता है। उप-नियम (1) के तहत, राज्य सरकार या उसके प्राधिकृत अधिकारी द्वारा संग्रहित या संग्रहित किए जाने वाले केंदु पत्ते सामान्यतः निविदा द्वारा उन निबंधनों और शर्तों पर बेचे जाएंगे या अन्यथा निपटाए जाएंगे जो राज्य सरकार या इस संबंध में राज्य सरकार द्वारा प्राधिकृत अधिकारी द्वारा जारी निविदा सूचना और निविदा प्रपत्र में निर्दिष्ट हों। उप-नियम (2) के तहत निविदा को समाचार पत्रों में और ऐसे अन्य तरीकों से विज्ञापित करना आवश्यक है जैसा राज्य सरकार उचित समझे। उप-नियम (8) प्रावधान करता है: "पूर्वगामी प्रावधानों में किसी बात के होते हुए भी, राज्य सरकार अपने या अपने अधिकारियों या अभिकर्ताओं द्वारा संग्रहित या संग्रहित किए जाने वाले केंदु पत्तों को नीलामी द्वारा उन निबंधनों और शर्तों पर बेच सकती है या अन्यथा निपटा सकती है जो उसके द्वारा तय की जाएं।" उप-नियम (9) इस प्रकार है:

> "सफल निविदाकार या सफल बोलीदाता, जैसा भी मामला हो, को विशेष इकाई के लिए क्रेता नियुक्त किया जाएगा, और ऐसी इकाई से संग्रहित या संग्रहित किए जाने वाले केंदु पत्तों की संपूर्ण मात्रा या उसमें से उतनी कम मात्रा, जो राज्य, उसके अधिकारी या अभिकर्ता द्वारा उसे प्रस्तावित की जाए, उसके द्वारा ऐसी रीति से और उन निबंधनों और शर्तों पर खरीदी जाएगी जो उप-नियम (10) के तहत ऐसे क्रेता द्वारा निष्पादित किए जाने वाले अनुबंध में निर्दिष्ट हों।"

उप-नियम (10) क्रेता से नियुक्ति आदेश की प्राप्ति के 15 दिनों के भीतर प्रपत्र 'एम' में एक अनुबंध निष्पादित करने की अपेक्षा करता है। उप-नियम (11) ऐसे क्रेता से अनुबंध पर हस्ताक्षर करने से पहले उस उप-नियम में दिए गए प्रावधान के अनुसार गणना की गई सुरक्षा राशि जमा करने की अपेक्षा करता है। उप-नियम (13) प्रावधान करता है कि यदि क्रेता इकाई के भीतर पत्तों का उपभोग करना चाहता है या या उसे सौंपी गई पत्तियों को इकाई के बाहर तुरंत या 30 जून से पहले किसी भी समय ले जाना चाहता है, तो वह

खरीदार के समझौते में निर्दिष्ट दर पर गणना की गई, उसे सौंपी गई पत्तियों की मात्रा का पूर्ण खरीद मूल्य भुगतान करेगा। यदि क्रेता अपने खर्च पर चोरी, आग और बर्बादी के विरुद्ध बीमा के तहत और अपने पर्यवेक्षण और जोखिम पर, लेकिन प्रभागीय वन अधिकारी की अभिरक्षा और नियंत्रण में सुपुर्द किए गए पत्तों को इकाई के भीतर रखने के लिए लिखित रूप में सहमत होता है, तो वह पत्तों की वितरण के समय सुपुर्द किए गए पत्तों के खरीद मूल्य का केवल उतना ही हिस्सा दे सकता है, जैसा कि क्रेता के अनुबंध में निर्दिष्ट हो। खरीद मूल्य का शेष भाग क्रेता के अनुबंध में निर्दिष्ट तिथियों पर या पत्तों को इकाई से बाहर ले जाने से पहले या इकाई के भीतर उपभोग के लिए वितरित किए जाने से पहले किसी भी पूर्व तिथि पर किस्तों में भुगतान किया जा सकता है। किसी भी स्थिति में क्रेता को तब तक सभी पत्तों को हटाने की अनुमति नहीं दी जाएगी जब तक कि पूर्ण मूल्य का भुगतान न कर दिया गया हो।

दिनांक 16 जनवरी, 1974 की अधिसूचना द्वारा, जो उसी तिथि के बिहार सरकार के असाधारण राजपत्र में प्रकाशित हुई थी, नियमों में संशोधन किया गया और अनुबंध के प्रपत्र 'एम' में खंड 4(बी) के बाद उप-खंड (बी बी) जोड़ा गया। यह उप-खंड (बी बी) इस प्रकार है:

> "क्रेता केंदु पत्तों की गुणवत्ता या मानक गड्डियों में पत्तों की कमी के विरुद्ध कोई आपत्ति नहीं उठाएगा।"

यह आक्षेपित प्रावधानों में से एक है। दूसरा आक्षेपित प्रावधान केंदु पत्तों की खरीद के लिए निविदाएँ आमंत्रित करने हेतु प्रतिवर्ष बिहार सरकार के राजपत्र में प्रकाशित निविदा सूचनाओं की शर्त (13) में मिलता है। यह शर्त (13), जो वैधानिक अनुबंध (प्रपत्र-एम) में भी शामिल है, इस प्रकार है:

> "प्रत्येक इकाई के लिए क्रेता द्वारा एक न्यूनतम रॉयल्टी देय होगी। न्यूनतम रॉयल्टी की राशि, मानक बैग में अधिसूचित उपज को क्रेता द्वारा प्रति मानक

बैग दी गई बोली से गुणा करने पर प्राप्त राशि का 75% होगी। यह राशि निविदाकार द्वारा तब भी देय होगी यदि मौसम के अंत तक, प्रस्तावित दर पर संग्रहित और क्रेता को सुपुर्द किए गए केंदु पत्तों की कीमत इस राशि से कम हो। यह पूरी राशि पत्तों के उपयोग या बाहर ले जाने से पहले देय होगी और, यदि भुगतान नहीं किया गया, तो इसे भू-राजस्व के बकाया के रूप में वसूल किया जाएगा।"

1974 की रिट याचिका 405 और 441 में याचिकाकर्ताओं की ओर से उपस्थित श्री नरीमन द्वारा प्रस्तुत पहला तर्क यह है कि उपरोक्त खंड 4(बी बी) और खंड (13) में निहित आक्षेपित प्रावधान/शर्तें संविधान के अनुच्छेद 19(1)(जी) के तहत गारंटीकृत केंदु पत्तों में व्यापार या व्यवसाय करने की याचिकाकर्ताओं की मौलिक स्वतंत्रता पर एक अनुचित प्रतिबंध के समान हैं; कि आक्षेपित प्रावधान अनुच्छेद 19 के खंड (6) के दूसरे भाग के उप-खंड (ii) के संरक्षण में नहीं आते हैं क्योंकि आक्षेपित प्रावधान राज्य के पक्ष में एकाधिकार के सृजन से "अभिन्न और अनिवार्य रूप से जुड़े" नहीं हैं, बल्कि एकाधिकार के संचालन के लिए केवल आनुषंगिक या सहायक हैं।

इस तर्क के समर्थन में, विद्वान अधिवक्ता ने इस न्यायालय के अ*कादेसी पधान बनाम उड़ीसा राज्य* [1]और *रासबिहारी पांडा आदि बनाम उड़ीसा राज्य* [2]के निर्णयों का उल्लेख किया है।

श्री नरीमन द्वारा प्रतिपादित दूसरा तर्क यह है कि आक्षेपित प्रावधान संविधान के अनुच्छेद 14 के तहत गारंटीकृत याचिकाकर्ताओं के मौलिक अधिकारों का उल्लंघन करते हैं, क्योंकि अपने तात्कालिक संचालन और प्रभाव में, वे कठोर, अंतःकरण के विरुद्ध, मनमाने, अनुचित और दमनकारी हैं; कि भले ही क्रेता को प्रस्तावित मात्रा अधिसूचित अनुमानित

---

1 [1963] अनुपूरक 2 एस.सी.आर. 691

2 (1969] 3 एस.सी.आर. 374

उपज के 75% से बहुत कम हो, या प्रस्तावित पत्ते विक्रेय गुणवत्ता के न हों, आक्षेपित प्रावधान क्रेता को अनुमानित उपज के 75% के लिए रॉयल्टी का भुगतान करने के लिए अनुचित रूप से बाध्य करते हैं, भले ही प्रस्तावित/सौंपी गई मात्रा में कमी या पत्तों की अव्यावसायिक गुणवत्ता उस अभिकर्ता की धोखाधड़ी या लापरवाही के कारण हो, जिसे नियमों के तहत क्रेता से स्वतंत्र और सरकार के अनन्य नियंत्रण में होना चाहिए; कि आक्षेपित प्रावधान तर्कहीन और अनुचित तरीके से कार्य करते हैं क्योंकि वे उन ईमानदार क्रेताओं, जो कमी के लिए दोषी नहीं हैं, और उन बेईमान क्रेताओं के बीच कोई विवेकपूर्ण अंतर नहीं करते हैं जो अभिकर्ता या सरकार के अधिकारियों के साथ अपनी मिलीभगत या धोखाधड़ी के माध्यम से कमी में योगदान करते हैं। इस प्रकार, आक्षेपित उपबंध ईमानदार और बेईमान खरीदारों को एक ही लाठी से हांकते हैं, जिसके परिणामस्वरूप एक क्रूर और बलपूर्वक एकरूपता की स्थिति उत्पन्न होती है।

तीसरा, आक्षेपित प्रावधान जो प्रस्तावित पत्तों के वांछित गुणवत्ता के न होने के आधार पर वितरण लेने से इनकार करने के क्रेता के अधिकार को समाप्त करता है, अधिनियम की धारा 9(1) के परंतुक के साथ असंगत और अधिकारातीत है, जिसमें एक निहित वारंटी है कि प्रस्तावित या वितरित किए गए पत्ते बीड़ी निर्माण के उद्देश्य के लिए उपयुक्त होंगे।

1979 की रिट याचिकाएँ 121 से 125 में याचिकाकर्ताओं की ओर से उपस्थित डॉ. चितले ने मुख्य रूप से श्री नरीमन के तर्कों को अपनाया है। उन्होंने 1975 की रिट याचिका 47 के अनुलग्नक 'सी' की ओर हमारा ध्यान आकर्षित किया है, जिसमें काफी बड़ी संख्या में उदाहरण दिए गए हैं जो दिखाते हैं कि अनुमानित उपज की तुलना में क्रेताओं को केंदु पत्तों की वास्तविक वितरण में कमी काफी अधिक है। विद्वान अधिवक्ता ने इस बात पर जोर दिया है कि नीलामी जनवरी में आयोजित की जाती है, जबकि अभिकर्ताओं की नियुक्ति मार्च या अप्रैल तक नहीं होती है, जो कि तुड़ाई का मौसम है, और जनवरी में, अपेक्षित उपज का कोई उचित अनुमान संभव नहीं है। यह तर्क दिया गया है कि राज्य की ओर से दायर प्रति-

शपथपत्र में यह आरोप कि क्रेता इकाइयों का निरीक्षण करते हैं और अपेक्षित उपज का अपना अनुमान लगाते हैं, तथ्यात्मक रूप से गलत है क्योंकि जनवरी में ऐसा कोई अनुमान संभव नहीं है।

कुछ याचिकाकर्ताओं की ओर से उपस्थित डॉ. दीवान ने मेनका गांधी[1] के मामले का हवाला देते हुए तर्क दिया कि आक्षेपित प्रावधानों का प्रत्यक्ष और अपरिहार्य प्रभाव संविधान के अनुच्छेद 14 और 19(1)(जी) के तहत गारंटीकृत याचिकाकर्ताओं के मौलिक अधिकारों का उल्लंघन करता है। विद्वान अधिवक्ता ने आक्षेपित प्रावधानों की तुलना आंध्र प्रदेश राज्य में प्रचलित नियमों से की, जिनके बारे में उनके अनुसार एक तर्कसंगत आधार है।

1974 की दांडिक अपील 300 में अपीलकर्ता की ओर से उपस्थित श्री के. एस. सिन्हा ने प्रस्तुत किया कि आक्षेपित प्रावधानों की वैधता परोक्ष रूप से इस अपील में शामिल थी, हालांकि एक अलग संदर्भ में। यह बताया गया कि अपीलकर्ता को पत्तों को हटाने का परमिट इस आधार पर देने से इनकार कर दिया गया था कि उसने रॉयल्टी का 75 प्रतिशत भुगतान किए बिना पत्ते ले लिए थे और नियम 16 का उल्लंघन किया था। तर्क यह है कि यदि आक्षेपित नियमों को वैध नहीं माना जाता है, तो इसके परिणामस्वरूप यह अपील सफल होनी चाहिए।

दूसरी ओर, विद्वान महान्यायवादी श्री एल. एन. सिन्हा ने उत्तरदाताओं की ओर से तर्क दिया कि कुशल व्यक्तियों की कमी है जिन्हें अभिकर्ता के रूप में नियोजित किया जा सके; कि वास्तविक व्यवहार में नियुक्त व्यक्ति क्रेताओं द्वारा प्रायोजित होते हैं।

(i) यह प्रस्तुत किया गया है कि अनुबंध के निबंधन, समग्र रूप से विचार करने पर, एकतरफा नहीं हैं। जहाँ निविदा सूचना और अनुबंध की शर्तों के तहत क्रेता स्वेच्छा से इकाई की पूरी कीमत चुकाने के लिए खुद को बाध्य करते हैं, जो नियमों के अनुसार तय की जाती है, चाहे प्रस्तावित और सुपुर्द की गई मात्रा में कोई भी कमी हो, वहीं वे उसी अनुबंध की

---

1 [1978] 2 एस.सी.आर. 621

शर्तों के तहत अनुमानित उपज के 75 प्रतिशत से अधिक प्रस्तावित केंदु पत्तों को खरीद मूल्य की केवल 55 प्रतिशत की रियायती दर पर खरीदने का लाभ प्राप्त करते हैं। यह तर्क दिया गया है कि यदि निविदा सूचना और वैधानिक अनुबंध की शर्तों पर समग्र रूप से विचार किया जाए, तो यह स्पष्ट है कि हानि के जोखिम और लाभ की संभावनाएं क्रेताओं और राज्य के बीच समान रूप से विभाजित हैं।

(ii) इस बात पर बल दिया गया है कि नीलामी के समय जो बेचा जाता है वह इकाई से अनुमानित उपज है, और उच्चतम बोलीदाता या निविदाकार को उस इकाई को खरीदने का अनुबंध उस कीमत पर मिलता है जिसका न्यूनतम उस इकाई से मानक बैग के रूप में अधिसूचित अनुमानित उपज को गुणा करके प्राप्त राशि का 75% निर्धारित होता है। यह आग्रह किया गया है कि यदि कोई व्यक्ति संविदा के निबंधनों के अधीन स्वेच्छा से अपने ऊपर ऐसे जोखिम और लाभ की संभावनाओं को लेता है, तो उसे हानि होने की स्थिति में सामान्य कानून के तहत वाद में भी क्षतिपूर्ति का कोई अधिकार नहीं है, और रिट क्षेत्राधिकार वाला न्यायालय तो उसे ऐसी कोई राहत दे ही नहीं सकता। यह बताया गया कि वास्तव में, 1000 में से 110 इकाइयों में उपज अधिसूचित अनुमानों से अधिक रही, और परिणामस्वरूप, क्रेताओं ने रियायती दरों पर अतिरिक्त आपूर्ति का पूरा लाभ उठाया।

(iii)(क) यह जोर दिया गया है कि इकाई के लिए पूरी कीमत चुकाने का याचिकाकर्ताओं का दायित्व संविदा से उत्पन्न होता है और इस तरह, इसे याचिकाकर्ताओं के व्यापार या व्यवसाय करने के मौलिक अधिकार पर सीधा प्रभाव डालने वाला नहीं माना जा सकता; कि राज्य के साथ विशेष निबंधनों पर संविदा करने का अधिकार मौलिक अधिकार नहीं है। यहाँ तक कि यह न्यायालय भी याचिकाकर्ताओं और राज्य के बीच स्वेच्छा से सहमत निबंधनों और शर्तों का पुनर्गठन नहीं कर सकता।

(iii)(ख) यह तर्क दिया गया है कि यह संविधान के अनुच्छेद 32 के तहत निर्णय लेने के लिए उपयुक्त मामला नहीं है, क्योंकि इनमें से कई याचिकाओं में क्रेता (याचिकाकर्ता)

चूककर्ता थे, क्योंकि उन्होंने अभिकर्ताओं के पारिश्रमिक के विरुद्ध समायोजित की जाने वाली आवश्यक राशियों का भुगतान नहीं किया था; कि अधिकांश मामलों में क्रेताओं ने संविदा का पूरा लाभ उठाया और केवल छिटपुट मामलों में उन्हें हानि हुई; चूँकि उन्होंने लाभ प्राप्त करने के अवसर का उपयोग किया था, वे अब मुड़कर संविदा के उन निबंधनों और शर्तों की वैधता पर हमला नहीं कर सकते जिन्हें उन्होंने स्वेच्छा से बनाया और कार्यान्वित किया था।

(iv) एक अन्य बिंदु यह बनाया गया है कि आक्षेपित प्रावधान सीधे और अनिवार्य रूप से एकाधिकार के संचालन से संबंधित हैं और इस प्रकार, अनुच्छेद 19 के खंड (6) के उप-खंड (ii) के संरक्षण के भीतर आते हैं।

(v) वैकल्पिक रूप से, यह प्रस्तुत किया गया है कि आक्षेपित प्रावधान उक्त अनुच्छेद के खंड (6) के पहले भाग के तहत तर्कसंगतता की कसौटी को संतुष्ट करते हैं, और उस कसौटी को लागू करते समय संविदा की स्वैच्छिक प्रकृति और क्रेता द्वारा हानि के सभी जोखिमों और लाभ की संभावनाओं के साथ स्वेच्छा से स्वीकार किए गए दायित्वों की अनदेखी नहीं की जानी चाहिए; कि एक क्रेता जो स्वेच्छा से की गई संविदा पर कार्य करता है, उसे उसकी कुछ शर्तों को अस्वीकार करने से रोका जाता है जिनमें हानि का जोखिम शामिल है और केवल उन्हीं को स्वीकार करने से जो उसके लिए लाभप्रद हैं।

इस प्रस्ताव के समर्थन में कि जिसने कानून के लाभ प्राप्त किए हैं, उसे कानून द्वारा संलग्न शर्त की संवैधानिकता पर हमला करने से रोका जाता है, विद्वान महान्यायवादी ने संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों का उल्लेख किया है। *बर्थ फिशरीज कंपनी बनाम इंडस्ट्रियल कमीशन ऑफ द स्टेट ऑफ विस्कॉन्सिन*[1]; *सेंट लुइस कास्टिंग कंपनी बनाम कंस्ट्रक्शन कंपनी*[2]; और यूनाइटेड फ्यूल गैस कंपनी बनाम रेल रोड कमीश[3]न।

उत्तर में, श्री नरीमन ने तर्क दिया कि विभिन्न क्रेताओं द्वारा 1973 से उच्च न्यायालय

1 71 एल.एड, 908
2 1923 यूएस 469
3 102 यूएस 415

या इस न्यायालय में आक्षेपित प्रावधानों की वैधता को चुनौती देने के लिए रिट याचिकाएं दायर की गई हैं, और समय-समय पर आक्षेपित प्रावधानों के संचालन पर रोक लगाने वाले अंतरिम आदेश जारी किए गए हैं; इसके आलोक में यह नहीं कहा जा सकता कि याचिकाकर्ताओं को 'मौन स्वीकृति', अधित्याग या विबंध के आधार पर आक्षेपित प्रावधानों की वैधता को चुनौती देने से रोका गया है। यह बनाए रखा गया है कि मौलिक अधिकारों का अधित्याग नहीं किया जा सकता, विशेष रूप से संविधान के अनुच्छेद 14 के तहत, और अमेरिकी निर्णयों में प्रतिपादित विबंध का सिद्धांत भारत में लागू नहीं होता है। इस तर्क के समर्थन में, बशेशर नाथ बनाम आयकर आयुक्त, दिल्ली एवं राजस्थान एवं अन्य[1] में इस न्यायालय के निर्णय का संदर्भ दिया गया है

विद्वान महान्यायवादी ने आगे तर्क दिया कि उनका तर्क यह नहीं था कि याचिकाकर्ता अधित्याग या विबंध के आधार पर अपने मौलिक अधिकार को लागू करने के लिए अक्षम थे; बल्कि यह कि जो व्यक्ति स्वेच्छा से संविदा करता है, वह उसके तहत प्राप्त लाभ को अपने पास नहीं रख सकता और संविदा के उस दूसरे भाग को अस्वीकार नहीं कर सकता जिससे उसे हानि हुई हो; कि यह सिद्धांत अधित्याग या विबंध के सिद्धांत से भिन्न है।

विचार के लिए पहला प्रश्न यह है कि क्या आक्षेपित प्रावधान अनुच्छेद 19(6) के उप-खंड (ii) के संरक्षण में आते हैं और इसलिए, उन प्रावधानों के लिए अनुच्छेद के खंड (6) के पहले भाग के तहत तर्कसंगतता की कसौटी को संतुष्ट करना आवश्यक नहीं है।

अनुच्छेद 19 के खंड (6) का प्रासंगिक भाग इस प्रकार है:

> "(6) उक्त खंड के उप-खंड (जी) की कोई बात किसी विद्यमान विधि के प्रवर्तन पर प्रभाव नहीं डालेगी जहाँ तक वह सामान्य जनता के हित में उक्त उप-खंड द्वारा प्रदत्त अधिकार के प्रयोग पर उचित प्रतिबंध लगाती है, या राज्य को वैसा निर्बंधन लगाने वाली कोई विधि बनाने से नहीं रोकेगी, और विशेष रूप से, उक्त उप-खंड की कोई बात

1 [1959] अनुपूरक 1 एस.सी.आर. 528

किसी विद्यमान विधि के प्रवर्तन पर प्रभाव नहीं डालेगी जहाँ तक वह निम्नलिखित से संबंधित है, या राज्य को निम्नलिखित से संबंधित कोई विधि बनाने से नहीं रोकेगी:

(i) ...

(ii) राज्य द्वारा, या राज्य के स्वामित्व या नियंत्रण वाले किसी निगम द्वारा, नागरिकों के पूर्ण या आंशिक अपवर्जन के साथ या अन्यथा, किसी व्यापार, व्यवसाय, उद्योग या सेवा का चलाया जाना।"

यह देखा जाएगा कि खंड (6) दो भागों में विभाजित है। पहला भाग इस वाक्यांश से प्रारंभ होता है: "उक्त अनुच्छेद के खंड (1) के उपखंड (जी) की कोई भी बात"। इसी प्रभाव का वाक्यांश, प्रारंभ में जोड़े गए शब्द "और, विशेष रूप से" के साथ, द्वितीय भाग के प्रारंभ में भी दोहराया गया है। यह इंगित करता है कि खंड के दोनों भागों को सुस्पष्ट और पृथक रखने का आशय है। इसके अतिरिक्त, 'उचित प्रतिबंध' शब्द जो पहले भाग में केंद्रीय स्थान रखते हैं, दूसरे भाग में नहीं दोहराए गए हैं, ये लोप यह स्पष्ट करता है कि उप-खंड (ii) के अंतर्गत आने वाली विधि के लिए पहले भाग के तहत तर्कसंगतता की कसौटी को संतुष्ट करना आवश्यक नहीं है और ऐसी विधि की वैधता पर इस आधार पर कोई आपत्ति मान्य नहीं है कि यह अनुच्छेद 19(1)(जी) के तहत गारंटीकृत अधिकार का उल्लंघन करती है। उप-खंड (ii) इस प्रकार अनुच्छेद के खंड (1) में मुख्य सारभूत प्रावधान का अपवाद है। अतः इसकी भाषा, जो स्पष्ट रूप से प्रतिबंधक है, की सख्ती से व्याख्या की जानी चाहिए। द्वितीय भाग के उप-खंड (i) का संरक्षण, स्पष्ट शब्दों में, कानून को केवल "उस सीमा तक" उपलब्ध है "जहाँ तक वह" राज्य द्वारा, या राज्य के स्वामित्व वाले या नियंत्रित निगम द्वारा, नागरिकों के पूर्ण या आंशिक अपवर्जन या अन्यथा किसी व्यापार, व्यवसाय, उद्योग या सेवा को चलाए जाने से संबंधित है। खंड (6) के द्वितीय भाग के उप-खंड (ii) के संदर्भ में "जहाँ तक यह संबंधित है" शब्दों की परिधि पर इस न्यायालय के समक्ष 'अकादमी पधान' के मामले (पूर्वोक्त) में विचार किया गया था। तत्कालीन न्यायमूर्ति गजेंद्रगडकर ने न्यायालय की

ओर से निर्णय देते हुए कहा कि कानून के केवल वे प्रावधान जो एकाधिकार के सृजन से "अभिन्न और अनिवार्य रूप से" जुड़े हैं, खंड (6) के दूसरे भाग के अंतर्गत संरक्षित हैं, लेकिन वे प्रावधान जो एकाधिकार के सृजन के लिए पूर्णतः आवश्यक नहीं हैं, बल्कि केवल आकस्मिक, सहायक या एकाधिकार के संचालन में सहायक हैं, खंड (6) के दूसरे भाग के अंतर्गत नहीं आते हैं और उनकी वैधता का मूल्यांकन अनुच्छेद 19 (6) के पहले भाग के अंतर्गत किया जाना चाहिए।

अब, इस परीक्षण को उन प्रावधानों पर लागू करते हैं जो वर्तमान मामले में आक्षेपित हैं। ये प्रावधान अधिनियम के तहत बनाए गए नियमों द्वारा निविदा सूचना और अनुबंध के प्रपत्रों में शामिल किए गए हैं। वे बुनियादी और अनिवार्य विशेषताएं जो सीधे और तुरंत राज्य के एकाधिकार के सृजन से जुड़ी हैं, अधिनियम के मुख्य भाग में ही पाई जाती हैं। किसी भी स्थिति में, आक्षेपित प्रावधान एकाधिकार के संचालन से संबंधित केवल सहायक या प्रासंगिक प्रावधान हैं। इसलिए, आक्षेपित प्रावधान अनुच्छेद 19(6) के दूसरे भाग के उप-खंड (ii) के संरक्षण में नहीं आते हैं।

हालाँकि, प्रश्न अभी भी बना हुआ है कि क्या विशेष निबंधनों पर राज्य के साथ संविदा करने का अधिकार अनुच्छेद 19(1)(जी) के दायरे में आने वाला एक मौलिक अधिकार है। विद्वान महान्यायवादी का कहना है कि यह नहीं है।

अन्य मामलों से संबंधित संविदाओं के संबंध में स्थिति चाहे जो भी हो, जहाँ किसी नागरिक द्वारा किया जाने वाला व्यवसाय ऐसी वस्तु का है जिसका विक्रय राज्य का एकाधिकार है, जो कुछ वैधानिक शर्तों आक्षेपित शर्तों के समान) द्वारा विनियमित है, जिनका नागरिक की अनुच्छेद 19(1)(जी) के तहत गारंटीकृत मौलिक स्वतंत्रता पर सीधा और तात्कालिक प्रभाव पड़ता है, वहां नागरिक विक्रेता-राज्य द्वारा निर्धारित वैधानिक शर्तों के अलावा ऐसी वस्तु की खरीद के लिए सरकार के साथ संविदा नहीं कर सकता है। बीड़ी निर्माण के लिए केंदु पत्तों की बिक्री राज्य का एकाधिकार होने के कारण, याचिकाकर्ता-क्रेता,

यदि वे चाहते, तो केवल वैधानिक नियमों द्वारा निर्धारित रीति से निविदा सूचनाओं में अधिसूचित निबंधनों और शर्तों पर ही केंदु पत्ते खरीद सकते थे। फिर भी, ये शर्तें इच्छुक क्रेताओं की स्वतंत्र इच्छा के लिए पर्याप्त अवसर छोड़ती हैं, विशेष रूप से दरों को तय करने और मानक बैग के रूप में किसी विशेष इकाई से अनुमानित उपज के लिए देय न्यूनतम मूल्य के मामले में। निविदा सूचना और अनुबंध जिसे क्रेता सरकार के साथ करते हैं, भले ही वैधानिक प्रपत्रों में हों, फिर भी वे अपने संविदात्मक प्रकृति से वंचित नहीं हैं।

चूंकि आक्षेपित प्रावधान, जैसा कि पहले ही देखा जा चुका है, खंड (6) के दूसरे भाग के उप-खंड (ii) के संरक्षण में नहीं आते हैं, इसलिए उन्हें उस खंड के पहले भाग के तहत एक 'उचित प्रतिबंध' होने की कसौटी को संतुष्ट करना होगा।

इस संबंध में निर्धारित किया जाने वाला पहला बिंदु यह है कि निविदा सूचना और वैधानिक अनुबंध के निबंधनों के तहत वास्तव में क्रेताओं को क्या बेचा जाता है? क्या मानक बैग के रूप में किसी इकाई की 'अनुमानित उपज' बेची जाती है या प्रस्तावित अथवा वितरित किए गए मानक बैग के रूप में 'वास्तविक उपज'? नियमों की योजना से, विशेष रूप से इस निर्णय के पूर्ववर्ती भाग में उद्धृत नियम 9 (9) से, यह स्पष्ट है कि वार्षिक नीलामी में सफल बोलीदाता को जो बेचा जाता है, वह किसी विशेष इकाई से संग्रहित या संग्रहित किए जाने वाले केंदु पत्तों की संपूर्ण मात्रा है, या उस इकाई में से उतनी कम मात्रा है जितनी राज्य या उसके अभिकर्ता या अधिकारी द्वारा किसी विशेष वर्ष के लिए 'रॉयल्टी' नामक मूल्य पर उसे प्रस्तावित की जाए। देय न्यूनतम रॉयल्टी या कीमत, इकाई से मानक बोरों में अनुमानित वार्षिक उपज के 75 प्रतिशत को प्रस्तावित और स्वीकृत दरों से गुणा करके निर्धारित की जाती है। जैसा कि प्रति-शपथपत्र से प्रतीत होता है, ऐसा अनुमान पिछले तीन वर्षों के लिए उस इकाई से प्राप्त औसत वास्तविक उपज के आधार पर लगाया जाता है। ऐसी अनुमानित उपज हर साल निविदा सूचनाओं में अधिसूचित और प्रकाशित की जाती है। इसलिए, व्यापार में लगे क्रेताओं को पहले से पता होता है कि वे किस लिए बोली लगा रहे

हैं। क्रेता सामान्यतः वे व्यक्ति होते हैं जो कई वर्षों से व्यापार में हैं और इस तरह, उनके पास अपेक्षित उपज और किसी विशेष वर्ष में उस विशेष इकाई से लाभ और हानि की संभावनाओं का अपना अनुमान लगाने का विशेष ज्ञान होता है। यद्यपि यह सच है कि बोलीदाताओं को सरकार द्वारा अधिसूचित निबंधनों और शर्तों पर अनुबंध करना पड़ता है, फिर भी इस तथ्य की अनदेखी नहीं की जा सकती कि अनुबंध की शर्त 13 और 1973 की निविदा सूचना में आक्षेपित प्रावधानों और जनवरी 1974 में वैधानिक प्रपत्रों के संशोधन के बाद से प्रतिवर्ष अधिसूचित आक्षेपित शर्त 4 (बी बी) के बावजूद, याचिकाकर्ता और व्यापार में उनके साथी अधिसूचित निबंधनों और शर्तों पर, जिनमें आक्षेपित प्रावधान भी शामिल हैं, बोलियाँ लगाते रहे हैं और अनुबंध करते रहे हैं। 1973 से इन आक्षेपित प्रावधानों को चुनौती देने के लिए केवल कुछ रिट याचिकाएं समय-समय पर उन क्रेताओं द्वारा दायर की गई हैं जिन्हें हानि हुई थी। इस तथ्य को देखते हुए कि लाभ की संभावनाएं और हानि के जोखिम विक्रेता-राज्य और क्रेताओं के बीच समान रूप से विभाजित हैं और उपरोक्त ऐतिहासिक पृष्ठभूमि के आलोक में, यह नहीं कहा जा सकता कि निविदा सूचना और अनुबंध के खंड 13 की आक्षेपित शर्त स्पष्ट रूप से अनुचित है। आक्षेपित शर्त 13 सामान्य जनहित में लगाया गया एक निर्बंधन है। किसी विशेष वर्ष में किसी विशेष इकाई से अनुमानित उपज के आधार पर न्यूनतम मूल्य का निर्धारण, एक ओर क्रेताओं और दूसरी ओर विक्रेता-राज्य के सेवकों और अभिकर्ताओं के बीच मिलीभगत या मिलीभगत के कारण सार्वजनिक राजस्व की हानि या रसाव के विरुद्ध एक 'बीमा' के रूप में कार्य करता है। यह पद्धति केंदु पत्तों की तोड़ने वालों के लिए न्यूनतम मजदूरी भी सुनिश्चित करती है, जो कि उत्तरदाता-राज्य के प्रति-शपथपत्र में पुष्टि की गई है कि सामान्यतः आदिवासी या आर्थिक रूप से पिछड़े वर्गों के व्यक्ति होते हैं।

हम याचिकाकर्ताओं के विद्वान अधिवक्ता के इस तर्क को स्वीकार करने में असमर्थ हैं कि आक्षेपित प्रावधान कठोर और अनुचित हैं क्योंकि वे क्रेताओं को केंदु पत्तों की सुपुर्द न की गई कमी के लिए भुगतान करने हेतु बाध्य करते हैं, भले ही ऐसी कमी सरकार के अभिकर्ता

की लापरवाही या धोखाधड़ी के कारण हो। वास्तविक स्थिति 1977 की रिट याचिका 2222 से 2252 में राज्य की ओर से दायर प्रति-शपथपत्र में इस प्रकार स्पष्ट की गई है:

> "तकनीकी रूप से कहें तो अभिकर्ता राज्य सरकार द्वारा नियुक्त किए गए थे, लेकिन इस प्रकार नियुक्त व्यक्ति वास्तव में संबंधित क्रेताओं द्वारा प्रायोजित थे। अभिकर्ता क्रेताओं के ही व्यक्ति थे और अपने पुराने स्वामियों के प्रति वफादार थे। यह एक अकाट्य तथ्य है। अधिकांश मामलों में अभिकर्ताओं को उनके कमीशन और हैंडलिंग शुल्क की पूरी राशि संग्रह मौसम के अंत में इकाइयों के खरीद मूल्य के विरुद्ध समायोजित करवा दी गई। अभिलेख पर विशिष्ट उदाहरण मौजूद हैं कि कई मामलों में अभिकर्ता क्रेताओं के करीबी रिश्तेदार थे जैसे कि पिता, पुत्र, भाई। फर्मों के मामले में, अभिकर्ता उसी फर्म में भागीदार थे। कुछ मामलों में क्रेताओं और अभिकर्ताओं ने अपने पदों की अदला-बदली की। क्रेता अभिकर्ता बन गए जबकि बाद वाले क्रेता बन गए। यह व्यापार की एक आम चाल थी जो अभी भी प्रचलन में है।

याचिकाकर्ताओं/क्रेताओं और अभिकर्ताओं के बीच संबंध दिखाने वाले कुछ उदाहरण यहाँ अनुलग्नक 'ए' में सारणीबद्ध हैं।"

यद्यपि पहले बताए गए अधिनियम और नियम यह परिकल्पना करते हैं कि सरकार द्वारा नियुक्त अभिकर्ता उसके पूर्ण नियंत्रण में होंगे और संग्रहण या वितरण में हुई किसी भी कमी, क्षति या हानि, अथवा संग्रहित पत्तों की गुणवत्ता में किसी दोष के लिए सरकार को क्षतिपूर्ति करने हेतु उत्तरदायी होंगे, तथापि, वास्तविक व्यवहार में वास्तविक स्थिति यह है कि अभिकर्ता सामान्यतः वे व्यक्ति होते हैं जो क्रेताओं द्वारा प्रायोजित होते हैं और अन्यथा उनमें गहरा हित रखते हैं। अपने प्रति-शपथपत्र में, सरकार ने स्पष्ट किया है कि कुशल अभिकर्ताओं के रूप में कार्य करने हेतु पर्याप्त अनुभव और दक्षता रखने वाले उपयुक्त व्यक्तियों का अभाव है। अभिकर्ताओं की नियुक्ति प्रत्येक वर्ष अल्प सूचना पर उस समय की जानी होती है जब तुड़ाई का मौसम निकट होता है। परिस्थितियों को देखते हुए, सरकार ऐसी

स्थिति में आ जाती है जहाँ उसे क्रेताओं द्वारा प्रायोजित व्यक्तियों को ही अभिकर्ता के रूप में नियुक्त करना पड़ता है। इस वास्तविक तथ्यात्मक स्थिति से, अर्थात क्रेताओं और अभिकर्ताओं के बीच घनिष्ठ बंधन और तालमेल से, दो निष्कर्ष निकलते हैं। पहला यह कि नीलामी के समय, इच्छुक क्रेता उस विशेष इकाई या इकाइयों से उस वर्ष के लिए प्राप्त होने वाले लाभ का एक उचित अनुमान लगाने की स्थिति में होते हैं जिसके लिए उन्होंने दरों की पेशकश की थी। दूसरा यह कि यदि खरीद मूल्य किसी इकाई से किसी अनुमानित वार्षिक उपज के आधार पर नहीं बल्कि वास्तव में सुपुर्द की गई मात्रा के आधार पर तय किया जाना होता, तो क्रेताओं और अभिकर्ताओं के बीच धोखाधड़ी और मिलीभगत के कारण सार्वजनिक राजस्व की हानि या क्षरण का जोखिम स्पष्ट रूप से बढ़ जाता। इस दृष्टिकोण से भी, वास्तविक तथ्यात्मक पृष्ठभूमि के विरुद्ध, आक्षेपित शर्त 13 को अनुचित नहीं कहा जा सकता।

श्री नरीमन ने तर्क दिया कि यदि राज्य की ओर से दायर प्रति-शपथपत्र में बताई गई तथ्यात्मक स्थिति सही है, तो आक्षेपित शर्त 13 इस न्यायालय के *रासबिहारी पांडा आदि बनाम उड़ीसा राज्य* (पूर्वोक्त) *और अकादसी पधान* (पूर्वोक्त) के मामले के निर्णयों के अनुपात से प्रभावित होगी, क्योंकि उस स्थिति में यह निष्कर्ष अपरिहार्य होगा कि राज्य द्वारा एकाधिकार का संचालन उसके अनन्य लाभ या जनहित में नहीं बल्कि क्रेताओं और उनके अभिकर्ताओं के एक मुनाफाखोर वर्ग को लाभ पहुँचाने के लिए किया जा रहा है, जिससे एकाधिकार के भीतर एकाधिकार सृजित हो रहा है।

इस तर्क को समझने के लिए *रासबिहारी पांडा* के मामले पर ध्यान देना आवश्यक है। केंदु पत्तों के व्यापार को विनियमित करने और उत्पादकों तथा तोड़ने वालों के शोषण को रोकने के लिए, उड़ीसा राज्य ने 'उड़ीसा केंदु पत्ता (व्यापार नियंत्रण) अधिनियम, 1961' लागू किया था। उस अधिनियम की धारा 3 के तहत, जो बिहार अधिनियम की धारा 3 के सदृश है, सरकार, सरकार के प्राधिकृत अधिकारी या सरकार द्वारा नियुक्त अभिकर्ता के अलावा कोई

भी व्यक्ति केंदु पत्ते खरीदने या परिवहन करने का हकदार नहीं है; और उस अधिनियम की धारा 4 के तहत, सरकार वह मूल्य निर्धारित करने के लिए प्राधिकृत है जिस पर सरकार के अधिकारी या अभिकर्ता द्वारा उत्पादकों से पत्ते खरीदे जाएंगे। उस अधिनियम की धारा 10 में प्रावधान था कि खरीदे गए केंदु पत्तों को ऐसी रीति से बेचा या निपटाया जाएगा जैसा सरकार निर्देशित करे, और धारा 11 के तहत, सरकार द्वारा प्राप्त शुद्ध लाभ का कम से कम आधा हिस्सा समितियों और ग्राम पंचायतों को भुगतान किया जाना है। अकादसी पधान के मामले में, केंदु पत्तों के एक उत्पादक ने उस अधिनियम के तहत बनी धाराओं 3 और 4 तथा नियम 7(5) को इस आधार पर चुनौती दी कि यह इस न्यायालय में अनुच्छेद 14 और 19(1)(ए) और (जी) के तहत उसके मौलिक अधिकार का उल्लंघन करता है। यह माना गया कि धारा 3 और 4 ने अनुच्छेद 19(6)(ii) का उल्लंघन नहीं किया, लेकिन राज्य सरकार अधिनियम के प्रावधानों को लागू करने और अपने एकाधिकार को प्रभावी बनाने के लिए अक्षम थी, क्योंकि नियुक्त किए गए अभिकर्ता वास्तव में सरकार के अभिकर्ता नहीं थे, बल्कि उन्हें सरकार की ओर से नहीं बल्कि अपने स्वयं के खाते में खरीदे गए पत्तों का व्यापार करने के लिए प्राधिकृत किया गया था, और इस प्रकार इसने अभिकर्ताओं के पक्ष में एक एकाधिकार को जन्म दिया जो अनुच्छेद 19(6)(ii) द्वारा संरक्षित नहीं था क्योंकि राज्य द्वारा कानून का उपयोग अभिकर्ताओं के निजी लाभ के लिए नहीं किया जा सकता है। अकादसी पधान के मामले में निर्णय के बाद, उड़ीसा राज्य ने अपने एकाधिकार के कार्यान्वयन में कुछ बदलाव किए। 1966 में, इसने सरकार के अधिकारियों और अभिकर्ताओं द्वारा खरीदे गए केंदु पत्तों को खरीदने के इच्छुक व्यक्तियों से निविदाएं आमंत्रित कीं। 1966 और 1967 के दौरान, केंदु पत्तों की कीमतें बहुत ऊँची रहीं और जब सार्वजनिक नीलामी द्वारा बिक्री की गई, तो उन कीमतों से काफी अधिक मूल्य प्राप्त हुए जिन पर निविदाएं स्वीकार की गई थीं। 1968 की शुरुआत में, राज्य ने एक और योजना विकसित की जिसके तहत, उसने उन व्यापारियों के लाइसेंस नवीनीकृत करने की पेशकश की जिन्होंने राज्य की दृष्टि में पिछले वर्ष संतोषजनक

ढंग से कार्य किया था और अपनी बकाया राशियों का नियमित भुगतान किया था। योजना पर आपत्ति की गई, और यह महसूस करते हुए कि योजना व्यापार में रुचि रखने वाले कई व्यक्तियों को मनमाने ढंग से बाहर करती है, और इसलिए आपत्तिजनक थी, सरकार ने केंदु पत्तों की अग्रिम खरीद के लिए प्रस्ताव आमंत्रित करने का निर्णय लिया, लेकिन आमंत्रण को उन व्यक्तियों तक सीमित कर दिया जिन्होंने पिछले वर्ष बिना किसी चूक के और सरकार की संतुष्टि के अनुसार अनुबंध पूरे किए थे, अर्थात, मौजूदा ठेकेदारों को केंदु पत्ते खरीदने के प्रस्ताव देने का अनन्य अधिकार दिया गया था। खुली प्रतिस्पर्धा के बजाय निजी प्रस्तावों द्वारा केंदु पत्तों की अग्रिम खरीद के लिए अनुबंध करने की इस नई पद्धति को उच्च न्यायालय में रिट याचिकाओं द्वारा अनुच्छेद 14 और 19(1)(जी) के तहत याचिकाकर्ता के मौलिक अधिकारों के उल्लंघन के रूप में चुनौती दी गई थी।

उच्च न्यायालय के निर्णय को बदलते हुए, इस न्यायालय ने अपील में अभिनिर्धारित किया :

"उस कानून की वैधता जिसके द्वारा राज्य ने किसी दी गई वस्तु के व्यापार का एकाधिकार ग्रहण किया है, इस कसौटी पर परखी जानी चाहिए कि क्या उससे होने वाला पूरा लाभ राज्य को मिलना है, और एकाधिकार का उपयोग व्यक्तियों के एक सीमित वर्ग को निजी लाभ पहुँचाने के लिए एक आवरण के रूप में नहीं किया गया है। धारा 3 के तहत केंदु पत्तों की खरीद के एकाधिकार को वैध माना जा सकता है यदि इसे केवल राज्य के लाभ के लिए प्रशासित किया जाए। इसी प्रकार, धारा 10 के तहत राज्य द्वारा केंदु पत्तों को ऐसी रीति से बेचने या निपटाने का अधिकार, जैसा सरकार निर्देशित करे, वैध होगा यदि इसका प्रयोग जनहित में किया जाए न कि किसी व्यक्ति या व्यक्तियों के वर्ग के निजी हितों की सेवा के लिए। बिक्री से होने वाला लाभ सार्वजनिक लाभ के लिए होना चाहिए न कि निजी लाभ के लिए। धारा 11 भी इस अवधारणा पर बल देती है कि पत्तों की बिक्री या निपटान की मशीनरी को भी जनहित की सेवा के लिए तैयार किया जाना चाहिए। यदि निपटान की योजना

बिचौलियों का एक ऐसा वर्ग बनाती है जो सरकार से रियायती दरों पर खरीद सकते हैं और उनके द्वारा दी गई सेवा या कर्तव्य के अनुपात में अत्यधिक लाभ कमा सकते हैं, तो यह अनुच्छेद 19(6)(ii) के संरक्षण का दावा नहीं कर सकता क्योंकि सरकार के लिए अपने स्वयं के एकाधिकार से तीसरे पक्ष के पक्ष में एकाधिकार बनाना संभव नहीं है।"

(आधिकारिक रिपोर्ट का मुख्य-नोट)

यह आगे माना गया:

"प्रस्ताव देने का अधिकार व्यक्तियों के एक सीमित वर्ग के लिए खुला होने के कारण, योजनाओं ने केंदु पत्तों का व्यापार करने वाले अन्य सभी व्यक्तियों के साथ-साथ व्यापार में नए प्रवेशकों को प्रभावी रूप से बाहर कर दिया। सरकार द्वारा विकसित दोनों योजनाओं, अर्थात् कुछ नामित लाइसेंसधारियों के साथ अनुबंध करने की पेशकश, और दूसरी उन लाइसेंसधारियों से निविदाएं आमंत्रित करना जिन्होंने पिछले वर्ष अपने अनुबंधों को संतोषजनक ढंग से पूरा किया था, ने कुछ व्यापारियों को पत्तों के व्यापार में एकाधिकार दिया और अन्य व्यापारियों को भेदभावपूर्ण व्यवहार के लिए अलग कर दिया। इसलिए, वे अनुच्छेद 14 और 19(1)(जी) के तहत याचिकाकर्ताओं के मौलिक अधिकार का उल्लंघन करते थे और चूंकि योजनाएं एकाधिकार के निर्माण से अभिन्न और अनिवार्य रूप से जुड़ी नहीं थीं, इसलिए वे अनुच्छेद 19(6)(ii) द्वारा संरक्षित नहीं थीं।"

यह आगे देखा गया कि यदि सरकार की एकमात्र चिंता निविदा प्रस्तुत करने वालों द्वारा उचित निष्पादन सुनिश्चित करना था, तो सरकार पर्याप्त सुरक्षा उपाय तैयार कर सकती थी। लेकिन इस परिस्थिति पर आधारित वर्गीकरण कि कुछ मौजूदा ठेकेदारों ने पिछले वर्ष नियमित रूप से और सरकार की संतुष्टि के साथ अपने दायित्वों को पूरा किया था, प्राप्त किए जाने वाले उद्देश्यों के साथ न्यायसंगत और उचित संबंध रखने वाले किसी वास्तविक और सारभूत अंतर पर आधारित नहीं है, अर्थात् जनहित में एकाधिकार का प्रभावी निष्पादन, केंदु पत्तों की तोड़ने वालों और उत्पादकों के शोषण की रोकथाम, या व्यापार से राज्य को पूर्ण

लाभ सुरक्षित करना।

इस तर्क के आधार पर, अंततः यह माना गया कि इस योजना का समर्थन इस आधार पर नहीं किया जा सकता कि इसने केंदु पत्तों में व्यापार करने के व्यापारियों के मौलिक अधिकारों पर अनुच्छेद 19(6) के अर्थ के भीतर उचित प्रतिबंध लगाए हैं। इसलिए, यह दलील कि सरकार की कार्रवाई सद्भावी थी, उस चुनौती का प्रभावी उत्तर नहीं हो सकती थी।

यह ध्यान दिया जा सकता है कि इस न्यायालय का *रासबिहारी* के मामले (पूर्वोक्त) में निर्णय 16 जनवरी, 1969 को घोषित किया गया था। बिहार अधिनियम, जिससे हम संबंधित हैं, 1973 में पारित किया गया था। इसलिए, बिहार विधायिका उड़ीसा अधिनियम की योजनाओं और उसके तहत बनाए गए नियमों में इस न्यायालय द्वारा बताए गए असंवैधानिक पहलुओं से अनभिज्ञ नहीं हो सकती थी। बिहार विधायिका और सरकार द्वारा बिहार अधिनियम की योजना और उसके तहत बनाए गए या निर्धारित नियमों और प्रपत्रों को उन दोषों से मुक्त करने का ध्यान रखा गया है जिनसे उड़ीसा विधान की योजनाएं पीड़ित थीं। यह उड़ीसा योजनाओं और बिहार योजना के तुलनात्मक अध्ययन से स्पष्ट हो जाएगा। पहला, उड़ीसा योजनाओं के तहत, एकाधिकार राज्य के पूर्ण लाभ के लिए या सामान्य जनहित में नहीं चलाया जा रहा था, बल्कि व्यक्तियों के एक सीमित वर्ग को निजी लाभ पहुँचाने के लिए एक आवरण के रूप में उपयोग किया जा रहा था। केंदु पत्ते खरीदने के प्रस्ताव ठेकेदारों के एक विशेष वर्ग तक सीमित थे और सामान्य जनता के लिए खुले नहीं थे। यह दोष आक्षेपित प्रावधानों की योजना सहित बिहार योजना में मौजूद नहीं है। किसी इकाई या इकाइयों के लिए अधिसूचित अनुमानित वार्षिक उपज या तो निविदा सूचना प्रकाशित करके जनता से निविदाएं आमंत्रित करके बेची जाती है या इसी तरह की सूचना के बाद सार्वजनिक नीलामी द्वारा। कोई भी व्यक्ति जो बीड़ी निर्माण के उद्देश्य से केंदु पत्ते खरीदने का व्यवसाय करना चाहता है, वह निविदाएं आमंत्रित करने वाले सार्वजनिक नोटिस के उत्तर में निर्धारित निविदा

प्रपत्र में अपना प्रस्ताव प्रस्तुत करने का हकदार है, या यदि निपटान सार्वजनिक नीलामी द्वारा है, तो नीलामी में अपनी बोली लगा सकता है। दूसरा, उड़ीसा अधिनियम और उड़ीसा नियमों के आक्षेपित प्रावधानों द्वारा परिकल्पित निपटान की योजना ने बिचौलियों का एक वर्ग बनाया जो सरकार से रियायती दरों पर खरीद सकते थे और उनके द्वारा प्रदान की गई सेवा या कर्तव्य के अनुपात में अत्यधिक लाभ कमा सकते थे। इसके विपरीत, विचाराधीन बिहार योजना क्रेताओं के किसी विशेष वर्ग के पक्ष में कोई एकाधिकार बनाने के लिए कार्य नहीं करती है। न ही बिहार योजना क्रेताओं को सार्वजनिक राजस्व या अन्य की कीमत पर अत्यधिक लाभ कमाने में सक्षम बनाती है। भले ही अभिकर्ता, वास्तविक व्यवहार में, क्रेताओं द्वारा प्रायोजित व्यक्ति हों, फिर भी बिहार अधिनियम के तहत बनाए गए नियम अभिकर्ताओं और उनकी गतिविधियों पर सरकार के सख्त और अनन्य नियंत्रण की परिकल्पना करते हैं, और उनके कदाचार या उपेक्षा के कारण होने वाली हानि के लिए सरकार को क्षतिपूर्ति करने के उनके दायित्व का प्रावधान करते हैं। आक्षेपित शर्त 13 के तहत, क्रेता द्वारा संबंधित इकाई या इकाइयों के लिए देय न्यूनतम मूल्य, उस इकाई या इकाइयों से मानक बैग के रूप में अधिसूचित अनुमानित उपज का 75 प्रतिशत है जिसे *क्रेता द्वारा दी गई और सरकार द्वारा स्वीकार की गई दरों या बोली से गुणा किया जाता* है, भले ही उस इकाई या इकाइयों से वास्तविक उपज अनुमानित उपज के 75 प्रतिशत से कम हो। यह शर्त बिचौलियों के पक्ष में व्यापार में एकाधिकार बनाने के बजाय, केंदु पत्तों की बिक्री से सार्वजनिक राजकोष को न्यूनतम प्रतिफल सुनिश्चित करके सार्वजनिक राजस्व के क्षरण के विरुद्ध एक लोह-कवच सुरक्षा के रूप में कार्य करती है। इस प्रावधान का उद्देश्य राज्य के लिए व्यापार से पूर्ण लाभ सुरक्षित करना है, जबकि क्रेताओं के लिए उचित, सीमांत लाभ कमाने की गुंजाइश छोड़ना है।

रासबिहारी के मामले में यह देखा गया था कि पिछले वर्ष अनुबंध लेने वाले व्यक्तियों पर ध्यान दिए बिना सभी व्यक्तियों से खुले बाजार में निविदाएं आमंत्रित करना राज्य के हित में होगा। इस सुझाव को बिहार अधिनियम की योजना और उसके तहत निर्धारित नियमों

और निविदा सूचना तथा अनुबंध के प्रपत्रों द्वारा अपना लिया गया है। उड़ीसा योजनाओं के संचालन में इस न्यायालय द्वारा बताए गए कुछ अन्य दोष यह थे कि सरकार ने प्रस्ताव दिए जाने के समय फसल और केंदु पत्तों की प्रचलित कीमतों, न ही बाजार की स्थितियों, न ही उच्च कीमतों के प्रस्तावों और उच्च कीमतों के प्रस्तावकों द्वारा अपने दायित्वों को पूरा करने की संभावना का अनुमान लगाया था। बिहार अधिनियम और नियमों की योजना, और आक्षेपित शर्त 13 सहित प्रपत्रों को *रासबिहारी* के मामले में इस न्यायालय द्वारा बताई गई कमियों, दुर्बलताओं और दोषों को दूर करने के लिए तैयार किया गया है।

इन कारणों से, हम इस तर्क को स्वीकार करने में असमर्थ हैं कि वास्तविक संचालन में, आक्षेपित प्रावधान (खंड 13) 'अभिकर्ताओं' और क्रेताओं से युक्त बिचौलियों के एक वर्ग के पक्ष में एकाधिकार बनाता है, और उन्हें जनता या तोड़ने वालों और उत्पादकों की कीमत पर अत्यधिक लाभ कमाने में सक्षम बनाता है।

आक्षेपित शर्त 13 अनुच्छेद 19 (6) के पहले भाग के तहत तर्कसंगतता की कसौटी को संतुष्ट करती है। इसलिए, हम अनुच्छेद 19 (6) के आधार पर उस शर्त की वैधता की चुनौती को खारिज करते हैं।

अगला प्रश्न यह है कि क्या आक्षेपित प्रावधान संविधान के अनुच्छेद 14 के तहत याचिकाकर्ताओं के मौलिक अधिकारों का उल्लंघन करते हैं। तर्क यह है कि ये उपबंध असमानों को समानों की तरह व्यवहार में लाते हैं, वहाँ भी जहाँ चीत्कारकारी विसमरूपताएँ विद्यमान हैं और इस प्रकार उनका प्रचालन एक क्रूर और बलपूर्वक एकरूपता के रूप में परिणत होता है।

तर्क का मुख्य बिंदु यह है कि भले ही आपूर्ति की गई मात्रा में कमी या क्रेता को प्रस्तावित गुणवत्ता का निम्न स्तर पूरी तरह से सरकार के अभिकर्ता या सेवक की धोखाधड़ी, लापरवाही या कदाचार के कारण हो, ऐसी कमी या गुणवत्ता में दोष के कारण होने वाली हानि क्रेता पर ही गिरनी चाहिए, इस तथ्य के बावजूद कि वह (क्रेता) अभिकर्ता या सरकारी सेवक

की उस धोखाधड़ी, लापरवाही या कदाचार में किसी भी तरह से भागीदार या सहायक नहीं था; और इस प्रकार आक्षेपित प्रावधान ईमानदार क्रेताओं और बेईमान क्रेताओं के बीच कोई विवेकपूर्ण अंतर नहीं करते हैं, बल्कि उन असमान रूप से स्थित वर्गों को एक ही तराजू में तौलते हैं। तर्क आकर्षक होते हुए भी सूक्ष्म परीक्षण पर खरा नहीं उतरता।

निर्धारित प्रपत्र में निविदाएं आमंत्रित करने या नीलामी में बोली लगाने के लिए क्रेताओं को आमंत्रित करने के समय, सभी निविदाकारों या बोलीदाताओं के साथ इस अर्थ में समान व्यवहार किया जाता है कि वे आक्षेपित प्रावधानों सहित वैधानिक शर्तों के अधीन अपनी दरें या बोलियाँ दे सकते हैं। प्रति मानक बैग दरों की उच्चतम निविदा या उच्चतम बोली स्वीकार करते समय, उन क्रेताओं को, जिनके प्रस्ताव/बोलियाँ स्वीकार की गई हैं, 'ईमानदार' क्रेताओं और 'बेईमान' क्रेताओं में वर्गीकृत करना संभव नहीं है। हर कोई जिसका प्रस्ताव या बोली स्वीकार की जाती है, उसे ईमानदार माना जाता है।

दूसरा, मानक बैग के रूप में अधिसूचित अनुमानित उपज की खरीद का अनुबंध करने में, निविदाकार या बोलीदाता की विवेकशक्ति और इच्छाशक्ति भी विशेष इकाई से अनुमानित उपज के लिए देय न्यूनतम मूल्य की गणना करने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाती है। निविदा सूचना की आक्षेपित शर्त 13 के अनुसार, जो उस निर्धारित प्रपत्र का भी हिस्सा है जिसमें निविदाएं आमंत्रित की जाती हैं, सफल निविदाकार या बोलीदाता जिसकी निविदा या बोली विभाग द्वारा स्वीकार की जाती है, उसे एक न्यूनतम रॉयल्टी का भुगतान करना होता है, जिसे 'राजस्व' या कीमत के रूप में भी वर्णित किया गया है, जो निविदाकार या बोलीदाता द्वारा मानक बैग के रूप में अधिसूचित अनुमानित उपज का 75 प्रतिशत होगी। इस प्रकार, क्रेता की इच्छाशक्ति भी उसके द्वारा देय दर या कीमत तय करने में प्रमुख भूमिका निभाती है। निविदा प्रपत्र में अपने प्रस्ताव के माध्यम से या नीलामी में बोली लगाकर, क्रेता खुद को इस न्यूनतम रॉयल्टी का भुगतान करने के लिए बाध्य करता है, भले ही वर्ष के अंत तक एकत्रित बैगों की संख्या अधिसूचित अनुमानित उपज से कम हो। क्रेता किसी विशेष वर्ष के

लिए किसी विशेष इकाई से अपेक्षित उपज का अपना अनुमान लगाते हैं और फिर निर्धारित निविदा प्रपत्र में अपनी दरों का प्रस्ताव देते हैं, या जब निपटान सार्वजनिक नीलामी द्वारा होता है, तो क्रेता निविदा या नीलामी सूचनाओं में प्रकाशित निबंधनों के अधीन अपनी बोलियाँ लगाते हैं। यदि, किसी इच्छुक क्रेता के अनुमान के अनुसार, संबंधित इकाई द्वारा अधिसूचित मात्रा प्राप्त होने की संभावना नहीं है, तो उसके लिए यह खुला है कि वह या तो कोई निविदा या दरों का प्रस्ताव प्रस्तुत ही न करे, या ऐसी बोली या राशि की पेशकश न करे जो उसके स्वयं के अनुमान या गणना के अनुसार, सौदे की उचित कीमत से अधिक हो। दूसरे शब्दों में, यदि कोई व्यक्ति अपनी आँखें खुली रखते हुए प्रति मानक बैग उच्चतम दरों की निविदा देता है या सार्वजनिक नीलामी में उच्चतम बोली लगाता है, जैसा भी मामला हो, अपनी स्वेच्छा से, तो यह माना जाएगा कि उसने ऐसा इसलिए किया क्योंकि उसके स्वयं के आकलन में उन दरों पर और अधिसूचित निबंधनों और शर्तों के अधीन अनुबंध की स्वीकृति उसे लाभ कमाने का एक उचित अवसर प्रदान करेगी। इसके अतिरिक्त, बिहार अधिनियम और नियमों की योजना के तहत, बिक्री किसी विशेष वर्ग के व्यक्तियों तक सीमित नहीं है जैसा कि रासबिहारी के मामले में था। कोई भी व्यक्ति जो केंदु पत्तों की खरीद का व्यवसाय करना चाहता है, वह निर्धारित प्रपत्र में अपनी दरों की निविदा प्रस्तुत कर सकता है, या नीलामी में अपनी बोली लगा सकता है, जैसा भी मामला हो, जो निविदा सूचना/नीलामी सूचना की अधिसूचित शर्तों के अधीन होगी।

यह सामान्य अनुप्रयोग का एक मौलिक सिद्धांत है कि यदि कोई व्यक्ति अपनी स्वेच्छा से, कुछ शर्तों पर अनुबंध स्वीकार करता है और उस अनुबंध का निष्पादन करता है, तो उसे अनुबंध की उन शर्तों का पालन करने और उनसे बंधे रहने की अनुमति नहीं दी जा सकती जो उसके लिए लाभप्रद सिद्ध हुई हैं और उन्हीं अनुबंध की अन्य शर्तों को अस्वीकार करने की अनुमति नहीं दी जा सकती जो उसके लिए अलाभकारी हो सकती हैं। यह सूक्ति है: "*क्वी एप्रोबेट नॉन रेप्रोबेट*", (जो स्वीकार करता है वह अस्वीकार नहीं कर सकता)। यह

सिद्धांत, यद्यपि मूल रूप से स्कॉट्स कानून से लिया गया था, अब अंग्रेजी कॉमन लॉ में मजबूती से समाहित है। इसके अनुसार, किसी लिखत या संव्यवहार का कोई पक्षकार किसी दस्तावेज़ या संव्यवहार के एक भाग का लाभ नहीं उठा सकता और शेष को अस्वीकार नहीं कर सकता। अर्थात, कोई भी पक्षकार उसी लिखत या संव्यवहार को स्वीकार और साथ ही अस्वीकार नहीं कर सकता। (*स्क्रूटन एल, जे. वर्शूरेस क्रीमेरीज़, लिमिटेड बनाम हल एंड नीदरलैंड्स स्टीमशिप कंपनी*[1]; देखें डगलस मेन्ज़ीज़ बनाम अम्फेलबी[2]; स्ट्राउड की न्यायिक डिक्शनरी भी देखें, खंड 1, पृष्ठ 169, तीसरा संस्करण))

उपरोक्त प्रतिबंधात्मक सिद्धांत उन याचिकाकर्ताओं के मामलों पर पूरी तरह लागू होता है जिन्होंने सार्वजनिक नीलामी में उच्चतम बोली लगाकर या निविदाओं द्वारा अतीत में अनुबंध स्वीकार किए और निष्पादित किए थे, लेकिन अब आक्षेपित शर्त 13 से उत्पन्न माँगों या अन्य कार्रवाई का इस आधार पर विरोध कर रहे हैं कि यह शर्त संविधान के अनुच्छेद 19(1)(जी) और 14 का उल्लंघन करती है। इस संबंध में, यहाँ दोहराना उचित होगा कि आक्षेपित शर्तें यद्यपि वैधानिक स्वरूप धारण किए हुए हैं, फिर भी वे अपने मूल संविदात्मक प्रकृति को बनाए रखती हैं। यह सच है कि किसी व्यक्ति को विबंध या अधित्याग के आधार पर अपने मौलिक अधिकारों को लागू करने से नहीं रोका जा सकता है। लेकिन उपरोक्त सिद्धांत जो किसी संव्यवहार के पक्षकार को उसकी शर्तों के एक भाग को स्वीकार करने और शेष को अस्वीकार करने से रोकता है, विबंध या अभित्यजन के सिद्धांत से भिन्न है।

पूर्वोक्त कारणों से, अनुच्छेद 14 के आधार पर आक्षेपित शर्त संख्या 13 की चुनौती भी टिकाऊ नहीं है और इसे खारिज किया जाता है।

अब हम आक्षेपित शर्त 4 (बी बी) को लेते हैं। यह प्रावधान करती है कि प्रस्तावित गड्डियों में पत्तों की मात्रा या गुणवत्ता के संबंध में क्रेता की कोई भी आपत्ति मान्य नहीं

1 [1921] 2 के.बी. 608

2 [1908] ए.सी 224 पृष्ठ सं. 232 पर

होगी। यह शर्त अनिवार्य, कठोर और निरपेक्ष भाषा में व्यक्त की गई है। इसे किसी भी ऐसे शब्द से योग्य नहीं बनाया गया है जो यह दिखाए कि इसमें परिकल्पित रोक केवल उन्हीं मामलों में आकर्षित होगी जहाँ क्रेता को यह आपत्ति उठाने का पूर्व अवसर मिला था लेकिन वह ऐसा करने में विफल रहा, या जहाँ उसने पूर्व अवसर पर ऐसी आपत्ति उठाई थी जिसे सक्षम वन अधिकारी द्वारा सुना और खारिज कर दिया गया था। हम पहले ही देख चुके हैं कि अधिनियम की धारा 9(1) के परंतुक में एक निहित वारंटी शामिल है कि प्रस्तावित केंदु पत्ते बीड़ी निर्माण के लिए उपयुक्त होंगे; अर्थात, पत्ते विक्रेय गुणवत्ता के होंगे। इसलिए, शर्त 4 (बी बी) अधिनियम की धारा 9(1) के परंतुक के साथ असंगत और प्रतिकूल है और इस प्रकार अवैध है। इसलिए, संविधान के अनुच्छेद 19 और 14 के आधार पर इसकी वैधता का परीक्षण करना आवश्यक नहीं है।

उपरोक्त चर्चा के आलोक में, हम सभी रिट याचिकाओं को, अर्थात् 1977 की रिट याचिका 2222 से 2252, 1979 की रिट याचिका 121 से 125, 1974 की रिट याचिका 405 और 441, 1975 की रिट याचिका 46 और 47 को खारिज करते हैं, सिवाय इस सीमा के कि निविदा सूचनाओं और संबंधित वैधानिक अनुबंध में पूर्वोक्त खंड 4 (बी बी) को अधिनियम की धारा 9(1) के परंतुक के साथ असंगत होने के कारण अवैध घोषित किया जाता है।

1974 की दांडिक अपील 300 में, भारतीय दंड संहिता की धारा 379 के तहत अपराध के लिए अपीलकर्ताओं के विरुद्ध अभियोजन को उच्च न्यायालय ने अपने 14 फरवरी, 1974 के निर्णय द्वारा पहले ही रद्द कर दिया है; लेकिन अनुमंडल दंडाधिकारी, साहेबगंज के दिनांक 11 सितंबर, 1973 के आदेश, जिसमें प्रभागीय वन अधिकारी, दुमका द्वारा भारतीय दंड संहिता की धारा 409 और बिहार केंदु पत्ता (व्यापार नियंत्रण) अध्यादेश (1973 का 46) की धारा 5(2) सह-पठित धारा 16 के तहत अपराधों के लिए दर्ज मामले का संज्ञान लिया गया था, को रद्द नहीं किया गया था।

अपीलकर्ता 1, शंकर प्रसाद भगत का मुख्य तर्क यह था कि उसे अधिसूचित

अनुमानित 1500 बैगों के मुकाबले केवल 650 मानक बैग प्राप्त हुए, और वैधानिक अनुबंध की शर्त 13, जिसके तहत उसे वितरित न की गई या प्रस्तावित न की गई पत्तों की मात्रा के लिए भुगतान करना आवश्यक था, असंवैधानिक थी।

चूंकि हमने माना है कि पूर्वोक्त शर्त 13 वैध है, इसलिए यह तर्क विफल होना चाहिए। अतः, हम इस अपील को खारिज करते हैं। मामला अब कानून के अनुसार निपटान के लिए अनुमंडल दंडाधिकारी के पास वापस जाएगा। हम मामले के योग्यता के संबंध में कोई भी टिप्पणी करने से विचारपूर्वक परहेज करते हैं।

याचिकाएं और अपील खारिज कर दी गईं।

एन.के.ए.

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।