पूर्ण न्यायपीठ

सिविल विविध

मुख्य न्यायमूर्ति आर. एस. नरूला, न्यायमूर्ति, प्रेम चंद जैन; गुरनाम सिंह;

एम. आर. शर्मा और आर. एन. मित्तल के समक्ष

ओबरॉय मोटर्स और अन्य, — *याचिकाकर्ता*

बनाम

केंद्र शासित प्रदेश प्रशासन, चंडीगढ़ आदि, — *उत्तरदाता*

सिविल रिट याचिका सं. 2191 सन् 1975

अक्टूबर 31, 1977.

आवश्यक वस्तु अधिनियम (1955 का X) — धारा 2(क), 3 (2)(ग), 5 और 7 —चंडीगढ़ मोटर कार और ट्रैक्टर टायर और ट्यूब नियंत्रण आदेश 1968, चंडीगढ़ (प्रथम संशोधन) आदेश 1973 द्वारा संशोधित — खंड 7(3)(क) — चंडीगढ़ ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब के खुदरा मूल्यों का निर्धारण नियंत्रण आदेश 1971 —खंड 3 — खंड 3 और 7(3)(क) — क्या मुख्य आयुक्त उचित मूल्य तय करने की शक्ति विनिर्माता को प्रत्यायोजित कर सकते हैं — ऐसा प्रत्यायोजन यदि अनुमति हो — क्या प्रत्यायोजन ऐसे व्यक्ति के पक्ष में हो सकता है जो मूल प्रतिनिधि नहीं हो सकता — उचित मूल्य तय करने की शक्ति — चाहे अनिर्देशित और अनियंत्रित हो।

अभिनिर्णित, (न्यायमूर्ति गुरनाम सिंह; शर्मा और मित्तल; मुख्य न्यायमूर्ति नरूला की बहुमत के अनुसार और न्यायमूर्ति जैन विपरीत) कि मुख्य आयुक्त ने स्वयं ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब की उचित कीमतें तय नहीं कीं। दूसरी ओर, उन्होंने यह शक्ति निर्माताओं को प्रत्यायोजित कर दी। आवश्यक वस्तु अधिनियम 1955 की धारा 5 के प्रावधानों और इसके तहत बनाए गए विभिन्न आदेशों से यह देखा जाएगा कि मुख्य आयुक्त आदेश तैयार करने के लिए केंद्र सरकार का एक प्रतिनिधि है। यह कानून का एक स्थापित सिद्धांत है कि किसी प्रतिनिधि द्वारा आगे कोई प्रत्यायोजन नहीं किया जा सकता है। चूंकि केंद्र सरकार ने मुख्य आयुक्त को टायरों और ट्यूबों की कीमतें तय करने के लिए अपनी शक्तियां किसी अन्य व्यक्ति को प्रत्यायोजित करने के लिए अधिकृत नहीं किया था, इसलिए वह इसे आगे निर्माताओं को नहीं प्रत्यायोजित कर सकता था और परिणामस्वरूप धारा 7(3)(क) 1968 के आदेश और 1971 के आदेश के खंड 3 में निर्माताओं को उचित मूल्य तय करने की शक्तियाँ प्रत्यायोजित करना अधिकार से बाहर है।

(पैरा 9)

अभिनिर्णित, (न्यायमूर्ति गुरनाम सिंह; शर्मा और मित्तल; मुख्य न्यायमूर्ति नरूला की बहुमत के अनुसार और न्यायमूर्ति जैन विपरीत) कि भले ही यह मान लिया जाए कि केंद्र सरकार ने मुख्य आयुक्त को निर्माताओं को अपनी शक्तियां प्रत्यायोजित करने के लिए अधिकृत किया था, लेकिन वह ऐसा नहीं कर सकते। विधानमंडल, अधिनियम की धारा *5* के माध्यम से केंद्र सरकार को धारा 3(2) के तहत अपनी शक्ति अपने अधीनस्थ किसी अधिकारी या प्राधिकारी को, या राज्य सरकार या अपने अधीनस्थ किसी अधिकारी या प्राधिकारी *(*राज्य सरकार*)* को प्रत्यायोजित करने के लिए अधिकृत करता है और किसी अन्य व्यक्ति को नहीं। इसलिए, केंद्र सरकार*;* किसी भी वस्तु का उचित मूल्य तय करने की अपनी शक्ति निर्माताओं को नहीं प्रत्यायोजित कर सकती। यदि केंद्र सरकार निर्माताओं को शक्ति नहीं प्रत्यायोजित कर सकती*;* इसका प्रतिनिधि कैसे है*;* वह है*;* मुख्य आयुक्त वह शक्ति उन्हें प्रत्यायोजित कर सकता है। इसलिए कीमतें तय करने का अधिकार विनिर्माताओं को दिया गया टायरों और ट्यूबों की बिक्री अवैध और अधिकार क्षेत्र के बिना है।

(पैरा 10)

अभिनिर्णित, (पूर्ण न्यायपीठ के अनुसार) कि यह कानून का एक स्थापित सिद्धांत है कि एक सक्षम प्राधिकारी द्वारा अपने विवेक का उपयोग करने के लिए अधिनियम की नीति और उद्देश्य से मार्गदर्शन मांगा जा सकता है जैसा कि इसकी प्रस्तावना और ऑपरेटिव प्रावधानों में निर्धारित किया गया है। अधिनियम की प्रस्तावना में कहा गया है कि इसे नियंत्रण और उत्पादन प्रदान करने के लिए अधिनियमित किया गया है; आम जनता के हित में कुछ वस्तुओं की आपूर्ति और वितरण तथा व्यापार और वाणिज्य। अधिनियम की प्रस्तावना और अन्य प्रावधानों से यह स्पष्ट है कि उद्देश्य आवश्यक वस्तुओं की आपूर्ति को बनाए रखना या बढ़ाना और उचित कीमतों पर उनके समान वितरण और उपलब्धता को सुरक्षित करना है। आवश्यक वस्तुओं की आपूर्ति और न्यायसंगत वितरण बनाए रखने के लिए; उन वस्तुओं की कीमतें तय करना अनिवार्य हो जाता है। कीमतें तय करते समय यह देखा जाना चाहिए कि ये न केवल उपभोक्ता के दृष्टिकोण से, बल्कि निर्माता के दृष्टिकोण से भी उचित हों। यदि निर्माता को उचित लाभ मार्जिन की अनुमति नहीं दी जाती है, तो वह सामान बनाना बंद कर देगा, जो उद्योग और उपभोक्ता के लिए हानिकारक है। यदि विनिर्माण को अधिक लाभ की अनुमति है तो उस से कीमतें बढ़ती हैं जो उपभोक्ता के लिए हानिकारक है। परिणामस्वरूप यह आवश्यक है कि कीमतें इस प्रकार तय की जाएं कि निर्माता अपनी उत्पादन लागत वसूल कर ले और उसे तथा खुदरा विक्रेता को उचित लाभ का मार्जिन भी मिले। यदि कीमतें उस तरह से तय की जाएंगी तो उपभोक्ता को भी उन्हें भुगतान करने में कोई आपत्ति नहीं होगी। कीमतें तय करने के लिए आगे का मार्गदर्शन अधिनियम की धारा 3 से उपलब्ध है। धारा 3 की उपधारा (3) में प्रावधान है कि यदि कीमत नियंत्रित नहीं है, तो कीमत की गणना बिक्री की तारीख पर इलाके में बाजार दर पर की जानी चाहिए। यदि बाजार की स्थिति पर विचार करने के बाद वह सिद्धांत उचित नहीं पाया जाता है, तो चीनी की कीमत तय करने के लिए

निर्धारित सिद्धांत को अपनाया जा सकता है। यह संभव नहीं है कि सभी वस्तुओं की उचित कीमतें तय करने के लिए अधिनियम में सिद्धांत निर्धारित किये जा सकें। यह पर्याप्त है यदि अधिनियम में कुछ वस्तुओं की कीमतें तय करने के लिए कुछ सिद्धांत निर्धारित किए गए हैं और अन्य वस्तुओं की कीमतें तय करने के लिए उन सिद्धांतों से मार्गदर्शन मांगा जा सकता है। टायरों और ट्यूबों की कीमतें तय करने के लिए उपरोक्त सिद्धांत काफी मददगार हो सकते हैं। इसलिए आवश्यक वस्तुओं की कीमतें तय करने के लिए अधिनियम में पर्याप्त मार्गदर्शन उपलब्ध है।

(पैरा 14)

अभिनिर्णित, (मुख्य न्यायमूर्ति नरूला के अनुसार और न्यायमूर्ति जैन विपरीत) कि संपूर्ण प्रणाली की व्यावहारिक कार्यप्रणाली को देखने से यह स्पष्ट होगा कि निर्माता अपने द्वारा निर्मित वस्तुओं की कीमतें तय करने के लिए कानूनी रूप से बाध्य हैं। जब निर्माता अपने द्वारा निर्मित वस्तुओं की कीमतें तय करते हैं तो वे विभिन्न कारकों को ध्यान में रखते हैं जो कीमत निर्धारित करने के लिए आवश्यक होते हैं और इस निर्धारण को मनमाना या ऐसी कीमत तय करने के लिए कोई डेटा होने के बिना नहीं कहा जा सकता है। वे मूल्य सूची जारी करके अपने द्वारा निर्मित वस्तुओं की कीमतें प्रकाशित करते हैं। मौजूदा मामले में प्रतिनिधि ने जो किया है वह यह है कि उसने टायर और ट्यूब की कीमत को अधिनियम के तहत कीमत के रूप में स्वीकार कर लिया है जिसे निर्माता समय-समय पर तय कर सकता है। इस अधिनियम के द्वारा, कीमत तय करने की शक्ति निर्माताओं को बिल्कुल भी नहीं प्रत्यायोजित की गई है; बल्कि कीमत तय करने का कार्य उचित प्राधिकारी द्वारा किया जा रहा है, अर्थात; प्रतिनिधि स्वयं. किसी आवश्यक वस्तु के निर्माता द्वारा पहले से ही तय की गई कीमत या निर्माता द्वारा तय की जाने वाली कीमत को स्वीकार करने मात्र को शक्ति का प्रत्यायोजन नहीं कहा जा सकता है। इसलिए नियंत्रण आदेश के तहत मुख्य आयुक्त द्वारा तय की गई कीमत कानून के अनुसार की गई है और कीमत तय करने की शक्ति उनके द्वारा निर्माताओं को नहीं प्रत्यायोजित की गई है।

(पैरा 24, 25 and 26)

मामले में कानून के एक महत्वपूर्ण प्रश्न के लिए माननीय श्री न्यायमूर्ति हरबंस लाल और माननीय श्री न्यायमूर्ति गुरनाम सिंह की खंडपीठ द्वारा 21 अप्रैल, 1977 को पूर्ण पीठ को भेजा गया मामला शामिल था। पूर्ण पीठ में माननीय मुख्य न्यायाधीश आर.एस. नरूला, माननीय श्री न्यायमूर्ति प्रेम चंद जैन, माननीय श्री न्यायमूर्ति गुरनाम सिंह, माननीय श्री न्यायमूर्ति एम.आर. शर्मा, और माननीय श्री न्यायमूर्ति आर.एन. मित्तल शामिल हैं जिन्होंने 31 अक्टूबर, 1977 को बहुमत के फैसले (पांच में से तीन) के मद्देनजर आखिरकार मामले का फैसला गुण-दोष के आधार पर किया।

भारत के संविधान के अनुच्छेद 226/227 के तहत संशोधित याचिका निम्नानुसार प्रार्थना करती है:-

(i) नियंत्रण आदेश, संशोधित नियंत्रण आदेश और मूल्य नियंत्रण आदेश अनुलग्नक पी/2, पी/3 और पी/4 को शून्य घोषित किया जाए; जो उत्तरदाताओं 1 और 2 की शक्तियों के उल्लंघन में है और उसे निरस्त कर दिया जाए।

(ii) याचिकाकर्ताओं के खिलाफ आपराधिक अभियोजन और किसी भी कार्रवाई को अवैध घोषित कर दिया जाए और खारिज कर दिया जाए;

(iii) कोई अन्य रिट आदेश या निर्देश, जिसे माननीय न्यायालय मामले की परिस्थितियों के तहत उचित और उचित समझे, जारी किया जाएगा;

(iv) मामले का रिकॉर्ड मंगवाने का आदेश दिया जाए;

(v) याचिका की लागत याचिकाकर्ताओं को देने का आदेश दिया जाए;

आगे प्रार्थना है कि:-

(क) उच्च न्यायालय के नियमों और आदेशों के तहत आवश्यक अनुलग्नक पी/5 की मूल प्रमाणित प्रतियां संलग्न करने की शर्त को समाप्त किया जाए;

(ख) आगे प्रार्थना की गई है कि रिट याचिका के लंबित रहने के दौरान मूल कार्यवाही और प्रथम सूचना रिपोर्ट संख्या 481, दिनांक 27 जुलाई, 1974 से उत्पन्न याचिकाकर्ताओं के खिलाफ किसी भी आगे की कार्रवाई पर रोक लगाई जाए।

कुलदीप सिंह बार-एट-लॉ, के साथ वी. पी. गांधी और आर. एस. मोंगिया, अधिवक्ता, *याचिकाकर्ता के लिए।*

आनंद स्वरूप, वरिष्ठ अधिवक्ता, के साथ के. जी. चौधरी और एम.एल.बंसल, अधिवक्ता, *उत्तरदाता के लिए।*

निर्णय

न्यायमूर्ति, आर. एन. मित्तल ।

(1) संक्षेप में याचिकाकर्ता का मामला यह है कि याचिकाकर्ता संख्या 2 याचिकाकर्ता संख्या 1 का भागीदार है, जो चंडीगढ़ में ऑटोमोबाइल स्पेयर पार्ट्स, टायर और ट्यूब की बिक्री का व्यवसाय करता है। 27 जुलाई 1974 को, बलबीर सिंह नामक व्यक्ति ने याचिकाकर्ताओं के खिलाफ पहली सूचना रिपोर्ट दर्ज कराई कि वे काले बाजार में ट्रक टायर बेच रहे थे। प्रथम सूचना रिपोर्ट के फलस्वरूप पुलिस द्वारा याचिकाकर्ता संख्या 2 के घर की तलाशी ली गई, जहां से 11 ट्रक टायर बरामद हुए, जिन्हें पुलिस ने अपने कब्जे में ले लिया। याचिकाकर्ता संख्या 2 को आवश्यक वस्तु अधिनियम (बाद में अधिनियम के रूप में संदर्भित) की धारा 7 के तहत इस आधार पर गिरफ्तार किया गया था कि उसने चंडीगढ़ मोटर कार और ट्रैक्टर टायर और ट्यूब नियंत्रण आदेश, 1968 (इसके बाद इसे 1968 आदेश के रूप में संदर्भित किया गया है), चंडीगढ़ मोटर कार और ट्रैक्टर टायर और ट्यूब नियंत्रण आदेश, 1968 (चंडीगढ़ पहला संशोधन) आदेश, 1973 (इसके बाद पहला संशोधन आदेश के रूप में संदर्भित) द्वारा संशोधित, और एक अन्य आदेश, जिसे चंडीगढ़ ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब की खुदरा कीमतों का निर्धारण नियंत्रण आदेश, 1971 कहा जाता है (इसके बाद 1971 आदेश के रूप में संदर्भित) के प्रावधानों का उल्लंघन किया था। याचिकाकर्ताओं ने यह रिट याचिका दायर कर प्रार्थना की है कि 1968 के आदेश और 1971 के आदेश में ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब की कीमतों के नियंत्रण से संबंधित खंडों को प्रतिवादी संख्या 1 और 2 की शक्तियों के दायरे से बाहर और शून्य घोषित किया जाए और रद्द कर दिया जाए और उपरोक्त आदेशों के आधार पर याचिकाकर्ता संख्या 2 के अभियोजन को रद्द किया जाए।

(2) उत्तरदाताओं ने रिट याचिका का विरोध किया है लेकिन कोई रिटर्न दाखिल नहीं किया है। रिट याचिका 21 अप्रैल, 1977 को खंडपीठ के समक्ष सुनवाई के लिए आई। इसने इस आधार पर मामले को पांच न्यायाधीशों की पूर्ण पीठ के समक्ष सुनवाई के लिए भेजा कि याचिकाकर्ताओं ने 1968 का आदेश और 1971 का आदेश के तहत शक्तियों और संवैधानिक वैधता को चुनौती दी थी।

(3) निर्धारण के लिए पहला प्रश्न यह उठता है कि क्या 1968 के आदेश के प्रावधान अधिकारातित हैं। इस प्रश्न को निर्धारित करने के लिए, अधिनियम की कुछ धाराओं और फिर आदेश के इतिहास का उल्लेख करना आवश्यक होगा। धारा 2(क) "आवश्यक वस्तु" को निम्नलिखित शब्दों में परिभाषित करता है:-

"2(क) "आवश्यक वस्तु" का अर्थ वस्तुओं के निम्नलिखित खंडों में से कोई है:

(i) से (x) ....

(xi) वस्तु का कोई अन्य वर्ग जिसे केंद्र सरकार, अधिसूचित आदेश द्वारा, इस अधिनियम के प्रयोजनों के लिए एक आवश्यक वस्तु घोषित कर सकती है, एक ऐसी वस्तु है जिसके संबंध में संसद को संविधान की सातवीं अनुसूची की सूची III में प्रविष्टि 33 के आधार पर कानून बनाने की शक्ति है।"

धारा 3 आवश्यक वस्तुओं के उत्पादन, आपूर्ति, वितरण आदि को नियंत्रित करने की शक्ति से संबंधित है, और धारा 5, शक्तियों के प्रत्यायोजन से संबंधित है। धारा 3 केंद्र सरकार को आवश्यक वस्तुओं और व्यापार और वाणिज्य के उत्पादन, आपूर्ति और वितरण को एक आदेश द्वारा विनियमित या प्रतिबंधित करने का अधिकार देती है, यदि उसकी राय है कि ऐसा करना आवश्यक या समीचीन है, बनाए रखने के लिए या उसकी आपूर्ति बढ़ाना या उचित मूल्य पर उनका समान वितरण और उपलब्धता सुनिश्चित करना। इस धारा की उपधारा (2) में वे मामले शामिल हैं जिनके संबंध में उपधारा (1) के तहत एक आदेश प्रदान किया जा सकता है। उप-धारा (2) का खंड (ग) केंद्र सरकार को उस कीमत को नियंत्रित करने के लिए प्रावधान करने के लिए अधिकृत करता है जिस पर कोई भी आवश्यक वस्तु खरीदी या बेची जा सकती है। धारा 5 केंद्र सरकार को एक आदेश अधिसूचित करने का अधिकार देती है जिसमें निर्देश दिया गया है कि धारा 3 के तहत आदेश देने या अधिसूचना जारी करने की शक्ति, ऐसे मामलों के संबंध में और ऐसी शर्तों के अधीन, यदि कोई हो, जैसा कि दिशा में निर्दिष्ट किया जा सकता है, प्रयोग योग्य भी होगी (क) केंद्र सरकार के अधीनस्थ ऐसे अधिकारी या प्राधिकारी द्वारा, या (ख) ऐसी राज्य सरकार या राज्य सरकार के अधीनस्थ ऐसे अधिकारी या प्राधिकारी द्वारा, जैसा कि निर्देश में निर्दिष्ट किया जा सकता है।

(4) 18 जून 1966 को, केंद्र सरकार ने अधिनियम की धारा 5 के तहत कार्य करते हुए एक आदेश (अनुलग्नक पी.1) दिया, जिसके द्वारा उसने धारा 3(1) के तहत आदेश जारी करने की अपनी शक्तियां राज्य सरकार को प्रत्यायोजित कर दीं और केंद्र शासित प्रदेश के संबंध में,प्रशासन को। इसे भारत सरकार के सम दिनांक के राजपत्र में प्रकाशित किया गया, जो इस प्रकार है:--

"एस. ओ. संख्या 1844.--आवश्यक वस्तु अधिनियम 1955 (1955 का 10) की धारा 5 द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए, केंद्र सरकार इसके द्वारा निर्देश देती है....

(क) कि उक्त अधिनियम की धारा 3 की उप-धारा (1) द्वारा खंड (घ), (ड़), (च), (छ), (i), (ii) और (ज) में निर्दिष्ट मामलों के लिए आदेश देने के लिए इसे प्रदान की गई शक्तियां खाद्य सामग्री और उर्वरकों (चाहे अकार्बनिक, कार्बनिक या मिश्रित) के अलावा अन्य सभी वस्तुओं के संबंध में भी प्रयोग योग्य होंगे किसी राज्य सरकार द्वारा या किसी केंद्र शासित प्रदेश के संबंध में उसके प्रशासक द्वारा निम्नलिखित शर्तों के अधीन है, अर्थात्:--

……….. ……….. ………… ……….. ………… ………….”

27 दिसंबर, 1968 को मुख्य आयुक्त, चंडीगढ़ ने 1968 का आदेश दिया जो भारत सरकार के राजपत्र, दिनांक 14-3-1969 में प्रकाशित हुआ। यह आदेश उनके द्वारा अनुलग्नक पी 1 द्वारा प्रदत्त शक्तियों के तहत किया गया था। आदेश की प्रस्तावना इस प्रकार है:-

"सं. HI(2H)-68/46448- जबकि केंद्र शासित प्रदेश चंडीगढ़ में मोटर कारों और ट्रैक्टरों के टायरों और ट्यूबों की उचित कीमतों पर आपूर्ति बनाए रखने और समान वितरण और उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए, मुख्य आयुक्त, चंडीगढ़ की राय है कि ऐसा करना आवश्यक और समीचीन है हैं।

अब, इसलिए, आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 (1955 का 10) की धारा 3 द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए, भारत सरकार, वाणिज्य मंत्रालय के आदेश संख्या के साथ पठित एसओ 1844, दिनांक 18 जून, 1966, और इस संबंध में उन्हें सक्षम करने वाली अन्य सभी शक्तियां, मुख्य आयुक्त इसके द्वारा निम्नलिखित आदेश देते हैं, अर्थात्, -

खंड 2(च) में, 'मोटर कारों और ट्रैक्टरों के टायर और ट्यूब' को परिभाषित किया गया है और इनमें टैक्सी के टायर और ट्यूब शामिल हैं। बाद में खंड 2(च) को मुख्य आयुक्त, चंडीगढ़ द्वारा प्रथम संशोधन आदेश के माध्यम से संशोधित किया गया और इस संशोधन के आधार पर ट्रकों और बसों के टायरों को उक्त परिभाषा में शामिल किया गया। संशोधित खंड 2(च) इस प्रकार है:--

" 'मोटर कारों और ट्रैक्टरों के टायर और ट्यूब' में टैक्सी, ट्रक और बस के टायर और ट्यूब शामिल हैं।"

खंड 3 डीलरों को लाइसेंस देने से संबंधित है, खंड 4 लाइसेंस जारी करने से संबंधित है, खंड 5 लाइसेंस की अवधि और प्रभार्य शुल्क से संबंधित है और खंड 7 वितरण या बिक्री से संबंधित है। प्रासंगिक खंड, जो वर्तमान मामले में चुनौती का विषय है, खंड 7(3) है जो इस प्रकार है:--

"7(3) डीलर मोटर कारों और ट्रैक्टरों के टायर और ट्यूब समय-समय पर निर्धारित कीमत से अधिक पर नहीं बेचेगा:--

(क) निर्माता; या

(ख) केंद्र सरकार"

(5) इस स्तर पर, अधिनियम की धारा 5 के तहत जारी केंद्र सरकार के आदेश, दिनांक 30 जुलाई, 1966 (एस. ओ. संख्या 2314) का उल्लेख करना भी प्रासंगिक होगा जिसके तहत 1971 का आदेश बनाया गया था और साथ ही 1971 के आदेश के मुख्य प्रावधान। उपरोक्त

आदेश के तहत, केंद्र सरकार ने अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (2) के खंड (ग) के तहत आदेश देने के लिए केंद्र शासित प्रदेश के प्रशासक को अधिकृत किया। आदेश का प्रासंगिक भाग इस प्रकार है:-

"एस. ओ. 2314.--आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 (1955 का 10) की धारा 5 द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए, केंद्र सरकार इसके द्वारा निर्देश देती है--

(क) कि उक्त अधिनियम की धारा 3 की उपधारा (1) द्वारा उसे उपधारा (2) के खंड (ग) में निर्दिष्ट मामलों के लिए आदेश देने के लिए प्रदत्त शक्तियां प्रदान की जाएंगी, खाद्य पदार्थों और उर्वरकों (चाहे अकार्बनिक, जैविक या मिश्रित) के अलावा अन्य सभी वस्तुओं के संबंध में राज्य सरकार द्वारा या केंद्र शासित प्रदेश के संबंध में उसके प्रशासक द्वारा निम्नलिखित शर्तों के अधीन प्रयोग किया जा सकता है, अर्थात्: -

(i) जहां कोई भी आवश्यक वस्तु जिस कीमत पर खरीदी या बेची जा सकती है, वह उस समय लागू किसी अन्य कानून द्वारा या उसके तहत नियंत्रित होती है, इसके द्वारा प्रत्यायोजित शक्तियों के अनुसरण में कोई आदेश नहीं दिया जाएगा।

(ii) जहां कीमत इतनी नियंत्रित नहीं है, वहां किसी भी आवश्यक वस्तु के संबंध में इसके द्वारा प्रत्यायोजित शक्तियों के अनुसरण में कोई आदेश नहीं दिया जाएगा:--

(क) यदि ऐसी वस्तु की थोक बिक्री कीमतें, या खुदरा कीमतें या दोनों, ऐसी कीमतों के आधार को छोड़कर, केंद्र सरकार की मंजूरी के साथ उसके निर्माताओं या उत्पादकों द्वारा तय की गई हैं।

(ख) किसी अन्य मामले में, केंद्र सरकार की पूर्व सहमति को छोड़कर।

(iii) कि इसके द्वारा प्रत्यायोजित शक्तियों के अनुसरण में कोई आदेश जारी नहीं किया जाएगा यदि यह उक्त अधिनियम के तहत केंद्र सरकार द्वारा जारी किसी भी आदेश के साथ असंगत है।"

जैसा कि ऊपर उल्लेख किया गया है, 1971 का आदेश (अनुलग्नक पृष्ठ 4) मुख्य आयुक्त, चंडीगढ़ द्वारा उपरोक्त आदेशों (एस. ओ. संख्या 2314) के तहत बनाया गया था। 1971 के आदेश के खंड 2 में परिभाषाएँ शामिल हैं। खंड 2 का उप-खंड (क) 'डीलर' को इस प्रकार परिभाषित करता है:-

"डीलर का मतलब ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब की खरीद, बिक्री या बिक्री के लिए भंडारण के व्यवसाय में लगा हुआ व्यक्ति है, चाहे वह किसी अन्य व्यवसाय के साथ जुड़ा हो या नहीं, और इसमें उसका प्रतिनिधि या एजेंट शामिल है।"

खंड (घ) "मूल्य सूची" को परिभाषित करता है और यह कहता है कि मूल्य सूची का मतलब निर्माताओं द्वारा प्रकाशित सूची है। खंड 3 प्रासंगिक खंड है जिसके द्वारा ऑटोमोबाइल टायर और

ट्यूब की बिक्री खुदरा कीमतें तय की गई हैं। उक्त खंड इस प्रकार है:--

"कोई भी डीलर समय-समय पर ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब के निर्माताओं द्वारा ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब की बिक्री खुदरा कीमतों के रूप में प्रकाशित अनुशंसित खुदरा मूल्य से अधिक शुल्क नहीं लेगा।"

(6) याचिकाकर्ताओं के विद्वक अधिवक्ता, श्री कुलदीप सिंह ने 1968 के आदेश के खंड 7(3) को इस आधार पर चुनौती दी है कि अनुबंध पी.1 के तहत, केंद्र सरकार ने अधिनियम के धारा 3(2)(ग) के तहत अपनी शक्तियां मुख्य आयुक्त को नहीं प्रत्यायोजित करी हैं। उनका कहना है कि शक्तियां प्रत्यायोजित करते समय, केंद्र सरकार ने उक्त अधिनियम की धारा 3 की उप-धारा (2) द्वारा खंड (घ), (ड़), (च), (छ), (i), (ii) और (ज) में निर्दिष्ट मामलों के संबंध में मुख्य आयुक्त को शक्तियां दीं। उनके अनुसार, यदि मुख्य आयुक्त को धारा 3 की उपधारा (2) के खंड (ग) के तहत टायर और ट्यूब की कीमतें तय करने की शक्ति नहीं दी गई होती, तो वह 1968 आदेश में टायर और ट्यूब की कीमतें तय करने का प्रावधान नहीं कर सकते थे।

(7) प्रथम दृष्टया यह तर्क बहुत आकर्षक प्रतीत हुआ लेकिन जब बारीकी से जांच की गई तो यह बिना किसी दम के पाया गया। इसमें कोई संदेह नहीं है कि यह सच है कि आदेश, अनुलग्नक पी. 1 के तहत, केंद्र सरकार ने मुख्य आयुक्त को अधिनियम की धारा 3 की उप-धारा (2) द्वारा खंड (घ), (ड़), (च), (छ), (i), (ii) और (ज) में निर्दिष्ट मामलों के संबंध में आदेश देने की शक्तियां प्रदान कीं और अधिनियम की धारा 3 की उप-धारा (2) के खंड (ग) में निर्दिष्ट मामले के संबंध में उसे कोई शक्ति प्रदान नहीं की गई थी। लेकिन आदेश अनुलग्नक पी. 1 के बाद, केंद्र सरकार ने 30 जुलाई, 1966 (एसओ 2314) का एक और आदेश दिया, जिसे ऊपर दोहराया गया, जिसके द्वारा उसने मुख्य आयुक्त को धारा 3 की उपधारा (2) के खंड (ग) में खाद्य पदार्थों और उर्वरकों के अलावा अन्य सभी वस्तुओं के संबंध में निर्दिष्ट मामलों के संबंध में आदेश देने के लिए अधिकृत किया। 1968 का आदेश 27 दिसंबर, 1968 को बनाया गया था और 14 मार्च, 1969 को राजपत्र में प्रकाशित किया गया था, यानी 18 जुलाई, 1966 और 30 जुलाई, 1966 को उपरोक्त दोनों आदेशों के पारित होने के बाद। इस प्रकार उस तारीख को जब 1968 का आदेश बनाया गया था, मुख्य आयुक्त को धारा 3 की उप-धारा (2) के खंड (सी) के तहत एक आदेश बनाने की शक्ति प्रदान की गई थी। 1968 के आदेश को बनाने के लिए, उन्होंने निस्संदेह जून के आदेश पर भरोसा किया था 18, 1966 (अनुलग्नक पी. 1) और 30 जुलाई 1966 (एसओ 2314) के आदेश पर नहीं। हालाँकि, उन्होंने आदेश में विशेष रूप से कहा कि वह "इस संबंध में उन्हें सक्षम करने वाली अन्य सभी शक्तियों" पर भी भरोसा कर रहे थे, जिन्हें ऊपर अधिसूचना में मेरे द्वारा रेखांकित किया गया है। इस प्रकार दिनांक 18 जून, 1966 के आदेश के अलावा (अनुलग्नक पी. 1), वह अपनी शक्तियों पर भरोसा कर रहा था जो उसे दूसरे आदेश द्वारा प्रदान की गई थीं। भले ही उसने उन शब्दों का उपयोग नहीं किया था, फिर भी वह 30 जुलाई

1966 (एसओ 2314) के आदेश पर भरोसा कर सकता था। यह कानून का एक स्थापित प्रस्ताव है कि ऐसे आदेश की वैधता निर्धारित करने के लिए, भौतिक चीज़ उसका सार है, न कि रूप। गलत प्रावधान के तहत किया गया आदेश, फिर भी वैध होगा यदि यह दिखाया गया है प्राधिकरण की शक्तियों के चारों कोनों के भीतर, जिसने इसे बनाया। इस संबंध में एक संदर्भ दिया जा सकता है *पी. बालाकोटैया बनाम भारत का संघ और अन्य,* (1) जिसमें यह देखा गया है कि जब कोई प्राधिकारी एक आदेश पारित करता है जो उसकी क्षमता के भीतर है, तो वह केवल इसलिए विफल नहीं हो सकता क्योंकि यह एक गलत प्रावधान के तहत बनाया गया है यदि इसे किसी अन्य नियम के तहत शक्तियों के भीतर दिखाया जा सकता है। इस प्रकार, याचिकाकर्ताओं के विद्वक अधिवक्ता के तर्क में कोई दम नहीं है।

(8) याचिकाकर्ताओं के विद्वक अधिवक्ता द्वारा उठाए गए अन्य तर्क दोनों आदेशों, यानी 1968 के आदेश और साथ ही 1971 के आदेश की वैधता से संबंधित हैं। इसलिए, मैं उक्त आदेशों पर एक साथ कार्रवाई करूंगा। याचिकाकर्ताओं के विद्वक अधिवक्ता का मुख्य तर्क यह है कि 30 जुलाई, 1966 (एसओ 2314) के आदेश के आधार पर, केंद्र सरकार ने मुख्य आयुक्त को खंड (ग) में निर्दिष्ट मामलों के लिए आदेश देने के लिए अधिकृत किया था। आदेश में उल्लिखित ऑटोमोबाइल और अन्य वस्तुओं के टायरों के संबंध में धारा 3 का उप-धारा (2), लेकिन 1968 के आदेश और 1971 के आदेश के आधार पर, उन्होंने निर्माताओं को शक्तियां प्रत्यायोजित कर दीं। विद्वक अधिवक्ता के अनुसार, मुख्य आयुक्त के पास कीमतें तय करने के लिए किसी अन्य प्राधिकारी को शक्तियां प्रत्यायोजित करने का कोई अधिकार नहीं था, और परिणामस्वरूप 1968 के आदेश में खंड 7(3)(क) और 1971 के आदेश में खंड 3 इस आधार पर रद्द किए जाने के लिए उत्तरदायी हैं।

(9) मैंने विद्वक अधिवक्ता के तर्क पर विचारपूर्वक विचार किया है और विवाद में दम पाया है। दोनों खंड ऊपर पुन: प्रस्तुत किए गए हैं। मुख्य आयुक्त ने स्वयं ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब की उचित कीमतें तय नहीं कीं। दूसरी ओर, उन्होंने यह शक्ति निर्माताओं को प्रत्यायोजित कर दी। अधिनियम की धारा 5 और इसके तहत बनाए गए विभिन्न आदेशों के अवलोकन से यह देखा जाएगा कि मुख्य आयुक्त आदेशों को तैयार करने के लिए केंद्र सरकार का एक प्रतिनिधि है। यह कानून का एक स्थापित सिद्धांत है कि किसी प्रतिनिधि द्वारा आगे कोई प्रत्यायोजन नहीं किया जा सकता है। 'डेलीगेटस नॉन पोटेस्ट डेलिगेयर' का सिद्धांत सर्वविदित है। इसका मतलब है कि एक प्रत्यायोजित शक्ति को एक प्रतिनिधि द्वारा प्रत्यायोजित नहीं किया जा सकता है। इस सिद्धांत को सर्वोच्च न्यायालय के उनके आधिपत्य द्वारा *बेरियम केमिकल्स लिमिटेड और अन्य बनाम कंपनी लॉ बोर्ड और अन्य,*(2) में स्वीकार कर लिया गया है। न्यायमूर्ति बाचावत की प्रासंगिक टिप्पणियाँ इस प्रकार हैं :-

(1) A.I.R. 1958 S.C. 232.
(2) A.I.R. 1967 S.C. 295.

"एक सामान्य नियम के रूप में, किसी व्यक्ति के पास जो कुछ भी करने की शक्ति है, वह एक एजेंट के माध्यम से कर सकता है। यह व्यापक नियम इस सिद्धांत के संचालन तक सीमित है कि एक प्रत्यायोजित प्राधिकारी को फिर से प्रत्यायोजित नहीं किया जा सकता है, प्रतिनिधि गैर शक्तिशाली प्रतिनिधि विवेक से जुड़े किसी कार्य को करने के लिए एक प्रतिनिधि का नामकरण यह दर्शाता है कि प्रतिनिधि को उसके विशिष्ट कौशल और उस पर जताए गए विश्वास के कारण चुना गया था, और एक धारणा है कि उसे यह कार्य स्वयं करना होगा और वह इसे दोबारा नहीं कर सकता है। एक सामान्य नियम के रूप में, "यदि क़ानून निर्देश देता है कि कुछ कार्य एक निर्दिष्ट तरीके से या कुछ व्यक्तियों द्वारा किए जाएंगे, तो निर्दिष्ट तरीके के अलावा किसी अन्य तरीके से या नामित लोगों में से किसी एक के अलावा किसी अन्य व्यक्ति द्वारा उनका प्रदर्शन निहित निषिद्ध है।" वैधानिक निर्माण पर क्रॉफर्ड, 1940 संस्करण, अनुच्छेद 195 पृष्ठ. 335 देखें। आम तौर पर, संसद द्वारा किसी प्रशासनिक अंग को प्रत्यायोजित करे गए विवेक का प्रयोग उस अंग द्वारा ही किया जाना चाहिए। यदि कोई क़ानून दो या दो से अधिक व्यक्तियों वाले बोर्ड को विवेक के प्रयोग से संबंधित प्रशासनिक कार्य प्रत्यायोजित करता है तो यह माना जाएगा कि बोर्ड के प्रत्येक सदस्य को मामले पर अपने व्यक्तिगत निर्णय का प्रयोग करना चाहिए और बोर्ड के सभी सदस्यों को कार्य करना चाहिए एक साथ मिलकर एक संयुक्त निर्णय पर पहुँचें। *प्रथम दृष्टया*, बोर्ड को समग्र रूप से कार्य करना चाहिए और अपने कार्यों को अपने सदस्यों में से किसी एक को नहीं प्रत्यायोजित कर सकता........... लेकिन कहावत "*प्रतिनिधि गैर शक्तिशाली प्रतिनिधि*" को भी आगे नहीं बढ़ाया जाना चाहिए दूर। यह कहावत कानून के शासन का प्रतीक नहीं है।

यह किसी अधिकार प्रदान करने वाले किसी क़ानून या अन्य उपकरण के निर्माण के नियम को इंगित करता है। *प्रथम दृष्टया*, किसी क़ानून द्वारा किसी प्राधिकारी को प्रदत्त विवेकाधिकार का प्रयोग उस प्राधिकारी द्वारा किया जाना है, किसी अन्य द्वारा नहीं।"

इस संबंध में, *कैप्टन गणपति सिंहजी बनाम अजमेर राज्य और अन्य*,(3) का संदर्भ भी दिया जा सकता है। उस मामले में, मुख्य आयुक्त को 1877 के अजमेर कानून विनियमन की धारा 40 के तहत अधिकार दिया गया था कि वह "...........मेले में संरक्षण और स्वच्छता की उचित प्रणाली की स्थापना........" के बारे में नियम बनाएं। मुख्य आयुक्त ने उपरोक्त विनियम के तहत नियम बनाये। उनके द्वारा बनाए गए नियम 1 के पहले तीन उप-नियमों में जिला मजिस्ट्रेट द्वारा जारी परमिट के अलावा किसी भी मेले के आयोजन पर रोक लगा दी गई थी और उन्हें किसी भी परमिट को जारी करने से पहले खुद को संतुष्ट करने का आदेश दिया गया था कि आवेदक उचित स्थापित करने की

(3) 1955 S.C.R. 1065.

स्थिति में है। मेले में सफाई व्यवस्था, साफ-सफाई और किस-किस वार्ड की व्यवस्था। चौथा उप-नियम जिला मजिस्ट्रेट को बिना कोई कारण बताए या कोई पूर्व सूचना दिए ऐसे किसी भी परमिट को रद्द करने का अधिकार देता है। अपीलकर्ता ने मेला आयोजित करने के लिए परमिट के लिए आवेदन किया था जिसे जिला मजिस्ट्रेट ने इस आधार पर अस्वीकार कर दिया था कि निजी व्यक्तियों को कोई और परमिट जारी नहीं किया जाएगा। उन्होंने उक्त आदेश को चुनौती दी। सर्वोच्च न्यायालय द्वारा यह माना गया कि विनियमन के तहत, यह मुख्य आयुक्त था, न कि जिला मजिस्ट्रेट जिसके पास नियम बनाने की शक्ति थी, कि मुख्य आयुक्त के पास उस शक्ति को प्रत्यायोजित करने का कोई अधिकार नहीं था और बाद वाले द्वारा बनाए गए नियम, इसलिए, *अधिकारातीत*। उपरोक्त चर्चा से यह पता चलता है कि केंद्र सरकार ने मुख्य आयुक्त को टायर और ट्यूब की कीमतें तय करने के लिए अपनी शक्तियां किसी अन्य व्यक्ति को प्रत्यायोजित करने के लिए अधिकृत नहीं किया था, और परिणामस्वरूप वह इसे निर्माताओं को नहीं प्रत्यायोजित कर सका।

(10) इस मामले की जांच अन्य दृष्टिकोण से भी की जा सकती है। सबसे पहले, भले ही यह मान लिया जाए कि केंद्र सरकार ने मुख्य आयुक्त को निर्माताओं को अपनी शक्तियां प्रत्यायोजित करने के लिए अधिकृत किया था, सवाल उठता है कि क्या वह ऐसा कर सकती है? इसका निर्णय करने के लिए पुनः धारा 5 का सन्दर्भ आवश्यक है। विधानमंडल, धारा 5 के तहत केंद्र सरकार को धारा 3(2) के तहत अपनी शक्तियां अपने अधीनस्थ किसी अधिकारी या प्राधिकारी को, या राज्य सरकार या अपने अधीनस्थ किसी अधिकारी या प्राधिकारी (राज्य सरकार) को प्रत्यायोजित करने के लिए अधिकृत करता है, न कि किसी अन्य प्रति पुत्र को। इसलिए, केंद्र सरकार किसी भी वस्तु का उचित मूल्य तय करने की अपनी शक्ति निर्माताओं को नहीं प्रत्यायोजित कर सकती। यदि केंद्र सरकार निर्माताओं को शक्ति नहीं प्रत्यायोजित कर सकती है, तो उसका प्रतिनिधि, यानी मुख्य आयुक्त, उस शक्ति को उन्हें कैसे प्रत्यायोजित कर सकता है। यदि इस दृष्टिकोण से मामले पर विचार किया जाए, तो मेरे मन में कोई संदेह नहीं है कि निर्माताओं को टायर और ट्यूब की कीमतें तय करने का दिया गया अधिकार अवैध और अधिकार क्षेत्र के बिना है।

(11) दूसरे, अधिनियम की धारा 7 आदेशों का उल्लंघन करने वाले व्यक्ति को कारावास और जुर्माने की सजा का प्रावधान करती है। उक्त आदेशों में इस बात का कोई प्रावधान नहीं किया गया है कि निर्माताओं द्वारा निर्धारित कीमतें उनके द्वारा कैसे प्रकाशित की जाएंगी। यदि मूल्य नियंत्रण से संबंधित धाराओं के उल्लंघन के लिए दंडात्मक कार्रवाई का प्रावधान किया गया था, तो यह भी आवश्यक था कि इस आशय का प्रावधान किया जाना चाहिए था कि निर्माताओं द्वारा तय की गई कीमतें आधिकारिक राजपत्र या किसी अन्य में प्रकाशित की जाएंगी। ताकि हर डीलर को

उनके बारे में पता चल सके। हालाँकि, वर्तमान मामले में ऐसा नहीं किया गया है। जब तक उचित परिश्रम वाला व्यक्ति कानून का ज्ञान प्राप्त नहीं कर लेता, तब तक उसे इसके उल्लंघन के लिए दोषी नहीं ठहराया जा सकता। इस संबंध में *हरला बनाम. राजस्थान राज्य,* (4) में सर्वोच्च न्यायालय की टिप्पणियों का संदर्भ लिया जा सकता है, जिसमें न्यायमूर्ति बोस ने न्यायालय की ओर से बोलते हुए इस प्रकार कहा (पृष्ठ 468 पर):

"किसी विशेष कानून या प्रथा के अभाव में, किसी राज्य के विषय को उन कानूनों द्वारा दंडित या दंडित करने की अनुमति देना प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों के खिलाफ होगा, जिनके बारे में वे उचित परिश्रम के साथ भी कोई ज्ञान प्राप्त नहीं कर सकते हैं। प्राकृतिक न्याय के लिए आवश्यक है कि किसी कानून को लागू होने से पहले उसे प्रख्यापित या प्रकाशित किया जाना चाहिए। इसे कुछ पहचानने योग्य तरीके से प्रसारित किया जाना चाहिए ताकि सभी लोग जान सकें कि यह क्या है, या, कम से कम, कुछ विशेष नियम या विनियम या प्रथागत चैनल होना चाहिए जिसके माध्यम से उचित अभ्यास और उचित परिश्रम के साथ ऐसा ज्ञान प्राप्त किया जा सके। इसलिए किसी भी कानून, नियम, विनियम या प्रथा के अभाव में राजपत्र या अन्य माध्यमों से घोषणा या प्रकाशन के बिना केवल एक प्रस्ताव पारित करने से कोई कानून अस्तित्व में नहीं आ सकता है। किसी उचित प्रकार का उद्घोषणा या प्रकाशन आवश्यक है।

इस संबंध में एक आदेश और एक अधिनियम के बीच अंतर स्पष्ट है। संसद के अधिनियम सार्वजनिक रूप से अधिनियमित किये जाते हैं। बहसें जनता के लिए खुली हैं और अधिनियम लोगों के मान्यता प्राप्त प्रतिनिधियों द्वारा पारित किए जाते हैं जिन पर सिद्धांत रूप से यह देखने के लिए भरोसा किया जा सकता है कि उनके घटक जानते हैं कि क्या किया गया है। उन्हें अखबारों और अब वायरलेस पर भी व्यापक प्रचार मिलता है। ऐसा नहीं है उपयुक्त प्राधिकारियों की उद्घोषणाएँ और आदेश। इसलिए उनके मामलों में उद्घोषणा और प्रकाशन होना चाहिए। प्रकाशन का तरीका अलग-अलग हो सकता है। लेकिन किसी प्रकार का उचित प्रकाशन अवश्य होना चाहिए।"

श्री आनंद स्वरूप ने मेरे ध्यान में इस आशय का कोई संचार नहीं लाया है कि निर्माताओं की मूल्य सूचियों को इस तरह से प्रचारित किया जा रहा है कि ये लागू होने से पहले डीलरों और जनता के ध्यान में आ सकें। इन परिस्थितियों में यह नहीं कहा जा सकता कि विनिर्माताओं द्वारा तय की गई कीमतें कानून के दायरे में हैं।

---

(4) A.I.R. 1951 S.C. 467.

(12) तीसरा, केंद्र सरकार ने 30 जुलाई, 1966 के आदेश के खंड ए (ii) (ए) में वस्तुओं की कीमतें तय करने की विधि निर्धारित की है, यदि उनकी कीमतें निर्माताओं द्वारा केंद्र सरकार के अनुमोदन के साथ तय की गई थीं। इसका मतलब यह है कि यदि थोक मूल्य या खुदरा मूल्य या दोनों केंद्र सरकार की मंजूरी के साथ निर्माताओं द्वारा तय किए गए थे, तो मुख्य आयुक्त ऐसी कीमतों पर विचार करने के बाद ही कीमत तय कर सकते हैं। आदेश द्वारा निर्धारित मानदंड स्पष्ट रूप से दर्शाता है कि यह मुख्य आयुक्त है, जिसे निर्माताओं द्वारा निर्धारित मूल्य पर विचार करने के बाद अपना दिमाग लगाना होगा और वस्तुओं की कीमतें तय करनी होंगी। हर बार जब निर्माता कीमत बढ़ाता या घटाता है, तो मुख्य आयुक्त को आदेश के तहत इसे तय करना होता है। वह यह नहीं कह सकते कि निर्माताओं द्वारा तय की गई कीमतें, 1968 और 1971 के आदेशों के तहत स्वचालित रूप से ट्यूब और टायर की उचित कीमतें बन जाएंगी। यह भी ध्यान देने योग्य है कि ठाठ आयुक्त निर्माताओं की कीमतों पर विचार कर सकते हैं, यदि ये केंद्र सरकार की मंजूरी से तय की गई हैं। वर्तमान मामले में, उत्तरदाताओं के विद्वक अधिवक्ता द्वारा ऐसी कोई मंजूरी नहीं दिखाई गई है। इस संबंध में श्री आनंद स्वरूप द्वारा भारत सरकार, औद्योगिक विकास और आंतरिक व्यापार मंत्रालय, आंतरिक व्यापार विभाग, नागरिक आपूर्ति संगठन, नई दिल्ली द्वारा मुख्य सचिव, केंद्र शासित प्रदेश, चंडीगढ़ को जारी 30 दिसंबर, 1970 के एक पत्र का संदर्भ दिया गया था। हालाँकि, इस पत्र में यह कहीं नहीं कहा गया है कि कीमतें केंद्र सरकार की पूर्व मंजूरी के साथ, टायर और ट्यूब के निर्माताओं द्वारा तय की गई हैं या तय की जाएंगी। इसके बाद उन्होंने तर्क दिया कि जो उद्योग टायर और ट्यूब का निर्माण करते हैं, वे उद्योग (विकास और विनियमन) अधिनियम, 1951 के प्रावधानों द्वारा शासित होते हैं, जिसमें केंद्र सरकार को टायर और ट्यूब की आपूर्ति और वितरण को उचित कीमतें पाए विनियमित करने के लिए धारा 18 जी के तहत अधिकार दिया गया है। इसमें कोई संदेह नहीं कि यह सच है कि उक्त धारा के अनुसार, केंद्र सरकार को एक अधिसूचित आदेश द्वारा उचित मूल्य पर वस्तु की आपूर्ति और वितरण को विनियमित करने का अधिकार दिया गया है। हालाँकि, यदि यह नहीं कहा गया है कि अधिनियम के अंतर्गत आने वाले निर्माता केंद्र सरकार की पूर्व अनुमति के साथ या उसके बिना अपने द्वारा निर्मित वस्तुओं की कीमतें तय कर सकते हैं। इन परिस्थितियों में यह तथ्य सिद्ध होना चाहिए था कि टायर और ट्यूब निर्माताओं ने केंद्र सरकार से पूर्वानुमति प्राप्त कर ली थी। मेरे संज्ञान में कोई संचार आदेश नहीं लाया गया है जिससे पता चलता हो कि टायर और ट्यूब की कीमतें निर्माताओं द्वारा उक्त प्रावधान के तहत केंद्र सरकार की मंजूरी से तय की गई हैं। धारा 18-जी के मद्देनज़र, मेरा यह मानना है कि उत्तरदाताओं के विद्वक अधिवक्ता, श्री आनंद स्वरूप को इससे कोई लाभ नहीं मिल सकता है। इन हालात में, यह अभिनिर्णित नहीं किया जा सकता कि प्रस्तुत वाद आदेश, दिनांक जुलाई 30, 1966 के खंड क(ii)(क) के अन्तर्गत आता है।

(13) प्रतिवादी संख्या 2 के विद्वक अधिवक्ता, श्री आनंद स्वरूप, ने तब तर्क दिया कि आदेश, दिनांक 30 जुलाई, 1966 (एसओ संख्या 2314) के खंड क(ii)(ख) के मद्देनजर विवादित खंड वैध थे, जिसके अनुसार मुख्य आयुक्त को केंद्र सरकार की सहमति से कीमतें तय करने की

शक्ति प्रत्यायोजित करी गई है। उन्होंने प्रस्तुत किया कि यदि मुख्य आयुक्त निर्माताओं द्वारा अनुशंसित खुदरा कीमतों के अनुसार कीमतें तय करते हैं, तो 30 दिसंबर, 1970 के पत्र में व्यापक मंजूरी दी गई थी। मुझे विद्वक अधिवक्ता के इस तर्क में कोई तथ्य नहीं दिखता। जिस पत्र पर भरोसा किया गया था, उसके पैराग्राफ 3 में कहा गया है कि ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब की खुदरा कीमतों के निर्धारण के सवाल पर कुछ समय पहले मंत्रालय द्वारा विचार किया गया था और निर्माताओं को सलाह दी गई थी कि उन्हें 7 1/2 के साथ अनुशंसित खुदरा मूल्य सूची जारी करनी चाहिए। अखिल भारतीय आधार पर ट्रैक्टर और पशु चालित वाहनों के टायर और ट्यूब के अलावा अन्य ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब के डीलरों के लिए 2% मार्जिन, और अनुशंसित खुदरा मूल्य सूची तब से टायर और ट्यूब के निर्माताओं द्वारा जारी की गई थी और उनमें मार्जिन शामिल था खुदरा विक्रेताओं के लिए 7 1/2% का ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब की कठिन आपूर्ति स्थिति को देखते हुए, केंद्र शासित प्रदेश प्रशासन को आवश्यक वस्तु अधिनियम के प्रावधानों के तहत पहले से ही प्रत्यायोजित करी गई शक्तियों का प्रयोग करते हुए निर्माताओं द्वारा समय-समय पर प्रकाशित अनुशंसित खुदरा कीमतों, बिक्री खुदरा मूल्य जिसमें खुदरा विक्रेताओं के लिए 7 1/2% का मार्जिन शामिल थी, को तय करने पर विचार करना चाहिए। पत्र में आगे कहा गया है कि सुझाव के अनुसरण में केंद्र शासित प्रदेश प्रशासन द्वारा जारी किए गए नियंत्रण आदेश की दो प्रतियां, यदि कोई हों, उचित समय पर सूचना और रिकॉर्ड के लिए मंत्रालय को भेजी जाएं। पत्र में निस्संदेह मुख्य आयुक्त को निर्माताओं द्वारा समय-समय पर तय की गई कीमतों को उचित कीमतों के रूप में अपनाने का सुझाव दिया गया है। हालाँकि, पत्र मुख्य आयुक्त को इस आशय का आदेश देने के लिए अधिकृत नहीं करता है कि भविष्य में निर्माताओं द्वारा जो भी कीमतें तय की जाएंगी, वे स्वचालित रूप से दिए गए आदेशों के तहत उचित कीमतें बन जाएंगी। यदि इस पत्र की उदार व्याख्या की जाए तो इससे पता चलता है कि मुख्य आयुक्त निर्माताओं द्वारा तय की गई कीमतों को ध्यान में रखते हुए, केंद्र शासित प्रदेश में उन कीमतों को तय कर सकते हैं। मुख्य आयुक्त द्वारा दोनों आदेशों में जो प्रावधान शामिल किया गया है, उसकी इस पत्र से पुष्टि नहीं होती है। 30 दिसंबर, 1970 के पत्र के अनुपालन में एक और बाधा है। वह यह है कि मुख्य आयुक्त ने केंद्र सरकार के दोनों आदेशों की प्रतियां उसे (केंद्र सरकार) को भेजने के निर्देशों का पालन नहीं किया है। उत्तरदाताओं संख्या 1 और 2 का यह कर्तव्य था कि वे दिखाएं कि आदेशों की प्रतियां केंद्र सरकार को भेजी गई थीं। हालाँकि, उक्त तथ्य को साबित करने के लिए रिकॉर्ड पर कुछ भी नहीं है। इसलिए, यह अभिनिर्णित नहीं किया जा सकता कि उत्तरदाताओं संख्या 1 और 2 ने केंद्र सरकार द्वारा लागू शर्तों का पालन किया था। उपरोक्त बहस के पश्चात, यह अभिनिर्णित नहीं किया जा सकता कि आदेश, दिनांक 30 जुलाई, 1966 (एसओ संख्या 2314) के खंड क(ii)(ख) साथ ही केंद्र सरकार का पत्र दिनांक दिसंबर 30, 1970 के मद्देनजर विवादित खंड वैध है।

(14) याचिकाकर्ताओं के विद्वक अधिवक्ता, श्री कुलदीप सिंह ने अगली दलील दी कि मुख्य आयुक्त द्वारा कीमतें तय करने के मानदंड केंद्र सरकार द्वारा अधिनियम की धारा 5 के तहत जारी किए गए दो आदेशों में से किसी में भी निर्धारित नहीं किए गए थे। इन परिस्थितियों में उन्होंने आग्रह किया कि उचित मूल्य तय करने के लिए मुख्य आयुक्त को अनिर्देशित और अनियंत्रित शक्तियाँ प्रदान की गई हैं। विद्वक अधिवक्ता ने तर्क दिया कि यदि केंद्र सरकार द्वारा कोई मार्गदर्शन प्रदान नहीं किया गया था, तो आदेशों में लगाए गए खंड इस आधार पर रद्द किए जाने योग्य थे। मैंने विद्वक अधिवक्ता के इस तर्क की सावधानीपूर्वक जांच की है, लेकिन इसे बिना किसी योग्यता के पाया। यह कानून का एक स्थापित सिद्धांत है कि एक सक्षम प्राधिकारी द्वारा अधिनियम की नीति और उद्देश्य से अपने विवेक का उपयोग करने के लिए मार्गदर्शन मांगा जा सकता है जैसा कि इसकी प्रस्तावना और ऑपरेटिव प्रावधानों में निर्धारित है (*देखें ज्योति प्रसाद बनाम. केंद्र शासित प्रदेश दिल्ली के प्रशासक*,(5))। अधिनियम की प्रस्तावना में कहा गया है कि यह आम जनता के हित में कुछ वस्तुओं के नियंत्रण और उत्पादन, आपूर्ति और वितरण तथा व्यापार और वाणिज्य की व्यवस्था करने के लिए अधिनियमित किया गया है। उपरोक्त प्रस्तावना और अधिनियम के अन्य प्रावधानों से यह स्पष्ट है कि अधिनियम का उद्देश्य आवश्यक वस्तुओं की आपूर्ति को बनाए रखना या बढ़ाना और उचित मूल्य पर उनके समान वितरण और उपलब्धता को सुरक्षित करना है। आवश्यक वस्तुओं की आपूर्ति और न्यायसंगत वितरण बनाए रखने के लिए उन वस्तुओं की कीमतें तय करना अनिवार्य हो जाता है। कीमतें तय करते समय यह देखा जाना चाहिए कि ये न केवल उपभोक्ता के दृष्टिकोण से, बल्कि निर्माता के दृष्टिकोण से भी उचित हों। यदि निर्माता को उचित लाभ मार्जिन की अनुमति नहीं दी जाती है, तो वह सामान बनाना बंद कर देगा, जो उद्योग और उपभोक्ता के लिए हानिकारक है। यदि निर्माता को अधिक लाभ की अनुमति दी जाती है, तो कीमतें बढ़ जाती हैं जो उपभोक्ता के लिए हानिकारक है। परिणामस्वरूप यह आवश्यक है कि निर्माता अपनी उत्पादन लागत वसूल कर ले और उसे तथा खुदरा विक्रेता को उचित लाभ का मार्जिन भी मिले। यदि कीमतें उस तरह से तय की जाएंगी तो उपभोक्ता को भी उन्हें भुगतान करने में कोई आपत्ति नहीं होगी। यदि निर्माता का लाभ मार्जिन बहुत अधिक हो जाता है तो उसे परेशानी होती है। कीमतें तय करने के लिए आगे का मार्गदर्शन अधिनियम की धारा 3 से उपलब्ध है। धारा 3 की उपधारा (3) में यह प्रावधान है कि जहां कोई भी व्यक्ति उप धारा (2) के खंड (च) के संदर्भ में किए गए आदेश के अनुपालन में कोई आवश्यक वस्तु बेचता है, इसलिए वह नीचे निर्धारित तरीके से कीमत का भुगतान करेगा:-

(क) जहां कीमत, इस धारा के तहत निर्धारित नियंत्रित कीमत, यदि कोई हो, के अनुरूप, सहमत कीमत पर सहमत हो सकती है।

(ख) जहां ऐसा कोई समझौता नहीं हो सकता है, वहां नियंत्रित कीमत, यदि कोई हो, के संदर्भ में कीमत की गणना की जाएगी।

---

(5) A.I.R. 1961 S.C. 1602.

(ग) जहां न तो खंड (क) और न ही खंड (ग) लागू होता है, बिक्री की तारीख पर इलाके में प्रचलित बाजार दर पर मूल्य की गणना की जाती है।

चीनी की कीमत तय करने की विधि धारा 3 की उप-धारा (3-ग) में दी गई है। इसमें कहा गया है कि केंद्र सरकार निम्नलिखित को ध्यान में रखते हुए चीनी की कीमत निर्धारित कर सकती है--

(क) इस धारा के तहत केंद्र सरकार द्वारा गन्ने के लिए निर्धारित न्यूनतम मूल्य, यदि कोई हो;

(ख) चीनी की विनिर्माण लागत,

(ग) शुल्क या कर, यदि कोई हो, भुगतान किया गया या देय है और,

(घ) चीनी निर्माण के व्यवसाय में लगाई गई पूंजी पर उचित रिटर्न सुनिश्चित करना।

उप-धारा (3) से यह स्पष्ट है कि यदि कीमत नियंत्रित नहीं है, तो बिक्री की तारीख पर इलाके में चिह्नित दर पर कीमत की गणना की जानी चाहिए। यदि बाजार की स्थिति पर विचार करने के बाद वह सिद्धांत उचित नहीं पाया जाता है, तो गन्ने की कीमत तय करने के लिए निर्धारित सिद्धांत को अपनाया जाएगा। यह संभव नहीं है कि सभी वस्तुओं की उचित कीमतें तय करने के लिए अधिनियम में सिद्धांत निर्धारित किये जा सकें। यह पर्याप्त है यदि अधिनियम में कुछ वस्तुओं की उचित कीमतें तय करने के लिए कुछ सिद्धांत निर्धारित किए गए हैं और अन्य वस्तुओं की कीमतें तय करने के लिए उन सिद्धांतों से मार्गदर्शन मांगा जा सकता है। टायरों और ट्यूबों की कीमतें तय करने के लिए उपरोक्त सिद्धांत काफी मददगार हो सकते हैं। अधिनियम की प्रस्तावना और धारा 3 पर विचार करने के बाद मेरी राय है कि आवश्यक वस्तुओं की कीमतें तय करने के लिए अधिनियम में पर्याप्त मार्गदर्शन उपलब्ध है। आदेश में आक्षेपित खंडों को इस आधार पर हटाया नहीं जा सकता।

(15) इस स्तर पर श्री आनंद स्वरूप का एक और तर्क देखा जा सकता है। उन्होंने तर्क दिया कि एक अधिनियम को इस तरह से समझा जाना चाहिए कि यह शरारत को दबा दे और उपचार को आगे बढ़ाए। अपने तर्क के समर्थन में उन्होंने *बंगाल इम्यूनिटी कंपनी लिमिटेड बनाम बिहार राज्य और अन्य,*(6) पर भरोसा जताया। उन्होंने आगे तर्क दिया कि अधिनियम और आदेशों के प्रावधानों को इस तरह पढ़ा जाना चाहिए कि दोनों आदेशों में उचित मूल्य तय करने से संबंधित प्रावधान वैध हों। मैंने विद्वक अधिवक्ता के तर्क पर गहराई से विचार किया है। यह सिद्धांत कि किसी अधिनियम को इस तरह से समझा जाना चाहिए कि यह शरारत को दबा दे और उपचार को आगे बढ़ाए, अपवादहीन है। लेकिन यदि कोई प्रावधान स्पष्ट रूप से अधिकारातीत है, तो उसे इस आधार पर बचाया नहीं जा सकता कि यह शरारत को दबाता है, वर्तमान मामले में, मेरे द्वारा पहले

(6) A.I.R. 1955 S.C. 661.

ही यह माना जा चुका है कि लगाए गए प्रावधान अवैध और अधिकार क्षेत्र के बिना हैं। ऐसी परिस्थिति में प्रस्तुत प्रस्ताव लागू नहीं होगा। परिणामस्वरूप, मैं विद्वक अधिवक्ता के इस तर्क को अस्वीकार करता हूं।

(16) अंत में यह उल्लेख किया जा सकता है कि याचिकाकर्ताओं के विद्वक अधिवक्ता, श्री कुलदीप सिंह, ने दोनों आदेशों को इस आधार पर चुनौती दी थी कि जब केंद्र सरकार ने अधिनियम की धारा 5 के तहत केंद्र शासित प्रदेश को शक्तियां प्रत्यायोजित करी थीं, तो टायर और ट्यूबों को आवश्यक वस्तु घोषित नहीं किया गया था। हालाँकि, उन्होंने *आंध्र प्रदेश राज्य और अन्य बनाम पोट्टा संन्यासी राव और अन्य*,(7) में की गई टिप्पणियों को ध्यान में रखते हुए यह उचित रूप से स्वीकार किया, कि उपरोक्त भूमि अब उसके लिए उपलब्ध नहीं है।

(17) ऊपर दर्ज कारणों से, मैं रिट याचिका स्वीकार करता हूं और 1968 के आदेश के खंड 7(3)(क) और 1971 के आदेश के खंड (3) को रद्द करता हूं। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि मामले में कानून का जटिल प्रश्न शामिल है, मैं पार्टियों को अपनी लागत स्वयं वहन करने के लिए छोड़ता हूं।

न्यायमूर्ति, प्रेम चंद जैन ।

(18) मैंने अपने विद्वक भाई न्यायमूर्ति मित्तल के फैसले को बहुत ध्यान से पढ़ा है, लेकिन अपने सर्वोत्तम प्रयास के बावजूद मैं खुद को मुख्य निष्कर्षों पर उनसे सहमत होने के लिए राजी नहीं कर पाया हूं, जिसके मद्देनजर 1968 के आदेश के खंड 7(3)(क) और 1971 के आदेश के खंड 3 को रद्द कर दिया गया है और रिट याचिका की अनुमति दी गई है।

(19) संक्षेप में, याचिकाकर्ताओं के विद्वक अधिवक्ता, श्री कुलदीप सिंह, ने जो तर्क देने की मांग की थी, वह यह था कि मुख्य आयुक्त के पास कीमतें तय करने के लिए अपनी शक्तियां किसी अन्य प्राधिकरण को प्रत्यायोजित करने का कोई अधिकार नहीं था (तत्काल मामले में) निर्माता) और इस स्थिति में, 1968 के आदेश के खंड 7(3)(क) और 1971 के आदेश के खंड 3, जो इस प्रकार हैं, रद्द किए जाने योग्य हैं:--

1968 के आदेश का खंड 7(3):

"7(3). डीलर मोटर कारों और ट्रैक्टरों के टायर और ट्यूब समय-समय पर निर्धारित कीमत से अधिक पर नहीं बेचेगा:--

(क) निर्माता, या

(ख) केंद्र सरकार।"

(7) A.I.R. 1975 S.C. 2030.

1971 आदेश का खंड 3:

"कोई भी डीलर समय-समय पर ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब के निर्माताओं द्वारा ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब की बिक्री खुदरा कीमतों के रूप में प्रकाशित अनुशंसित खुदरा मूल्य से अधिक शुल्क नहीं लेगा।"

(20) याचिकाकर्ताओं के विद्वक अधिवक्ता, श्री कुलदीप सिंह, का मुख्य तर्क यह था कि मुख्य आयुक्त ने स्वयं ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब की उचित कीमतें तय नहीं कीं, इसके बजाय उन्होंने यह शक्ति निर्माताओं को प्रत्यायोजित कर दी, कि केंद्र सरकार ने अधिनियम के तहत अपनी शक्तियां मुख्य आयुक्त को प्रत्यायोजित कर दी थीं और किसी प्राधिकारी द्वारा प्रत्यायोजित करी गई शक्ति को किसी प्रतिनिधि द्वारा आगे नहीं प्रत्यायोजित करा जा सकता था। विद्वक अधिवक्ता द्वारा यह भी प्रस्तुत किया गया कि केंद्र सरकार भी अधिनियम की धारा 5 के तहत अपनी शक्तियों का प्रयोग करते हुए निर्माता को किसी भी वस्तु की उचित कीमत तय करने की शक्ति नहीं प्रत्यायोजित कर सकती है। अपने तर्कों के समर्थन में, उन्होंने सर्वोच्च न्यायालय के उनके आधिपत्य के निर्णयों *बेरियम केमिकल्स लिमिटेड और अन्य बनाम कंपनी लॉ बोर्ड और अन्य*, 2 (सुप्रा) और *कैप्टन गणपति सिंहजी बनाम अजमेर राज्य और अन्य*, 3 (सुप्रा) पर निर्भरता ली है।

(21) दूसरी ओर, उत्तरदाताओं की ओर से उपस्थित विद्वक अधिवक्ता, श्री आनंद स्वरूप, वरिष्ठ अधिवक्ता द्वारा यह प्रस्तुत किया गया कि मुख्य आयुक्त द्वारा निर्माता के पक्ष में कोई शक्ति का प्रतिनिधिमंडल नहीं दिया गया है, जिसे निर्माता को ठीक करना आवश्यक है। कानून के तहत एक कीमत वह कीमत है जिस पर उसका सामान थोक विक्रेताओं या खुदरा विक्रेताओं द्वारा बेचा जाना है कि कानूनी तौर पर चीफ कॉमर के लिए कुछ भी गलत नहीं था। नियंत्रण आदेशों में कहा गया है कि डीलर मोटर कारों और ट्रैक्टरों के टायर और ट्यूब निर्माता द्वारा समय-समय पर तय की गई कीमत से अधिक पर नहीं बेचेगा, आदेश में ऐसा प्रावधान शक्ति के प्रत्यायोजन के बराबर नहीं है। मुख्य आयुक्त ने विनिर्माताओं के पक्ष में निर्णय लिया और कहा कि नियंत्रण आदेशों में कोई खामी नहीं है।

(22) पूरे मामले पर गहन विचार करने के बाद, मेरा विचार है कि याचिकाकर्ताओं के विद्वक अधिवक्ता, श्री कुलदीप सिंह, के तर्क में कोई दम नहीं है।

(23) *डेलगेटस नॉन प्रोटेस्ट डेलिगेयर* का सिद्धांत सर्वविदित है क्योंकि यह अच्छी तरह से स्थापित है कि एक प्रत्यायोजित शक्ति को एक प्रतिनिधि द्वारा प्रत्यायोजित नहीं किया जा सकता है। यह कानून का स्थापित प्रस्ताव है, जैसा कि ऊपर उल्लिखित सर्वोच्च न्यायालय के उनके आधिपत्य के निर्णयों से साक्ष्य है, मैं मामले के इस पहलू पर और अधिक विस्तार करने का प्रस्ताव

नहीं करता हूं। हालाँकि, यह अपने आप में समस्या का समाधान नहीं है क्योंकि इसे एक तथ्य के रूप में निर्धारित किया जाना चाहिए कि क्या नियंत्रण आदेशों में कहा गया है कि डीलर मोटर कारों और ट्रैक्टरों के टायर और ट्यूब समय-समय पर निर्धारित कीमत से अधिक पर नहीं बेचेंगे। निर्माताओं द्वारा, क्या यह कहा जा सकता है कि एक प्रतिनिधि द्वारा शक्ति का प्रत्यायोजन किया गया है?

(24) श्री कुलदीप सिंह ने तर्क दिया था कि केंद्र सरकार ने अधिनियम की धारा 3(2)(ग) के तहत अपनी शक्तियां मुख्य आयुक्त को प्रत्यायोजित नहीं करी थीं, शक्तियां प्रत्यायोजित करते समय केंद्र सरकार ने मुख्य आयुक्त को शक्तियां केवल अधिनियम की धारा 3 की उप-धारा (2) द्वारा खंड (घ), (ड़), (च), (छ), (i), (ii) और (ज) में निर्दिष्ट मामलों के संबंध में दी थी, और यह कि मुख्य आयुक्त को अधिनियम की धारा 3 की उप-धारा (2) के खंड (ग) के तहत टायर और ट्यूब की कीमतें तय करने की शक्ति नहीं दी गई है, वह 1968 के आदेश में टायर और ट्यूब की कीमतें तय करने का प्रावधान नहीं कर सके। श्री कुलदीप सिंह के इन तर्कों को मेरे विद्वक भाई न्यायमूर्ति मित्तल ने अस्वीकार कर दिया है, और मैं इस संबंध में उनके द्वारा उठाए गए दृष्टिकोण से सम्मानजनक सहमत हूं। इस निष्कर्ष पर पहुंचने पर कि केंद्र सरकार ने अधिनियम की धारा 3 की उप-धारा (2) के खंड (ग) के तहत टायर और ट्यूब की कीमतें तय करने की शक्ति मुख्य आयुक्त को प्रत्यायोजित कर दी है, यह कहने से कोई फायदा नहीं हो सकता है कि मुख्य आयुक्त कीमतें तय कर सकता है, जिससे अधिक पर डीलर टायर और ट्यूब नहीं बेच सकता है और उस संबंध में उसके पास नियंत्रण आदेश जारी करने का अधिकार क्षेत्र है। वर्तमान मामले में, उचित प्राधिकारी द्वारा नियंत्रण आदेश जारी किए गए हैं जिसमें यह उल्लेख किया गया है कि डीलर मोटर कारों और ट्रैक्टरों के टायर और ट्यूब निर्माताओं द्वारा समय-समय पर निर्धारित कीमत से अधिक पर नहीं बेचेंगे। याचिकाकर्ताओं के विद्वक अधिवक्ता का तर्क यह है कि निर्माताओं द्वारा समय-समय पर तय की जाने वाली कीमत को अपनाते हुए, मुख्य आयुक्त ने खुद एक प्रतिनिधि के रूप में कीमत तय नहीं की है, बल्कि उन्होंने शक्ति को आगे निर्माता के पक्ष में प्रत्यायोजित कर दिया है। मेरे विचार में, विद्वक अधिवक्ता का यह दृष्टिकोण अस्थिर है। यदि हम संपूर्ण प्रणाली की व्यावहारिक कार्यप्रणाली को देखें तो यह स्पष्ट होगा कि निर्माता अपने द्वारा निर्मित वस्तुओं की कीमतें तय करने के लिए कानूनी रूप से बाध्य हैं। जब निर्माता अपने द्वारा निर्मित वस्तुओं की कीमतें तय करते हैं, तो वे विभिन्न कारकों को ध्यान में रखते हैं जो कीमत निर्धारित करने के लिए आवश्यक होते हैं। ऐसे में यह नहीं कहा जा सकता कि निर्माता अपनी कीमतें मनमाने ढंग से तय करते हैं या ऐसी कीमत तय करने के लिए कोई डेटा मौजूद नहीं है। जब इन वस्तुओं को बेचने के लिए बाजार में भेजा जाता है, तो किसी भी नियंत्रण के अभाव में, डीलर अनियंत्रित रूप से किसी भी वस्तु के लिए खुदरा कीमतें तय कर सकेंगे और अपनी मनमर्जी से लाभ कमा सकेंगे। ऐसी स्थिति में, विशेष रूप से किसी भी वस्तु के संबंध में जो कम आपूर्ति में है और जिसके लिए बड़ी मांग है, जरूरतमंद ग्राहक को लूटना सीधे संभव होगा।

(25) निर्माता मूल्य-सूचियाँ जारी करके उन वस्तुओं की कीमतें प्रकाशित करते हैं जिनका वे निर्माण करते हैं। जैसा कि पहले देखा गया है, निर्माता कीमतें मनमाने ढंग से तय नहीं करते हैं। वे पूरी तारीख को ध्यान में रखते हैं और उसके बाद कीमतें तय करते हैं। निर्माताओं के मामले में, कीमत पहले से ही निर्धारित है। मौजूदा मामले में, प्रतिनिधि ने जो किया है, वह यह है कि उसने टायर और ट्यूब की कीमत को अधिनियम के तहत कीमत के रूप में स्वीकार कर लिया है, जिसे निर्माता समय-समय पर तय कर सकता है। इस अधिनियम के द्वारा, कीमत तय करने की शक्ति बिल्कुल भी निर्माताओं को नहीं प्रत्यायोजित करी गई है, बल्कि कीमत तय करने का कार्य उचित प्राधिकारी, यानी प्रतिनिधि द्वारा स्वयं किया जा रहा है। किसी आवश्यक वस्तु के निर्माता द्वारा पहले से ही तय की गई कीमत या निर्माता द्वारा तय की जाने वाली कीमत को स्वीकार करने मात्र को उस व्यक्ति के पक्ष में शक्ति का प्रतिनिधिमंडल नहीं कहा जा सकता है, जिसे ऐसी शक्ति नहीं प्रत्यायोजित करी जा सकती। कीमत तय करते समय उपयुक्त प्राधिकारी को कई कठिनाइयों का अनुभव हो सकता है और उन कठिनाइयों को दूर करने के लिए उपयुक्त प्राधिकारी को कोई तरीका अपनाना होगा। यहां तक कि भारत सरकार को ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब की खुदरा कीमतों के निर्धारण के संबंध में कठिनाई का सामना करना पड़ा, जिसके परिणामस्वरूप मामला निर्माताओं के साथ उठाया गया, जिन्हें सलाह दी गई कि उन्हें अनुशंसित खुदरा मूल्य-सूचियां जारी करनी चाहिए। इस स्तर पर, भारत सरकार के औद्योगिक विकास और आंतरिक व्यापार मंत्रालय, आंतरिक व्यापार विभाग, नागरिक आपूर्ति संगठन, नई दिल्ली द्वारा मुख्य सचिव यूटी, चंडीगढ़ को जारी किए पत्र संख्या 4(14)/69-जीएस-III, दिनांक 30 दिसंबर, 1970 जो आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 के तहत ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब की खुदरा कीमतों के निर्धारण के संबंध में है, की प्रति के एक अंश का उल्लेख करना उचित होगा, जो निम्नानुसार है:-

> "ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब की खुदरा कीमतों के निर्धारण के सवाल पर कुछ समय पहले इस मंत्रालय में विचार किया गया था और निर्माताओं को सलाह दी गई थी कि उन्हें ट्रैक्टर और एडीवी (पशु चालित वाहन) टायर और ट्यूब के अलावा अखिल भारतीय आधार पर अन्य ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब के डीलरों के लिए 7 1/2% मार्जिन के साथ अनुशंसित खुदरा मूल्य सूची जारी करनी चाहिए। तब से टायर और ट्यूब के निर्माताओं द्वारा अनुशंसित खुदरा मूल्य सूची जारी की गई है और उनमें खुदरा विक्रेताओं के लिए 7 1/2% का मार्जिन शामिल है। निर्माताओं को इन मूल्य सूचियों की प्रतियां सभी राज्य सरकारों और केंद्र शासित प्रदेश प्रशासनों के सचिव, नागरिक आपूर्ति विभाग को भेजने के लिए कहा गया है। उम्मीद है कि ये प्राप्त हो गए हैं। ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब की वर्तमान कठिन आपूर्ति स्थिति को देखते हुए, यह सुझाव दिया जाता है कि राज्य सरकारें/केंद्र शासित प्रदेश प्रशासन आवश्यक वस्तु अधिनियम के प्रावधानों के तहत पहले से ही उन्हें

प्रत्यायोजित करी गई शक्तियों का प्रयोग करते हुए निर्माताओं द्वारा समय-समय पर बिक्री खुदरा कीमतों के रूप में प्रकाशित अनुशंसित खुदरा कीमतों को वैधानिक रूप से तय करने पर तुरंत विचार कर सकते हैं, जिसमें खुदरा विक्रेताओं के लिए 7 1/2% का मार्जिन शामिल है। 7 1/2% का मार्जिन ट्रैक्टर और एडीवी टायर और ट्यूब पर भी लागू होगा। यह अनुरोध किया जाता है कि उपरोक्त सुझाव के अनुसरण में राज्य सरकार/केंद्र शासित प्रदेश प्रशासन द्वारा जारी किए गए कॉर्नियल ऑर्डर की दो प्रतियां, यदि कोई हों, इस मंत्रालय को उचित समय पर जानकारी और रिकॉर्ड के लिए पृष्ठांकित की जाएं।"

(26) उपरोक्त उद्धरण से, यह स्पष्ट होगा कि निर्माताओं को ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब के डीलरों के लिए 7 1/2% मार्जिन के साथ अनुशंसित खुदरा मूल्य-सूची जारी करने की सलाह दी गई थी। इस प्रकार, निर्माता द्वारा अपनी वस्तु के लिए जो कीमत तय की गई थी, उसके ऊपर डीलर के लाभ के लिए निर्माता द्वारा 7 1/2% का मार्जिन जोड़ने की अनुमति दी गई थी। मौजूदा मामले में, उचित प्राधिकारी ने अपना दिमाग लगाने के बाद निर्माता द्वारा निर्धारित मूल्य या निर्माता द्वारा समय-समय पर तय की जाने वाली कीमत को स्वीकार करके मूल्य तय करने का फॉर्मूला अपनाया है और प्राधिकारी की इस कार्रवाई को शक्ति का प्रतिनिधिमंडल नहीं कहा जा सकता है। इस मामले को देखते हुए, मैं यह मानने में असमर्थ हूं कि नियंत्रण आदेशों के तहत मुख्य आयुक्त द्वारा तय की गई कीमत कानून के अनुसार नहीं की गई है और कीमत तय करने की शक्ति उनके द्वारा निर्माताओं को प्रत्यायोजित करी गई है।

(27) श्री कुलदीप सिंह द्वारा यह भी तर्क दिया गया कि कीमत तय करने का कार्य एक सकारात्मक कार्य है जहां प्राधिकरण को अपना दिमाग लगाना होगा और उसके बाद कीमत तय करनी होगी। विद्वक अधिवक्ता के अनुसार, निर्माता द्वारा तय की गई कीमत या निर्माता द्वारा समय-समय पर तय की जा सकने वाली कीमत को स्वीकार करते हुए, उपयुक्त प्राधिकारी ने अपना दिमाग नहीं लगाया और निर्माता द्वारा निर्धारित कीमत तय कर दी। मैं फिर से विद्वक अधिवक्ता के इस तर्क से सहमत होने में असमर्थ हूं। यह दावा करना कोरा अनुमान और शायद ही उचित होगा कि उचित प्राधिकारी ने नियंत्रण आदेश के तहत निर्माता की कीमत को स्वीकार करते समय अपने दिमाग का इस्तेमाल नहीं किया। जैसा कि मेरी चर्चा से स्पष्ट है, निर्माता निर्मित वस्तुओं की कीमतें मनमाने ढंग से तय नहीं करते हैं और कीमतें कुछ आंकड़ों पर आधारित होती हैं। उचित प्राधिकारी ने अपना दिमाग लगाने के बाद ही निर्माता की कीमत को नियंत्रण आदेश के तहत कीमत के रूप में स्वीकार किया और उस कीमत को नियंत्रण आदेश के तहत कीमत तय किया। इस प्रकार, यह उचित रूप से तर्क नहीं दिया जा सकता है कि उचित प्राधिकारी ने निर्माताओं द्वारा निर्धारित कीमत को स्वीकार करके नियंत्रण आदेश के तहत टायर और ट्यूब की कीमत तय करने में अपना दिमाग नहीं लगाया।

(28) विद्वक अधिवक्ता ने यह भी तर्क दिया कि केंद्र सरकार भी निर्माता को कीमत तय करने की शक्ति नहीं प्रत्यायोजित कर सकती है। विद्वक अधिवक्ता का यह तर्क इस धारणा पर आधारित है कि निर्माता द्वारा तय की जाने वाली कीमत को स्वीकार करके प्राधिकरण अपनी शक्ति उस व्यक्ति को प्रत्यायोजित कर रहा है जिसे ऐसी शक्ति नहीं प्रत्यायोजित करी जा सकती। फैसले के पहले भाग में, मैं पहले ही कह चुका हूं कि निर्माता द्वारा तय की गई कीमत या निर्माताओं द्वारा तय की जाने वाली कीमत को स्वीकार करने से प्रत्यायोजन का कोई सवाल ही नहीं उठता है। उन्हीं कारणों से, विद्वक अधिवक्ता का यह तर्क कि केंद्र सरकार भी वह कीमत तय नहीं कर सकती, जो निर्माता द्वारा नियंत्रण आदेश के तहत निर्धारित की गई कीमत है, अस्थिर है।

(29) विद्वक अधिवक्ता द्वारा यह भी प्रस्तुत किया गया कि यह आवश्यक था कि इस आशय का प्रावधान किया जाना चाहिए कि निर्माताओं द्वारा तय की गई कीमतें आधिकारिक राजपत्र में प्रकाशित की जानी चाहिए ताकि प्रत्येक डीलर उनके बारे में जान सके। मुझे डर है, मैं विद्वक अधिवक्ता की दलील से सहमत नहीं हो पा रहा हूं। निर्माताओं द्वारा डीलरों को मूल्य सूची भेजी जाती है। मूल्य सूची के बिना डीलर द्वारा कोई भी बिक्री नहीं की जा सकेगी। ऐसा होने पर, ऐसी वस्तुओं की कीमतों का कोई और प्रकाशन आवश्यक नहीं है। नियंत्रण आदेशों के तहत, डीलर को केवल निर्माता द्वारा निर्धारित मूल्य पर वस्तु बेचने की आवश्यकता होती है और ऐसी कीमत हमेशा डीलर को ज्ञात होती है क्योंकि मूल्य सूची ऐसे डीलर को उस निर्मित वस्तु की प्राप्त होती है जिसमें वह है व्यवहार। इस मामले को देखते हुए, आधिकारिक राजपत्र में निर्माता की मूल्य सूची के प्रकाशन के लिए नियंत्रण आदेशों के तहत कोई प्रावधान करना बिल्कुल भी आवश्यक नहीं था।

(30) विचार हेतु कोई अन्य स्तिथि उपस्थित नहीं है।

(31) ऊपर दर्ज कारणों से, मैं इस रिट याचिका को खारिज करता हूं, लेकिन पार्टियों को अपनी लागत स्वयं वहन करने के लिए छोड़ देता हूं।

न्यायमूर्ति, आर. एस. नरुला- मैं न्यायमूर्ति जैन से सहमत हूं।

न्यायमूर्ति, गुरनाम सिंह- मैं न्यायमूर्ति आर. एन. मित्तल से सहमत हूं।

न्यायमूर्ति, एम. आर. शर्मा ।

(32) मैंने हमेशा सोचा था कि एक वैध कानून की आवश्यक शर्तें सर्वविदित हैं। वे यह हैं कि इसे निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार एक सक्षम प्राधिकारी द्वारा पारित किया जाना चाहिए, यह निश्चित होना चाहिए और सभी के लिए स्पष्ट रूप से समझ में आना चाहिए और सबसे अंत में इसका व्यापक प्रचार होना चाहिए ताकि जो नागरिक इससे बंधे हैं वे इसकी सामग्री को जान सकें। इसके अलावा, दंडात्मक क़ानूनों को न केवल उनके पत्र के संबंध में बल्कि उस विधि के संबंध में भी नागरिक के पक्ष में माना जाता है जिसके द्वारा उन्हें क़ानून की किताब में लाया जाता है। चंडीगढ़ के मुख्य आयुक्त ने 27 दिसंबर, 1968 को चंडीगढ़ मोटर कार और ट्रैक्टर टायर और ट्यूब नियंत्रण आदेश, 1968 को प्रख्यापित किया, जिसे 4 मार्च, 1969 के आधिकारिक राजपत्र में प्रकाशित किया गया था। इस आदेश का खंड 7(3) इस प्रकार है: अंतर्गत:--

> "डीलर मोटर कारों और ट्रैक्टरों के टायर और ट्यूब समय-समय पर निर्धारित कीमत से अधिक पर नहीं बेचेंगे-
>
> (क) निर्माता, या
>
> (ख) केंद्र सरकार।"

(33) 5 जुलाई, 1971 को फिर से चंडीगढ़ के मुख्य आयुक्त ने चंडीगढ़ में ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब के खुदरा मूल्यों के निर्धारण नियंत्रण आदेश, 1971 को प्रख्यापित किया। इस आदेश का खंड 3 इस प्रकार है:-

> "कोई भी डीलर समय-समय पर ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब के निर्माताओं द्वारा ऑटोमोबाइल टायर और ट्यूब की बिक्री खुदरा कीमतों के रूप में प्रकाशित अनुशंसित खुदरा मूल्य से अधिक शुल्क नहीं लेगा।"

(34) इन प्रावधानों की संवैधानिक वैधता को हमारे सामने विभिन्न आधारों पर चुनौती दी गई है, जिसे मेरे विद्वक भाई न्यायमूर्ति, आर. एन. मित्तल ने विस्तार से निपटाया है, और मुझे लगता है कि उन्हीं आधारों पर दोबारा चलना मेरे लिए दुस्साहस होगा। हालाँकि, इसमें शामिल मुद्दे के महत्व को देखते हुए, मैं अपने कुछ शब्द जोड़ना चाहूंगा।

(35) उपरोक्त प्रावधानों को पढ़ने से पता चलता है कि दोनों आदेशों ने टायर और ट्यूब की कीमतें ऐसी दरों पर तय की हैं जो निर्माताओं द्वारा भविष्य में भी तय की जा सकती हैं। इन वस्तुओं की कीमतों का निर्धारण दो आदेशों का मूल है और इस महत्वपूर्ण बिंदु पर उन्होंने इन वस्तुओं के निर्माताओं द्वारा किए जाने वाले भविष्य के निर्णयों को स्वीकार कर लिया है, जिससे नागरिक को ऐसे भविष्य के उल्लंघन की स्थिति में दंडात्मक कार्रवाई का सामना करना पड़ सकता

है। सर्वोच्च न्यायालय का *बी. शमा राव बनाम केंद्र शासित प्रदेश, पांडिचेरी* (8) में निर्णय इन तथ्यों के संबंध में था। पांडिचेरी राज्य के विधानमंडल ने पांडिचेरी सामान्य बिक्री कर अधिनियम (1965 का संख्या 10) पारित किया, जिसमें प्रावधान किया गया कि मद्रास सामान्य बिक्री कर अधिनियम, 1959, और उक्त अधिनियम के तहत जारी किए गए या इसी तरह लागू किए गए कोई भी अन्य नियम पांडिचेरी राज्य पर लागू होंगे। इस प्रावधान को असंवैधानिक बताकर रद्द कर दिया गया। ऐसा करते समय, सर्वोच्च न्यायालय ने अवधारित किया की -

> "तो सवाल यह है कि क्या मद्रास अधिनियम को मूल अधिनियम की धारा 2(1) के तहत जिस तरह और जिस हद तक विस्तारित किया गया था, उसमें पांडिचेरी विधानमंडल ने अपनी विधायिका को त्याग दिया था। यह स्पष्ट है कि विधानसभा ने अपने विधायी कार्य करने से इनकार कर दिया है इसे गठित करने वाले अधिनियम के तहत प्रत्यायोजित करा गया है। ऐसा हो सकता है कि यदि विधायिका कानून की पूरी औपचारिकता से गुजरने के बजाय किसी अन्य विधानमंडल द्वारा किसी अन्य क्षेत्राधिकार के लिए अधिनियमित मौजूदा क़ानून पर अपना ध्यान केंद्रित करती है, तो केवल इनकार करने से पदत्याग नहीं हो सकता है, ऐसे अधिनियम को अपनाती है और इसे अपने अधिकार क्षेत्र के तहत क्षेत्र तक विस्तारित करने के लिए अधिनियमित करता है। ऐसा करने में, शायद यह कहा जा सकता है कि इसने ऐसे अधिनियम का विस्तार करने के लिए एक नीति निर्धारित की है और कार्यपालिका को ऐसे अधिनियम को लागू करने और कार्यान्वित करने का निर्देश दिया है। लेकिन जब यह न केवल ऐसे अधिनियम को अपनाता है, परंतु यह भी प्रावधान करता है कि उसके क्षेत्र पर लागू अधिनियम संशोधित अधिनियम होगा, उसके क्षेत्र में भविष्य में अन्य विधायिका द्वारा संशोधित अधिनियम होगा, संशोधित अधिनियम क्या होगा, इसका अनुमान लगाने के लिए कुछ भी नहीं है। ऐसा मामला स्पष्ट रूप से दिमाग का उपयोग न करने और इसे बनाने वाले उपकरण द्वारा प्रत्यायोजित करे गए कार्य का निर्वहन करने से इंकार करने का होगा। यह देखना मुश्किल है कि *ऐसा मामला कम से कम उस विशेष मामले के संबंध में* किसी अन्य विधायिका के पक्ष में आवेदन या निष्कासन का मामला नहीं है (बल दिया गया)।"

(36) जैसा कि पहले ही देखा जा चुका है कि कीमतों का निर्धारण दो आदेशों का मूल है। निर्माताओं द्वारा तय की जाने वाली कीमतें स्वाभाविक रूप से समय-समय पर बदलती रहती हैं। दो आदेशों के विवादित प्रावधानों ने अलग-अलग कीमतों को भी वैधानिक पवित्रता प्रदान की है, भले ही वे किस हद तक भिन्न हो सकती हैं, यह उनके प्रचार के समय दो आदेशों को प्रख्यापित

(8) A.I.R. 1967 S.C. 1480.

करने वाले प्राधिकारी की समझ में नहीं था। यदि एक संप्रभु विधायिका की ओर से कर्तव्य की इस तरह की चूक पर न केवल नाराजगी व्यक्त की गई, बल्कि सर्वोच्च न्यायालय ने इसे खारिज भी कर दिया। मैं यह समझने में असफल हूं कि एक प्रत्यायोजित प्राधिकारी की ओर से इसी तरह की चूक को उच्च स्तर पर कैसे रखा जा सकता है। यदि विवादित प्रावधानों को क़ानून की किताब में बने रहने दिया जाता है, तो कुछ निर्दोष डीलर भी, जो निर्माताओं द्वारा कीमतों में किए गए बदलावों के बारे में नहीं जानते हैं, उन पर भी मुकदमा चलाया जा सकता है। मैं ऐसी स्थिति को अपने मन में गंभीर आशंकाओं को मन में लाए बिना नहीं समझ सकता।

(37) उपरोक्त कारणों से, मेरे विद्वक भाई न्यायमूर्ति, आर. एन. मित्तल द्वारा व्यक्त किए गए विचार से सहमत होकर, मैं मानता हूं कि 1968 के आदेश के खंड 7(3)(क) और 1971 के आदेश के खंड 3 असंवैधानिक हैं और केंद्र शासित प्रदेश, चंडीगढ़ को इन प्रावधानों के तहत याचिकाकर्ता पर मुकदमा चलाने से रोकने का निर्देशित करते हैं।

न्यायालय का आदेश

(38) यद्यपि हम में से बहुमत (पांच में से तीन) का विचार याचिका को अनुमति देने और 1968 के आदेश के खंड 7(3)(क) और 1971 के आदेश के खंड 3 को रद्द करने के पक्ष में है, याचिका संविधान के अनुच्छेद 228ए के खंड 4(क) के प्रावधानों के कारण खारिज की जाती है, लागत के संबंध बिना किसी आदेश के।

***अस्वीकरण**: स्थानीय भाषा में अनुवादित निर्णय वादी के सीमित उपयोग के लिए है ताकि वह अपनी भाषा में इसे समझ सके और किसी अन्य उद्देश्य के लिए इसका उपयोग नहीं किया जा सकता है। सभी व्यवहारिक और आधिकारिक उद्देश्यों के लिए निर्णय का अंग्रेज़ी संस्करण प्रमाणिक होगा और निष्पादन और कार्यान्वियन के उद्देश्य के लिए उपयुक्त होगा।*

रुहेला
प्रशिक्षु न्यायिक अधिकारी
(Trainee Judicial Officer)
करनाल, हरियाणा