भारतीय कानूनी रिपोर्ट्स

एस. एस. संधावालिया, सी.जे. और जी. सी. मितल, जे. के समक्ष

मुख्य आयुक्त, केंद्र शासित प्रदेश, चंडीगढ़

और अन्य,—अपीलकर्ता।

बनाम

Sushil Flour, Dal & Oil Mills,—प्रतिवादी।

लेटर्स पेटेंट अपील नंबर 139 /1982

18 अगस्त, 1982

भारतीय संविधान 1950—अनुच्छेद 53, 77 और 239—पंजाब सामान्य बिक्री कर अधिनियम (40 of 1948)—धारा 5(1)—पंजाब पुनर्गठन अधिनियम (XXXI of 1966)—धारा 4, 88 और 89—सामान्य उपबंध अधिनियम (X of 1897)—धारा 3(8)(बी) (iii)—राष्ट्रपति द्वारा चंडीगढ़ के केंद्र शासित प्रदेश के लिए नियुक्त प्रशासक संविधान के भाग VIII के अंतर्गत–ऐसे प्रशासक को केंद्र शासित प्रदेश के लिए लागू कानूनों के अंतर्गत राज्य सरकार द्वारा प्रयोग किए जाने वाले अधिकार प्रदान किए गए–पंजाब सामान्य बिक्री कर अधिनियम की धारा 5(1) के तहत प्रशासक द्वारा बिक्री कर दर में वृद्धि–प्रशासक इस शक्ति का प्रयोग करते समय–क्या राष्ट्रपति का प्रतिनिधि है या केवल एक माध्यम जिसके द्वारा राष्ट्रपति कार्य करते हैं–प्रशासक द्वारा शक्ति का प्रयोग–क्या वैध है–सामान्य उपबंध अधिनियम के प्रावधान–क्या लागू होते हैं।

यह स्थापित किया गया है कि संविधान के भाग VIII के अंतर्गत एक केंद्र शासित प्रदेश को प्रशासित करने की शक्ति निस्संदेह राष्ट्रपति में निहित है। वह इस शक्ति का प्रयोग सीधे या अपने द्वारा नियुक्त प्रशासक के माध्यम से, और जितना वह उचित समझते हैं, उतने हद तक कर सकते हैं। इस प्रकार, कानूनी रूप से नियुक्त प्रशासक केवल एक अंग, एक मशीनरी या एक माध्यम है जिसके द्वारा राष्ट्रपति अपने संवैधानिक कार्य को केंद्र शासित प्रदेश के प्रशासन के लिए प्रयोग करते हैं। प्रशासक पर शक्ति का प्रदान और उसे सौंपना केवल संविधान के अनुच्छेद 239 के अंतर्गत ही नहीं किया गया है, बल्कि इस संदर्भ में राष्ट्रपति को सक्षम बनाने वाली अन्य सभी शक्तियों के अनुसार स्पष्ट रूप से किया गया है।

स्पष्ट रूप से, यहाँ प्रयुक्त भाषा का विस्तृत आयाम है और इसके दायरे में वे सभी संवैधानिक प्रावधान भी आते हैं जो राष्ट्रपति को शक्तियाँ प्रदान करते हैं और उन्हें उनके अधीनस्थ अधिकारियों के माध्यम से कार्य करने की अनुमति देते हैं। संविधान के अनुच्छेद 53(1) से यह समान रूप से स्पष्ट है कि राष्ट्रपति संघ की कार्यपालिका शक्ति का भंडार हैं और संविधान के अनुसार अपने अधीनस्थ अधिकारियों के माध्यम से उसी का प्रयोग करने का हकदार है। इसलिए, यह कहने में कोई संदेह नहीं है कि एक केंद्र शासित प्रदेश का प्रशासक, जो राष्ट्रपति का नियुक्ति प्राप्त है, निस्संदेह उनके अधीनस्थ अधिकारी के शब्दावली के अंतर्गत आएगा। इसी भाषा का प्रयोग फिर अनुच्छेद 77 में किया गया है। इन संवैधानिक प्रावधानों के साथ-साथ अन्य गिने-चुने प्रावधानों के व्यापक परिप्रेक्ष्य से यह संकेत मिलता है कि केंद्रीय सरकार और राष्ट्रपति के बीच एक अखंड एकता है, उनके संवैधानिक और अवधारणात्मक पहलू में। वास्तव में, राष्ट्रपति में शक्तियों का संगम होता है जिसे अलग-अलग जलरोधी विभागों में विभाजित नहीं किया जा सकता और न ही ऐसा करने की आवश्यकता है। अनुच्छेद 239(1) के विशिष्ट प्रावधानों से इतर (और किसी भी मामले में उनके अतिरिक्त) सभी अन्य शक्तियाँ राष्ट्रपति के कार्यों का प्रयोग एक केंद्र शासित प्रदेश में प्रशासक के माध्यम से करने की अनुमति देती हैं और किसी भी प्रकार के प्रतिनिधिकरण का प्रश्न नहीं उठता।

(पैराग्राफ 11 और 12)

यह स्थापित किया गया है कि केंद्र शासित प्रदेश की सृष्टि के संदर्भ में, प्रशासक की नियुक्ति और उन्हें शक्तियाँ प्रदान करने में, पंजाब पुनर्गठन अधिनियम, 1966 के प्रावधान, विशेष रूप से इसके धारा 4, 88 और 89 सीधे तौर पर आकर्षित करते हैं। पंजाब पुनर्गठन अधिनियम के प्रावधानों के तहत, पूर्ववर्ती पंजाब राज्य के लिए लागू मौजूदा कानून स्वतः ही चंडीगढ़ के केंद्र शासित प्रदेश के लिए लागू हो गए थे। हालांकि, चंडीगढ़ के केंद्र शासित प्रदेश की सृष्टि पर उनके अनुकूलन और संशोधन के लिए, यदि आवश्यक हो, दो वर्ष की अवधि प्रदान की गई थी। इस संबंध में भविष्य के विधायी कार्य संसद में निहित थे। चंडीगढ़ के केंद्र शासित प्रदेश के भीतर अब लागू ये कानून पंजाब पुनर्गठन अधिनियम के विधायी प्रभाव के अंतर्गत आते हैं और इस प्रकार संसदीय क्षेत्राधिकार के दायरे में पूरी तरह से आते हैं। इसलिए, मूलतः ये केंद्रीय कानून हैं, या तो अपनाने के द्वारा या अपनाने की विधि से। इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि इन कानूनों की व्याख्या के लिए सामान्य उपबंध अधिनियम के प्रावधान स्पष्ट रूप से और सीधे तौर पर आकर्षित किए जाते हैं।

(**पैराग्राफ 13)**

यह स्थापित किया गया है कि सामान्य उपबंध अधिनियम के धारा 3(8)(बी) को पढ़ने से यह स्पष्ट होता है कि संविधान के प्रारंभ के बाद, केंद्रीय सरकार का अर्थ राष्ट्रपति है। ऐसा प्रतीत होता है कि इस प्रावधान के द्वारा, केंद्रीय सरकार और राष्ट्रपति को गणितीय रूप से एक दूसरे के समान माना गया है। एक बार यह हो जाने के बाद, यह अनुसरण होगा कि कानून की दृष्टि में राष्ट्रपति द्वारा की गई कार्रवाई को केंद्रीय सरकार द्वारा की गई कार्रवाई माना जाना चाहिए क्योंकि दोनों संस्थाएं पर्यायवाची बना दी गई हैं। संप्रभु शक्ति के प्रयोग की अवधारणा और धारा 3(8)(बी) की विशेष भाषा के आधार पर, संवैधानिक रूप से राष्ट्रपति और केंद्रीय सरकार एक ही और आदान-प्रदान योग्य शब्द हैं। चूंकि केंद्रीय सरकार की सभी कार्यपालिका क्रियाएं राष्ट्रपति के नाम में प्रयोग और व्यक्त की जानी चाहिए, इसलिए इसके विपरीत यह भी माना जा सकता है कि राष्ट्रपति के नाम में जो भी प्रयोग किया जाता है, उसे केंद्रीय सरकार द्वारा ही किए गए प्रयोग के रूप में माना जा सकता है। इसलिए, पंजाब सामान्य बिक्री कर अधिनियम, 1948 की धारा 5(1) के तहत जारी किया गया आपत्तिजनक अधिसूचना को, इसलिए, केंद्रीय सरकार द्वारा ही जारी किया गया माना जाना चाहिए, जो केंद्र शासित प्रदेश के प्रशासक के माध्यम से कार्य करती है, जो केंद्रीय सरकार का नियुक्ति प्राप्त और एक अंग है।

(पैराग्राफ 15)

अपील पत्र धारा X के तहत लेटर्स पेटेंट के खिलाफ माननीय श्री जस्टिस आई. एस. तिवाना के द्वारा दिनांक 17 नवंबर, 1981 को दिए गए निर्णय और आदेश के खिलाफ, जो सिविल रिट याचिका संख्या 2913 का 1972 में पारित किया गया था।

पी. आर. मृदुल, वरिष्ठ अधिवक्ता महोदय एम. आर. अग्निहोत्री और ओ. पी. गोयल, अधिवक्ताओं के साथ, अपीलकर्ताओं के लिए।

एम. एल. पुरी, अधिवक्ता महोदय सुदर्शन गोयल, अधिवक्ता के साथ, प्रतिवादियों के लिए।

निर्णय

एस. एस. संधावालिया, सी.जे.—

1. इस तीन अपीलों के समूह में, जो लेटर्स पेटेंट की धारा 10 के तहत हैं, जो बड़ा प्रश्न उभरता है वह यह है–क्या संविधान के भाग VIII के तहत नियुक्त किया गया केंद्र शासित प्रदेश का प्रशासक राष्ट्रपति का प्रतिनिधि है या केवल एक माध्यम है जिसके द्वारा राष्ट्रपति कार्य करते हैं।

2. उपर्युक्त मुद्दे को जन्म देने वाले तथ्यात्मक संदर्भ अविवादित हैं और संकीर्ण हैं। पंजाब सामान्य बिक्री कर अधिनियम की धारा 5(1) के तहत बिक्री कर की दर निर्धारित करने के लिए अधिसूचनाएं जारी करने की शक्ति राज्य सरकार में निहित है। 1 नवंबर, 1966 को चंडीगढ़ के केंद्र शासित प्रदेश की सृष्टि पर, पंजाब सामान्य बिक्री कर अधिनियम, 1984 (जिसे आगे 'अधिनियम' कहा जाएगा) पंजाब पुनर्गठन अधिनियम के धारा 88 और 89 के तहत उक्त केंद्र शासित प्रदेश पर लागू किया गया था। 18 अप्रैल, 1968 को–समान तारीख की अधिसूचना के माध्यम से चंडीगढ़ के केंद्र शासित प्रदेश के प्रशासक (जिन्हें मुख्य आयुक्त के रूप में नामित किया गया है)* ने अधिनियम की धारा 5 के तहत प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए कर की लगाई जाने वाली दर को 2 से बढ़ाकर 3 प्रतिशत कर दिया। 11 जून, 1969 और बाद में 13 जून, 1975 को इसी प्रकार की अधिसूचना जारी की गई, जिसमें कर को 4 प्रतिशत तक बढ़ाया गया। अंतिम अधिसूचना का विस्तार से नोटिस लेना आवश्यक है: —

> *"संख्या 3658-UTF II(6)75/8394.— पंजाब सामान्य बिक्री कर अधिनियम, 1948 की धारा 5 की उपधारा (1) द्वारा प्रदत्त शक्तियों और इस संदर्भ में उसे सक्षम बनाने वाली अन्य सभी शक्तियों के प्रयोग में, चंडीगढ़ के मुख्य आयुक्त निम्नलिखित संशोधन करने के लिए प्रसन्न हैं पंजाब सरकार, आबकारी और कराधान विभाग, अधिसूचना संख्या S.D. 175/P.A. 46/48/S.5/66, दिनांक 30 जून, 1966, जैसा कि संशोधित है,— वाया चंडीगढ़ प्रशासन, आबकारी और कराधान विभाग अधिसूचना संख्या 4451-UTFII(6)69/7263, दिनांक 11 जून, 1969, इस प्रकार नामित: —"*
>
> ***संशोधन***
>
> उक्त अधिसूचना के उपबंध (12) में 'तीन' शब्द के स्थान पर 'चार' शब्द का प्रतिस्थापन किया जाएगा।"

3. फिर यह स्वीकार किया गया है कि चंडीगढ़ के केंद्र शासित प्रदेश के गठन पर, केंद्रीय सरकार द्वारा पंजाब पुनर्गठन अधिनियम, 1966 की धारा 4 और 88 के तहत अधिकारों का प्रयोग करते हुए, अधिसूचना संख्या 3269, दिनांक 1 नवंबर, 1966, रिट याचिका के अनुबंध 'B' के रूप में प्रचारित की गई थी। इसका परिचालन भाग निम्नलिखित है: —

> "अब, इसलिए, संविधान के अनुच्छेद 239 के खंड (1) और इस संदर्भ में उसे सक्षम बनाने वाली अन्य सभी शक्तियों के अनुसरण में, राष्ट्रपति यह निर्देश देते हैं कि, उनके नियंत्रण के अधीन और आगे के आदेशों तक, चंडीगढ़ के केंद्र शासित प्रदेश के प्रशासक, उक्त प्रदेश के संबंध में, 1 नवंबर, 1966 से प्रभावी रूप से, किसी भी ऐसे कानून के तहत राज्य सरकार की शक्तियों और कार्यों का प्रयोग और निष्पादन करेंगे।"

यह याद करना उपयोगी होगा कि पंजाब पुनर्गठन अधिनियम की धारा 89 ने केंद्रीय सरकार को उन संबंधित कानूनों के अनुकूलन और संशोधन करने की शक्ति प्रदान की थी, जो चंडीगढ़ के केंद्र शासित प्रदेश के संबंध में ऐसे कानूनों के अनुप्रयोग को सुगम बनाने के लिए आवश्यक या उपयुक्त हो। उसके तहत कार्य करते हुए, पंजाब पुनर्गठन अधिनियम (चंडीगढ़ राज्य और सामान्य विषयों पर कानूनों का अनुकूलन) आदेश, 1968 को उचित रूप से प्रचारित किया गया था,—रिट याचिका के अनुबंध 'E' के माध्यम से। फिर कानूनों के अनुकूलन के लिए दो वर्ष की अवधि समाप्त होने की पूर्व संध्या पर, केंद्रीय सरकार,—अनुबंध 'D' के माध्यम से एक अधिसूचना प्रचारित करते हुए, चंडीगढ़ के केंद्र शासित प्रदेश के प्रशासक को निम्नलिखित शक्तियां प्रदान कीं: —

> "अब, इसलिए, संविधान के अनुच्छेद 239 के खंड (1) और इस संदर्भ में उसे सक्षम बनाने वाली अन्य सभी शक्तियों के अनुसरण में और भारत सरकार के गृह मंत्रालय की अधिसूचना संख्या S.O 3269, दिनांक 1 नवंबर, 1966 के आंशिक संशोधन में, राष्ट्रपति यह निर्देश देते हैं कि, उनके नियंत्रण के अधीन और आगे के आदेशों तक, केंद्रीय कानूनों के अलावा अन्य कानूनों के तहत प्रयोग और निष्पादन योग्य केंद्रीय सरकार की शक्तियाँ और कार्य, चंडीगढ़ के केंद्र शासित प्रदेश के संबंध में, उस केंद्र शासित प्रदेश के प्रशासक द्वारा भी प्रयोग और निष्पादित की जाएंगी।"

जो बात विशेष रूप से ध्यान आकर्षित करती है, वह यह है कि अधिसूचनाओं, अनुबंधों 'B' और 'D' की वैधता को लेकर किसी भी प्रकार की चुनौती न तो रिट याचिका में और न ही विद्वान एकल जज के समक्ष और समान रूप से लेटर्स पेटेंट बेंच के समक्ष उठाई गई थी।

4. विद्वान एकल जज के समक्ष रिट याचिकाकर्ता की ओर से पेश की गई एकमात्र तर्क (जैसा कि अपील के निर्णय में स्पष्ट रूप से दर्ज किया गया है) यह था कि आपत्तिजनक अधिसूचनाएं, अनुबंध 'C', 'F' और P.II जो कि, केंद्रीय सरकार के प्रतिनिधि द्वारा जारी की गई थीं, खराब थीं क्योंकि केंद्रीय सरकार अपनी शक्ति को आगे प्रशासक, अर्थात् चंडीगढ़, केंद्र शासित प्रदेश के मुख्य आयुक्त

को प्रतिनिधित्व नहीं कर सकती थी। इस तर्क को विद्वान जज ने पूरी तरह से इस आधार पर मान्यता दी कि केंद्रीय सरकार को पंजाब सामान्य बिक्री कर अधिनियम के तहत विधायी शक्ति पहले ही प्रतिनिधित्व की गई थी, और वह इस शक्ति को आगे मुख्य आयुक्त को प्रतिनिधित्व नहीं कर सकती थी। यह भी माना गया था कि केंद्रीय सरकार ने किसी भी चरण में इस शक्ति को मुख्य आयुक्त को प्रतिनिधित्व नहीं किया था। इसलिए, एक संक्षिप्त निर्णय में, रिट याचिका को इस एकमात्र आधार पर स्वीकार किया गया था।

5. इसके बाद चंडीगढ़ प्रशासन ने विद्वान एकल जज के उपरोक्त निर्णय के खिलाफ समीक्षा आवेदन संख्या 71 का 1981 दायर किया। इसमें, विशेष रूप से यह तर्क दिया गया था कि "भारत सरकार, गृह मंत्रालय की अधिसूचना, दिनांक 30 अक्टूबर, 1968 (रिट याचिका के अनुबंध 'D' के रूप में) को पूरी तरह से विचार में नहीं लिया गया था और आगे यह कि सामान्य उपबंध अधिनियम की धारा 3, खंड (8)(बी)(iii) के तहत, आपत्तिजनक अधिसूचना को केंद्रीय सरकार द्वारा ही जारी किया गया माना जाना चाहिए और इसे उप-प्रतिनिधि के रूप में नहीं।" उक्त समीक्षा आवेदन पर एक विस्तृत आदेश में, विद्वान एकल जज ने माना कि यह मामला बनता है लेकिन अधिसूचना, अनुबंध 'D' को विचार में लेने के बाद भी, उन्होंने अपने पहले के विचार को दोहराया। हालांकि, उन्होंने अपने पहले के निर्णय को संशोधित करते हुए माना कि रिट याचिकाकर्ताओं को केवल भविष्य में ही, अर्थात् 17 नवंबर, 1981 की तारीख से, दायित्व से मुक्त किया जाएगा, न कि पीछे की तारीख से।

6. अपीलकर्ता-मुख्य आयुक्त ने अलग-अलग लेटर्स पेटेंट अपील संख्या 1154 और 139 का 1982 (मुख्य आयुक्त, यू.टी. और अन्य बनाम मेसर्स सुशील आटा मिल्स) विद्वान एकल जज के मूल निर्णय के खिलाफ, साथ ही समीक्षा आवेदन पर पारित विस्तृत आदेश के खिलाफ दायर किए हैं। रिट याचिकाकर्ता, मेसर्स सुशील आटा मिल्स ने लेटर्स पेटेंट अपील संख्या 472 का 1982 (मेसर्स सुशील आटा मिल्स बनाम मुख्य आयुक्त, आदि) समीक्षा आदेश में किए गए संशोधन के खिलाफ दायर की है।

7. सबसे पहले, इस बात पर विशेष ध्यान दिया जाना चाहिए कि दो मूलभूत विचारधाराएं जो यहां पर स्वीकार्यता के लिए प्रतिस्पर्धा कर रही हैं, वे हैं शक्तियों के प्रतिनिधित्व की प्रसिद्ध अवधारणा बनाम वह थोड़ा जटिल लेकिन अलग दायरा जहां राष्ट्रपति अकेले, उनमें निहित संवैधानिक कार्यों को किसी माध्यम के जरिए करते हैं। अंग्रेजी संवैधानिक कानून की आम शब्दावली का इस्तेमाल करते हुए, यह केवल वह तंत्र है जिसके जरिए राजा अपनी साम्राज्यिक शक्ति का प्रयोग करता है।

8. विद्वान एकल जज के प्रति निष्पक्ष रहते हुए, हमें शुरुआत में ही यह नोट करना चाहिए कि यह मामला उनके समक्ष उपर्युक्त प्रकाश में प्रस्तुत नहीं किया गया था। श्री मृदुल, अपीलकर्ता मुख्य आयुक्त के विद्वान वकील ने बहुत उचित रूप से ऐसा कहा। सामान्यतः, लेटर्स पेटेंट न्यायाधिकरण में हम उस तर्क को उठाने की अनुमति देने में बहुत संकोच करेंगे जो विद्वान एकल जज के समक्ष विशेष रूप से प्रस्तुत नहीं किया गया था। हालांकि, यहाँ महत्वपूर्ण संवैधानिक मुद्दे उभरते हैं जो स्वयं अनुच्छेदों की भाषा से विशेष रूप से संबंधित हैं और मामले की जड़ तक जाते हैं, जो कि केवल कानूनी प्रश्नों के रूप में बिना किसी तथ्यों पर विवाद के उत्पन्न होते हैं। स्थापित सिद्धांतों पर, हम उन्हें विचार से पूरी तरह से बाहर नहीं रखना चाहेंगे। विद्वान एकल जज के प्रति सबसे बड़े सम्मान के साथ, हमें उन प्रस्तावों पर फैसला करने की आवश्यकता महसूस होती है जिनके व्यापक परिणाम हैं।

9. जैसा कि पहले नोट किया गया था, यहां मुख्य प्रश्न यह है कि आपत्तिजनक अधिसूचना (अनुबंध 'C', 'F' और P/II) की घोषणा करते समय चंडीगढ़ के मुख्य आयुक्त क्या एक प्रतिनिधि के रूप में कार्य कर रहे थे या दूसरी ओर केवल एक माध्यम या तंत्र थे जिसके माध्यम से राष्ट्रपति, जो केंद्रीय सरकार का प्रतीक है, ने कार्य किया था। इतिहास की दृष्टि से यह कुछ हद तक सूक्ष्म अंतर को सबसे अच्छा रूप में **कार्लटोना लिमिटेड बनाम कमिश्नर्स ऑफ वर्क्स एंड अदर्स,**[1] मामले में अपीलीय अदालत ने उजागर किया था। उस मामले में, एक सहायक सचिव ने कार्य और योजना मंत्री की ओर से अधिग्रहण का आदेश जारी किया था, जिसे चुनौती दी गई थी। लॉर्ड ग्रीन, मास्टर ऑफ रोल्स द्वारा दिए गए निम्नलिखित क्लासिक व्याख्यान को खारिज करते हुए कहा गया: —

> "इस देश में सरकार के प्रशासन में जो कार्य मंत्रियों को दिए गए हैं (और संवैधानिक रूप से उचित रूप से मंत्रियों को दिए गए हैं क्योंकि वे संवैधानिक रूप से जिम्मेदार हैं) वे कार्य इतने बहुआयामी हैं कि कोई भी मंत्री कभी भी व्यक्तिगत रूप से उन्हें नहीं संभाल सकता। वर्तमान मामले का उदाहरण लें, इस देश में व्यक्तिगत मंत्रालयों द्वारा हजारों अधिग्रहण किए गए हैं। यह माना नहीं जा सकता कि इस विनियमन का अर्थ यह था कि, प्रत्येक मामले में, मंत्री व्यक्तिगत रूप से उस मामले पर अपना ध्यान केंद्रित करें। मंत्रियों पर लादे गए कर्तव्यों और मंत्रियों को दी गई शक्तियां सामान्य रूप से विभाग के जिम्मेदार अधिकारियों द्वारा मंत्रियों के अधिकार के तहत प्रयोग की जाती हैं।

[1] 1943 (1) ALL ER. 560

> सार्वजनिक कार्य इसके बिना संचालित नहीं हो सकता। संवैधानिक रूप से, ऐसे अधिकारी का निर्णय, निश्चित रूप से, मंत्री का निर्णय होता है। मंत्री जिम्मेदार हैं....."

उपरोक्त विचार को **लेविशम बोरो काउंसिल और एक अन्य बनाम रॉबर्ट्स,**[2] मामले में स्वीकृति और पुष्टि के साथ उद्धृत किया गया, और जेंकिन्स, एल.जे. ने इस प्रकार टिप्पणी की: —

> ".....मुझे लगता है कि यह तर्क एक मंत्री और उसके विभाग के अधिकारियों के बीच के संबंध की गलत समझ पर आधारित है। एक मंत्री को परिस्थिति की आवश्यकता से, अपने विभागीय अधिकारियों के माध्यम से कार्य करना होता है और जहां, जैसा कि वर्तमान में विचाराधीन रक्षा विनियमों में, कार्यों को एक मंत्री को सौंपा जाता है, उन कार्यों को, आवश्यक अनुमान के रूप में, मंत्री द्वारा व्यक्तिगत रूप से या उनके विभागीय अधिकारियों के माध्यम से प्रयोग किया जा सकता है, और उन कार्यों के प्रयोग में किए गए कार्य समान रूप से मंत्री के कार्य होते हैं चाहे वे उनके द्वारा व्यक्तिगत रूप से किए जाएं, या उनके विभागीय अधिकारियों के माध्यम से, जैसा कि व्यवहार में अत्यंत महत्वपूर्ण मामलों को छोड़कर लगभग हमेशा किया जाता है.....”

उसी मामले में, एक अधिकारी की कार्रवाई को इस आधार पर चुनौती दी गई थी कि वह अपने मंत्री का प्रतिनिधि के रूप में कार्य कर रहा था और प्रसिद्ध सिद्धांत 'देलेगाटस नॉन पोटेस्ट डेलेगारे' के अनुसार, मंत्री उसे वैध रूप से प्रतिनिधित्व नहीं कर सकता था। स्पष्ट रूप से इस स्थिति को खारिज करते हुए, जेन्किंस जे., ने निम्नलिखित प्रकार से टिप्पणी की: —

> ".....मेरे विचार में मंत्री और श्री ओ'गारा के बीच एजेंसी या प्रतिनिधित्व का कोई प्रश्न उत्पन्न ही नहीं होता है।"

[2] 1949(1) ALL E.R. 815

उपरोक्त कानून का अधिकारपूर्ण निर्धारण, अब हैल्सबरी के इंग्लैंड के कानूनों की पहली खंड, 4थे संस्करण, पैराग्राफ 748 में निम्नलिखित शब्दों में एक स्थापित संवैधानिक सिद्धांत के रूप में प्रस्तुत किया गया है: —

> "राजा के मंत्री और स्थानीय प्राधिकरण।–जब किसी मंत्री को सौंपे गए कार्य उसके विभाग में कार्यरत एक अधिकारी द्वारा प्रदर्शित किए जाते हैं, तो कानूनी रूप से कोई प्रतिनिधित्व नहीं होता क्योंकि संवैधानिक रूप से अधिकारी का कार्य या निर्णय मंत्री का होता है। इसी प्रकार जब एक स्थानीय प्राधिकरण अपने कार्यों के निष्पादन के लिए एक समिति नियुक्त करता है, तो समिति केवल प्राधिकरण द्वारा समिति को सौंपे गए व्यापार के निष्पादन के लिए एक तंत्र होती है, जिसके सभी कार्य प्राधिकरण की स्वीकृति के अधीन होते हैं।"

10. चूँकि उपरोक्त संवैधानिक स्थिति को भारत में अंतिम न्यायालय द्वारा प्रामाणिक रूप से मंजूरी और स्वीकृति प्राप्त है, इसलिए इस मामले को विस्तार से बताना आवश्यक नहीं है। संविधान पीठ ने **ए. संजीवी नायडू, आदि बनाम मद्रास राज्य और अन्य,**[3] मामले में निम्नलिखित प्रकार से आदेश दिया था

> :".....जब एक सिविल सेवक निर्णय लेता है तो वह अपने मंत्री का प्रतिनिधि के रूप में नहीं करता। वह इसे सरकार की ओर से करता है। किसी भी मंत्री के लिए अपने मंत्रालय की किसी भी फाइल को मांगना और आदेश पारित करना सदैव संभव होता है। वह अपने मंत्रालय के अधिकारियों को सरकारी व्यापार के निपटान के संबंध में या तो सामान्य रूप से या किसी विशेष मामले के संबंध में निर्देश भी जारी कर सकता है। उस समग्र शक्ति के अधीन, 'नियमों' या स्थायी आदेशों द्वारा नामित अधिकारी, सरकार की ओर से निर्णय ले सकते हैं। ये अधिकारी सरकार के अंग हैं, न कि इसके प्रतिनिधि।"

और;

> "जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, स्वभाविक रूप से, न तो मंत्रिपरिषद और न ही कोई व्यक्तिगत मंत्री सरकार के सामने आने वाले अनेक मामलों पर ध्यान

[3] A.I.R 1970 S.C. 1102

दे सकता है। उन मामलों को विभिन्न स्तरों पर विभिन्न अधिकारियों द्वारा देखा जाना चाहिए और निर्णय लिए जाने चाहिए। जब वे अधिकारी उन्हें सौंपे गए कार्यों का निष्पादन करते हैं, तो वे ऐसा सरकार के अंग के रूप में कर रहे होते हैं, न कि ऐसे व्यक्तियों के रूप में जिन्हें सरकार की शक्ति प्रतिनिधित्व की गई हो। हैल्सबरी के इंग्लैंड के कानूनों में, पहले खंड, तीसरे संस्करण, पृष्ठ 170 पर यह देखा गया है:

* * *

* *"

उपर्युक्त विचार को फिर से सात न्यायाधीशों की बड़ी बेंच द्वारा **समशेर सिंह बनाम पंजाब राज्य और अन्य** [4] मामले में निम्नलिखित शब्दों में दोहराया गया है: —

"……जब एक सिविल सेवक निर्णय लेता है, तो वह ऐसा अपने मंत्री के प्रतिनिधि के रूप में नहीं करता। वह यह सरकार की ओर से करता है। अधिकारी सरकार के अंग होते हैं, इसके प्रतिनिधि नहीं। जहाँ कार्य मंत्री को सौंपे जाते हैं और ये मंत्रालय के विभाग में कार्यरत अधिकारी द्वारा प्रदर्शित किए जाते हैं, वहाँ कानूनी रूप से कोई प्रतिनिधित्व नहीं होता क्योंकि संवैधानिक रूप से अधिकारी का कार्य या निर्णय मंत्री का होता है।"

11. सिद्धांत के आधार पर यह काफी स्पष्ट प्रतीत होता है कि जो कुछ ऊपर 'मंत्री' के संदर्भ में कहा गया है, वह समान रूप से और वास्तव में अधिक बल के साथ एक संवैधानिक प्रमुख जैसे कि राष्ट्रपति या राज्यपाल पर भी लागू होता है। यह उल्लेखनीय है कि यहां राष्ट्रपति को एक व्यक्ति के रूप में नहीं बल्कि एक संवैधानिक पदाधिकारी के रूप में कल्पित किया गया है। अनिवार्य रूप से राष्ट्रपति अपने सभी विविध कर्तव्यों को व्यक्तिगत रूप से नहीं निभाते हैं बल्कि सामान्यतः उन्हें एक स्थापित प्रक्रिया द्वारा सौंपते हैं और आवंटित करते हैं। इसलिए जब एक संवैधानिक प्रमुख वैध रूप से अपने सरकारी या कार्यकारी कार्यों को किसी अन्य को सौंपता या आवंटित करता है, तो कड़ाई से कानून की नजर में ऐसे व्यक्ति को प्रतिनिधि के रूप में नहीं बल्कि केवल एक अंग के रूप में माना जाना चाहिए जिसके माध्यम से राष्ट्रपति कार्य करते हैं। दूसरे शब्दों में यह केवल एक मशीनरी है जिसके माध्यम से संवैधानिक प्रमुख कार्य करते हैं। यह केंद्रीय सरकार के मामले

[4] A.I.R 1975, SC 2192.

में राष्ट्रपति द्वारा और संबंधित राज्यों के मामले में उनके राज्यपालों द्वारा व्यापार के नियमों के संदर्भ में शक्तियों के आवंटन में प्रामाणिक रूप से ऐसा माना गया है। शमशेर सिंह के मामले (उपरोक्त) में, यह विशेष रूप से निम्नलिखित रूप में देखा गया था:

> "व्यापार के नियमों और मंत्रियों के बीच उस व्यापार के आवंटन से यह संकेत मिलता है कि राष्ट्रपति के मामले में अनुच्छेद 77(3) और राज्य के राज्यपाल के मामले में अनुच्छेद 166(3) के तहत बनाए गए व्यापार के नियमों के तहत किसी भी मंत्री या अधिकारी का निर्णय, राष्ट्रपति या राज्यपाल का निर्णय है।"

केंद्र सरकार के संदर्भ में, **आर. सी. रॉय बनाम भारत संघ और अन्य,**[5] मामले में डिवीजन बेंच द्वारा इसी तरह का विचार निम्नलिखित शब्दों में व्यक्त किया गया है:

> "केंद्र सरकार कोई व्यक्ति नहीं बल्कि एक संगठन है। चाहे भारतीय संघ के प्रमुख के रूप में राष्ट्रपति द्वारा कोई कार्य संपादित किया जाता है या चाहे संविधान द्वारा राष्ट्रपति को एक व्यक्तिगत डिज़ाइनेट के रूप में शक्ति प्रदान की जाती है, शक्ति के प्रयोग की प्रक्रिया समान होगी, अर्थात् या तो वह एक संविधान के अनुच्छेद 77(3) के तहत बनाए गए व्यापार के नियमों द्वारा निर्धारित होगी या अनुच्छेद 309 के प्रावधान के तहत बने कानून और नियमों के अंतर्गत होगी। जब एक अधिकृत अधिकारी केंद्र सरकार या राष्ट्रपति के नाम पर कार्य कर रहा होता है, तो वह प्रतिनिधि के रूप में कार्य नहीं कर रहा होता। वह केवल राष्ट्रपति या केंद्र सरकार के आदेश को प्रमाणित कर रहा होता है, निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार। आदेश राष्ट्रपति का या केंद्र सरकार का होता है, न कि उस अधिकारी का जो इसे प्रमाणित करता है।"

उपरोक्त विचार को संविधान के अन्य अनुच्छेदों में प्रयुक्त भाषा और शब्दावली द्वारा और अधिक समर्थन प्राप्त होता है। इस संदर्भ में अनुच्छेद 258 और 258-ए का संदर्भ विशेष रूप से दिया जा सकता है और बाद वाले को संदर्भ की सुविधा के लिए उद्धृत किया जा सकता है:

---

[5] A.I.R. 1971 (Delhi) 196.

> "258-ए. राज्य को भारत संघ को कार्य सौंपने की शक्ति। — इस संविधान में कुछ भी न होने पर भी, एक राज्य का राज्यपाल, भारत सरकार की सहमति से, उस सरकार या उसके अधिकारियों को किसी भी विषय से संबंधित कार्य शर्तों के साथ या बिना शर्तों के सौंप सकता है, जिसमें राज्य की कार्यकारी शक्ति विस्तृत हो।"

यहां भारत संघ या संबंधित राज्यों को उनके कार्य शर्तों के साथ या बिना शर्तों के संबंधित सरकार या उसके अधिकारियों को सौंपने की शक्ति प्रदान की गई है। यहां प्रयोग की गई सटीक भाषा शक्ति प्रदान करने और सौंपने की है। ऐसा प्रतीत होता है कि इस शब्दावली का उपयोग संविधान द्वारा सावधानीपूर्वक मूल और एजेंट के बीच शक्ति के प्रतिनिधिकरण की जानी-मानी अवधारणा से स्पष्ट विरोधाभास के लिए किया गया है। इसलिए जब केंद्र सरकार या राज्य सरकार इन प्रावधानों के तहत अपने कार्य सौंपती है, तो ऐसा व्यक्ति मुख्य रूप से ऐसी शक्ति का प्रयोग करने वाला माध्यम होता है। इसे **निकुंज बिहारी सिंह बनाम दुर्योधन प्रधान और अन्य**[6] मामले में डिवीजन बेंच द्वारा हिराकुड बांध के निर्माण के लिए संघ द्वारा उड़ीसा राज्य को सौंपने के संदर्भ में उजागर किया गया था। इसे निम्नलिखित रूप में निष्कर्षित किया गया था: —

> "अनुच्छेद 258ए के वर्चस्व से उत्पन्न होने वाले संबंध को एजेंसी के कानून से संबंधित कहा नहीं जा सकता, बल्कि यह केवल संवैधानिक वैधानिक प्रत्यायोजन है, जो कार्यकारी शक्ति के प्रयोग से संबंधित है, जो एक संप्रभु शक्ति है, और इस कार्यकारी शक्ति के वर्चस्व से, राष्ट्रपति ने एक अधिकृत अधिकारी के माध्यम से नहर खोदने के संबंध में अपीलकर्ता के साथ एक अनुबंध में प्रवेश किया।"

इस पहलू पर निष्कर्ष निकालते हुए यह स्पष्ट है कि संविधान के भाग VIII के तहत, एक संघ राज्य क्षेत्र का प्रशासन संभालने की शक्ति स्वीकार्य रूप से राष्ट्रपति में निहित है। वह इस शक्ति का प्रयोग सीधे तौर पर कर सकते हैं या उसके द्वारा नियुक्त किए गए प्रशासक के माध्यम से कर सकते हैं और जितना वह उचित समझें। इसलिए किसी भी प्रकार के प्रतिनिधिकरण का प्रश्न नहीं उठता और वैध रूप से नियुक्त प्रशासक केवल एक अंग, एक मशीनरी या एक माध्यम होता है जिसके माध्यम से राष्ट्रपति अपना संवैधानिक कार्य संघ राज्य क्षेत्र का प्रशासन संभालने में करते हैं।

12. इस संदर्भ में अपीलकर्ता-मुख्य आयुक्त के लिए मिस्टर मृदुल, सीखे हुए वकील के वैकल्पिक तर्क को देखना भी महत्वपूर्ण है। वकील ने इस तथ्य पर जोर दिया कि प्रशासक पर शक्ति का प्रदान

[6] A.I.R. 1969 Orissa, 58

और प्रत्यायोजन,—जो अनुलग्नक 'बी' और 'डी' के माध्यम से किया गया है, रिट याचिका और वर्तमान अपीलों में से किसी में भी किसी भी तरह की चुनौती का विषय नहीं रहा है। यह केवल संविधान के अनुच्छेद 239 के तहत ही नहीं किया गया है बल्कि इस मामले में राष्ट्रपति को सक्षम बनाने वाली अन्य सभी शक्तियों के अनुसरण में स्पष्ट रूप से किया गया है। स्पष्ट रूप से यहां प्रयुक्त भाषा सबसे व्यापक परिमाण की है और इसलिए इसके दायरे में उन सभी अन्य संवैधानिक प्रावधानों को भी शामिल करेगी जो राष्ट्रपति को शक्तियां प्रदान करते हैं और आगे उसे उसके अधीनस्थ अधिकारियों के माध्यम से कार्य करने की अनुमति देते हैं। इस संदर्भ में पहले संविधान के अनुच्छेद 53(1) का उल्लेख किया जा सकता है जो निम्नलिखित शब्दों में है :

> "53(1) संघ की कार्यकारी शक्ति राष्ट्रपति में निहित होगी और इसे उसके द्वारा सीधे तौर पर या उसके अधीनस्थ अधिकारियों के माध्यम से इस संविधान के अनुसार अभ्यास किया जाएगा।"

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि राष्ट्रपति संघ की कार्यकारी शक्ति का भंडार है और संविधान के अनुसार उसे उसके अधीनस्थ अधिकारियों के माध्यम से उसी का अभ्यास करने का अधिकार प्राप्त है। यह तथ्य स्पष्ट रूप से प्रतीत होता है कि एक संघ राज्य क्षेत्र का प्रशासक, जो राष्ट्रपति का नियुक्ति है, निस्संदेह उसके अधीनस्थ अधिकारी की शब्दावली के अंतर्गत आता है। इसी तरह की भाषा फिर अनुच्छेद 77 में प्रयोग की गई है जो प्रावधान करता है कि भारत सरकार की कार्यकारी शक्ति का अभ्यास केंद्र सरकार के नाम पर होगा। यहां अनुच्छेद 77 के खंड (3) का विशेष उल्लेख किया जाना आवश्यक है जो केंद्र सरकार के व्यापार के सुविधाजनक लेन-देन और मंत्रियों के बीच उस व्यापार के आवंटन के लिए नियम बनाने के लिए प्रावधान करता है। अनुच्छेद 73, 240, 246(4), 258, 258-ए और अनगिनत अन्य अनुच्छेदों के साथ उपरोक्त संवैधानिक प्रावधानों का विस्तृत परिप्रेक्ष्य, जिनका व्यक्तिगत उल्लेख अनावश्यक है, यह सभी इस तथ्य का संकेतक हैं कि केंद्र सरकार और राष्ट्रपति के संवैधानिक और सैद्धांतिक पहलू में एक अभिन्न एकता है। श्री मृदुल की प्रस्तुति में स्पष्ट रूप से यह दिखाया गया था कि राष्ट्रपति में शक्तियों का संगम होता है जिसे अलग-अलग जलरोधी डिब्बों में नहीं बांटा जा सकता और न ही बांटने की आवश्यकता है। नतीजतन, उनके इस तर्क में स्पष्ट युक्ति है कि अनुच्छेद 239(1) के विशिष्ट प्रावधान के अलावा (और किसी भी मामले में उसके अतिरिक्त) सभी अन्य शक्तियां राष्ट्रपति के कार्यों का अभ्यास करने के लिए एक संघ राज्य क्षेत्र में प्रशासक के माध्यम से अधिकार प्रदान करेंगी।

13. यह मानते हुए भी (केवल तर्क के लिए, इसे मानते हुए नहीं) कि प्रतिवादियों का तर्क है कि संघ राज्य क्षेत्र में बिक्री कर की दरें निर्धारित करने की शक्ति केवल केंद्र सरकार द्वारा अभ्यास की जा

सकती है, अपीलकर्ता-मुख्य आयुक्त फिर भी समान रूप से मजबूत आधार पर प्रतीत होते हैं। यहां श्री मृदुल ने सही तरीके से सामान्य खंड अधिनियम की धारा 3(8) के तहत केंद्र सरकार की परिभाषा को सहायता के लिए बुलाया। यह याद रखना योग्य है कि सीखे हुए एकल न्यायाधीश ने स्पष्ट रूप से चंडीगढ़ प्रशासन की उपरोक्त प्रावधानों पर निर्भरता को नोटिस किया था (उनके समीक्षा आवेदन पर आदेश में) लेकिन इसकी प्रासंगिकता पर किसी भी तरह से कोई स्पष्ट निष्कर्ष देने का चयन नहीं किया। हालांकि, एक शंका जताई गई थी कि ये इप्सो फैक्टो पंजाब सामान्य बिक्री कर अधिनियम के लिए लागू नहीं हो सकते हैं। यहां जो शायद उजागर करने योग्य है वह यह है कि वास्तविक मुद्दा रिट याचिका के अनुलग्नकों 'बी', 'डी' और 'ई' की व्याख्या के लिए उपर्युक्त धारा 3(8) की प्रासंगिकता है, न कि पंजाब सामान्य बिक्री-कर अधिनियम के प्रावधानों की।यहां जो विशेष ध्यान देने योग्य तथ्य है, वह यह है कि संघ राज्य क्षेत्र के निर्माण के संदर्भ में, प्रशासक की नियुक्ति और उन्हें शक्तियां प्रदान करने में, पंजाब पुनर्गठन अधिनियम, 1966 के प्रावधान और विशेष रूप से उसके धारा 4, 88, और 89 सीधे तौर पर आकर्षित किए गए हैं। वास्तव में अनुलग्नक 'बी' और 'डी' में (जैसा कि पहले ही नोटिस किया गया है, जो किसी भी चुनौती का विषय नहीं हैं) इन्हें विशेष रूप से आह्वान किया गया है। पंजाब पुनर्गठन अधिनियम के प्रावधानों के द्वारा, पंजाब राज्य के पूर्व के लागू कानूनों को इप्सो फैक्टो चंडीगढ़ के संघ राज्य क्षेत्र पर लागू किया गया था। हालांकि, उनके अनुकूलन और संशोधन के लिए, यदि आवश्यक हो, 1 नवंबर, 1966 के निर्माण से प्रभावी दो साल की अवधि प्रदान की गई थी। इसके बारे में भविष्य के वैधानिक कार्य की शक्ति संसद में निहित की गई थी। इसलिए, अपीलकर्ता-मुख्य आयुक्त के लिए सीखे हुए वकील का यह तर्क सही था कि ये कानून, जैसे कि अब चंडीगढ़ के संघ राज्य क्षेत्र के अंदर लागू होते हैं, पंजाब पुनर्गठन अधिनियम के वैधानिक छाया के तहत हैं और इस तरह से संसदीय क्षेत्राधिकार के अंदर सीधे आते हैं। इसलिए मूल रूप से ये केंद्रीय कानून हैं या तो अपनाने के द्वारा या अनुकूलन के माध्यम से। इस प्रकार होने से, यह स्पष्ट है कि इन कानूनों की व्याख्या के लिए सामान्य खंड अधिनियम के प्रावधान स्पष्ट रूप से और सीधे तौर पर आकर्षित किए जाते हैं। हालांकि हम इस संदर्भ में किसी भी रियायत पर अपने आप को आधारित नहीं करते हैं, इसे ध्यान देना आवश्यक है कि प्रतिवादी-मिस सुशील फ्लोर मिल्स के लिए सीखे हुए वकील ने अंततः बहुत उचित रूप से यह बताया था कि धारा 3(8) (बी) (तृतीय) वास्तव में लागू होगी।

14. 14. एक बार जब यह ऊपर बताए गए अनुसार माना जाता है, तो धारा 3(8) के प्रासंगिक प्रावधान सीधे तौर पर अपीलकर्ता के तर्क को सहायता प्रदान करते हैं और इसलिए, इन्हें विस्तार से नोटिस किया जा सकता है:

> "3. इस अधिनियम में, और सभी केंद्रीय अधिनियमों और विनियमों में जो इस अधिनियम के प्रारंभ के बाद बनाए गए हैं, जब तक कि विषय या संदर्भ में कुछ विरोधी न हो,—
>
> (1) से (7) * * *
> (8) केंद्र सरकार का अर्थ होगा–
> (अ) * * * *
> (ब) संविधान के प्रारंभ के बाद किए गए या किए जाने वाले किसी भी कार्य के संबंध में, राष्ट्रपति का अर्थ होगा; और
> (i) और (ii)
> (iii) किसी संघ राज्य क्षेत्र के प्रशासन के संबंध में, संविधान के अनुच्छेद 239 के तहत उसे दी गई शक्ति के दायरे के भीतर कार्य करने वाला प्रशासक।"

15. उपरोक्त प्रावधान की भाषा के आधार पर, अपीलकर्ता के पक्ष में एक दोहरा अनुमान स्पष्ट रूप से उत्पन्न होता है। श्री मृदुल ने पहले सही तरीके से केवल धारा 3(8) (बी) पर अपनी निर्भरता सीमित की थी, बिना आगे बढ़े। इसे एक साथ पढ़ने पर, यह स्पष्ट है कि संविधान के प्रारंभ के बाद, केंद्र सरकार का अर्थ राष्ट्रपति होता है। ऐसा प्रतीत होता है कि इस प्रावधान के वर्चस्व से सैद्धांतिक रूप से केंद्र सरकार और राष्ट्रपति को एक समान समझा जाता है। एक बार जब यह होता है, तब भी यह मानते हुए (बिना स्वीकार किए) कि प्रतिवादियों का तर्क सही है कि यहां कार्रवाई केंद्र सरकार द्वारा की जानी चाहिए, फिर भी यह निष्कर्ष निकलता है कि यह कार्रवाई कानून की नजर में राष्ट्रपति द्वारा की गई है, इसलिए इसे केंद्र सरकार द्वारा की गई माना जाना चाहिए क्योंकि दोनों संस्थाओं को पर्यायवाची बना दिया गया है। यहां बड़ा तर्क यह है कि एक माध्यम के माध्यम से संप्रभु शक्ति के अभ्यास की अवधारणा और धारा 3(8)(बी) की विशेष भाषा के आधार पर,

सैद्धांतिक रूप से राष्ट्रपति और केंद्र सरकार समान और परस्पर विनिमेय शब्द हैं। चूंकि सभी कार्यकारी कार्रवाइयाँ केंद्र सरकार के नाम से अभ्यासित और व्यक्त की जानी चाहिए, इसलिए यह निष्कर्ष निकलता है कि जो कुछ भी विशेष संदर्भ में राष्ट्रपति के नाम से अभ्यासित किया जाता है, उसे केंद्र सरकार द्वारा अभ्यास के रूप में माना जा सकता है। यहां प्रसिद्ध अपवाद हैं (हालांकि बहुत सीमित हैं), जहां राष्ट्रपति या तो संविधान के प्रावधानों द्वारा स्पष्ट रूप से, या आवश्यक निहितार्थ द्वारा, मंत्रिपरिषद की सलाह के बाहर कार्य करना होता है।इस संदर्भ में प्रसिद्ध उदाहरण हैं राष्ट्रपति द्वारा मंत्रिपरिषद को बर्खास्त करना या संसद के सदन का भंग करना, बिना मंत्रिपरिषद की स्पष्ट सलाह के। स्पष्ट रूप से एक संघ राज्य क्षेत्र के प्रशासक की नियुक्ति किसी भी ऐसे अपवाद के अंतर्गत नहीं आती है। इसलिए, यहां राष्ट्रपति की कार्रवाई को सीधे तौर पर केंद्र सरकार की कार्रवाई के रूप में समानता दी जा सकती है। इसलिए, विवादित अधिसूचना को इस प्रकार माना जाना चाहिए कि वह केंद्र सरकार द्वारा स्वयं जारी की गई है, संघ राज्य क्षेत्र के प्रशासक के माध्यम से कार्य करते हुए। इसलिए, प्रतिवादियों के मामले को उच्चतम स्तर पर रखते हुए भी, विवादित अधिसूचनाएं चुनौती से परे हैं और इसे इस तरह से समझा जा सकता है कि वे केंद्र सरकार द्वारा उसके नियुक्ति और एक अंग, अर्थात्, संघ राज्य क्षेत्र के मुख्य आयुक्त, के माध्यम से जारी किए गए हैं।

16. हालांकि ऊपर दी गई खोज उत्तरदाताओं के मामले को पर्याप्त रूप से पूरा करती है, फिर भी आवश्यकता पड़ने पर धारा 3(8)(बी) के उप-खंड (iii) पर भी अतिरिक्त निर्भरता रखी गई थी, जिसे पहले ही उद्धृत किया गया है। इसके अनुसार, किसी संघ राज्य क्षेत्र के प्रशासन के संबंध में, केंद्र सरकार का अर्थ है प्रशासक जो संविधान के अनुच्छेद 239 के तहत उसे दी गई शक्ति के दायरे में कार्य करता है। यहां जो विशेष ध्यान देने योग्य है वह है अनुच्छेद 239(1) में प्रयोग की गई भाषा का व्यापक परिमाण, जिसे संदर्भ की सुविधा के लिए उद्धृत किया जा सकता है:

> "239(1) संसद द्वारा कानून द्वारा अन्यथा प्रावधान किए जाने पर बचाए गए, प्रत्येक संघ राज्य क्षेत्र का प्रशासन राष्ट्रपति द्वारा किया जाएगा, जो इस तरह से और जितना वह समझते हैं, उस तरह से और उतना ही, एक प्रशासक के माध्यम से किया जाएगा जिसे वह नियुक्त करेंगे और जिस डिज़ाइनेशन के साथ वह निर्दिष्ट करेंगे।"

यहां राष्ट्रपति को "प्रशासन" करने की शक्ति दी गई है जो संघ राज्य क्षेत्र के लिए है। यह स्पष्ट प्रतीत होता है कि कार्यकारी कार्य का पूरा दायरा "प्रशासन" शब्द के अंतर्गत आता है। वास्तव में,

अपीलकर्ताओं के लिए सीखे हुए वकील–मुख्य आयुक्त, आदि, ने यह भी तर्क दिया कि प्रशासन की शक्ति में कानून और विनियम बनाने की शक्ति भी शामिल होगी, और इसलिए, यह विधायी क्षेत्र के कुछ हिस्सों पर भी विस्तारित होगी। वकील के अनुसार, इसे अनुच्छेद 239(बी) द्वारा साबित किया गया था, जो प्रशासक को विधानसभा के अवकाश के दौरान अध्यादेश जारी करने की शक्ति प्रदान करता है और राष्ट्रपति को कुछ संघ राज्य क्षेत्रों के लिए विनियम बनाने की शक्ति। अब इस बड़े पहलू पर किसी भी तरह से घोषणा किए बिना यह स्पष्ट प्रतीत होता है कि सीमित आधार पर राष्ट्रपति स्पष्ट रूप से संघ राज्य क्षेत्र के संबंध में कार्यकारी कार्यों के सबसे व्यापक दायरे के साथ वेषित हैं और वह प्रशासक के माध्यम से, जितना वह समझते हैं, उतना ही कार्य करने का चयन कर सकते हैं। इसलिए, मुझे यह प्रतीत होता है कि अनुच्छेद 239 का दायरा व्यापक है और प्रतिवादी के लिए सीखे हुए वकील के द्वारा विशेष निर्माण या सीमाओं को इंगित करने में असमर्थता के बावजूद यह उल्लेखनीय है।

17. उपरोक्त संदर्भ में यह उल्लेखनीय है कि अनुच्छेद 239 के तहत संघ राज्य क्षेत्र के प्रशासक की नियुक्ति को चुनौती दी गई नहीं है। रिट याचिका में कोई सामग्री नहीं रखी गई थी या यहां तक कि यह आरोप भी नहीं लगाया गया था कि प्रशासक को यहां कानूनी रूप से नियुक्त नहीं किया गया था या इसके अलावा उसने किसी भी तरह से अनुच्छेद 239 के दायरे से बाहर कार्य किया था। स्पष्ट रूप से यहां का एक मानदंड प्रशासक की वैध नियुक्ति होगी और इसे चुनौती नहीं दी गई है, इसलिए उसे अनुच्छेद 239 के पैरामीटर्स के भीतर कार्य करने वाला माना जाना चाहिए जब तक कि दूसरे तरीके से निर्णायक रूप से दिखाया न जाए। इसलिए, यदि उसे सही तरीके से नियुक्त किया गया था, तो प्रशासक के कार्यों में विवादित अधिसूचनाओं का जारी करना अनुच्छेद 239 के तहत उसे दी गई शक्ति के दायरे के भीतर होगा। वास्तव में, प्रतिवादियों की ओर से यह साबित नहीं किया गया है और न ही यह दावा किया गया है कि प्रशासक ने इस तरह की शक्ति का उल्लंघन किया है और याचिका के पैरा 15 का पढ़ना यह दिखाता है कि प्रशासक की कार्रवाई अनुच्छेद 239 के तहत उसकी शक्ति के दायरे से बाहर नहीं थी या उसकी नियुक्ति इससे बाहर नहीं थी। इसलिए, सभी आधिकारिक कार्यों को सही ढंग से किए जाने के मजबूत अनुमान के सामने, प्रशासक की नियुक्ति और उसके द्वारा संविधान के दायरे के भीतर कार्य करना माना जाना चाहिए और यह भी दूर से भी खारिज नहीं किया गया है। इस आधार पर उप-खंड (iii) को लागू करते हुए, अपनी शक्ति के दायरे के भीतर कार्य करने वाले प्रशासक को "राष्ट्रपति" शब्द के दायरे में स्पष्ट रूप से शामिल किया गया है, जिसका अर्थ केंद्र सरकार है। नतीजतन, विवादित अधिसूचनाएं

कानून की नजर में केंद्र सरकार द्वारा जारी की गई हैं, और इसलिए, इस आधार पर भी कोई अयोग्यता नहीं है।

18. इस निर्णय को समाप्त करते हुए यह याद दिलाना महत्वपूर्ण है कि प्रतिवादियों के मामले का मुख्य आधार "डेलीगेटस नॉन पोटेस्ट डेलीगारे" (प्रतिनिधि द्वारा और प्रतिनिधिकरण नहीं किया जा सकता) पर आराम करने की कोशिश की गई थी। ऊपर विस्तार से बताए गए कारणों के लिए, मैं मानता हूं कि यहां वास्तव में प्रतिनिधिकरण का कोई प्रश्न नहीं उठता है। अनुच्छेद 239 के तहत कानूनी रूप से नियुक्त संघ राज्य क्षेत्र का प्रशासक केवल एक मशीनरी या अंग है जिसके माध्यम से राष्ट्रपति कार्य करते हैं और किसी भी तरह से प्रतिनिधि नहीं है। हालांकि, प्रतिवादियों की ओर से लिए गए रुख में एक और भ्रांति यह प्रतीत होती है कि मामले में विधायी शक्ति का कोई और प्रतिनिधिकरण शामिल था। इसे स्पष्ट रूप से स्पष्ट किया जाना चाहिए। पंजाब सामान्य बिक्री कर अधिनियम की धारा 5 का प्रासंगिक भाग इस प्रकार है:

> "5(1) इस अधिनियम के प्रावधानों के अधीन, एक व्यापारी के (कर योग्य कारोबार) पर एक रुपये में (सात पैसे) तक की दर से एक कर लगाया जाएगा, जैसा कि राज्य सरकार अधिसूचना द्वारा निर्देशित कर सकती है।"

19. उपरोक्त से और वहां के अन्य विस्तृत उप-खंडों से यह स्पष्ट है कि विधायिका ने कर की दर निर्धारित करने की शक्ति स्वयं राज्य सरकार को सौंपी है। इस प्रकार, विधान ने स्वयं यह शक्ति कार्यपालिका को प्रदान या सौंपी है। हमारे सामने इसे विवादित नहीं किया गया और वास्तव में प्रतिवादियों के लिए सीखे हुए वकील ने इस प्रावधान के कारण पंजाब राज्य में उसके राज्यपाल को बिक्री कर की दरों को बढ़ाने, कम करने या संशोधित करने के लिए एक अधिसूचना जारी करने की शक्ति होगी, यह स्थिति ली गई। विधायी फरमान द्वारा स्वयं कर की दरों का लेवी सरकार के कार्यपालिका प्रमुख में निहित है, और इसलिए, इसके आगे के प्रतिनिधिकरण का कोई प्रश्न नहीं उठता है। अब अगर पंजाब के राज्यपाल उक्त राज्य के क्षेत्र के लिए इसके तहत वैध रूप से कार्य कर सकते हैं (और यह प्रतिवादियों के लिए सीखे हुए वकील द्वारा स्पष्ट रूप से स्वीकार किया गया था) तो यह और भी अधिक स्पष्ट होता है कि चंडीगढ़ के संघ राज्य क्षेत्र के कार्यपालिका प्रमुख के रूप में राष्ट्रपति भी वही कर सकते हैं। पहले ही दिखाया गया है कि विवादित अधिसूचना के जारी करने में प्रशासक केवल एक अंग या मशीनरी है जिसके माध्यम से राष्ट्रपति स्वयं या केंद्र सरकार कार्य करती है। इसलिए, हमें इस बात पर सहमति व्यक्त करने में असमर्थता प्रतीत होती है कि इस मामले में विधायी शक्ति के आगे के प्रतिनिधिकरण का कोई प्रश्न है। विधायिका ने एक बार

अपना निर्देश दिया और धारा 5 के तहत कार्यपालिका को शक्ति प्रदान की, इसके परिणामस्वरूप कार्यपालिका कार्रवाई को वैधता के अनुसार जांचना होगा। इस तरह की शक्ति के प्रयोग का तरीका प्रश्न में है और विधायी शक्ति के आगे के प्रतिनिधिकरण का कोई प्रश्न वास्तव में नहीं उठता है।

20. समापन से पहले, **सत्य देव बुशेहरी बनाम पदम देव और अन्य** [7] का संदर्भ अनिवार्य रूप से दिया जाना चाहिए, जिस पर प्रतिवादी-सुशील फ्लोर मिल्स ने सीखे हुए एकल न्यायाधीश के सामने और हमारे सामने भरोसा किया था। उसमें यह निर्धारित किया गया था कि 'सी' श्रेणी के राज्य, हालांकि केंद्रीय रूप से प्रशासित, राज्य बने रहते हैं और केंद्र सरकार के साथ विलय नहीं होते हैं, और यह कि राष्ट्रपति इन राज्यों के संबंध में राज्यपाल के समान स्थिति में होते हैं। इस प्रस्ताव के साथ, और संभवतः नहीं हो सकता, कोई विवाद नहीं है। उपरोक्त चर्चा के प्रकाश में (और निष्कर्ष कि प्रशासक राष्ट्रपति के प्रतिनिधि के रूप में कार्य नहीं करता है) जिस भी दृष्टिकोण से मामले को देखा जाए, यह प्रतिवादियों के मामले को आगे नहीं बढ़ाता है। यदि राष्ट्रपति को संघ राज्य क्षेत्र के कार्यपालिका प्रमुख के रूप में कल्पित किया जाता है, तो भी वह विवादित अधिसूचनाओं में प्रशासक के माध्यम से केवल कार्य कर रहे होंगे। इसी तरह अगर शक्ति केंद्र सरकार में निहित मानी जाती है, तो भी यह उचित रूप से राष्ट्रपति के नाम से मुख्य आयुक्त के माध्यम से किया जा रहा है।

21. अंततः निष्कर्ष निकालते हुए, शुरुआत में पूछे गए प्रश्न का उत्तर इन शब्दों में दिया जाता है कि संविधान के भाग VIII के तहत नियुक्त संघ राज्य क्षेत्र का प्रशासक केवल एक माध्यम या मशीनरी है जिसके माध्यम से राष्ट्रपति कार्य करते हैं, न कि उनके प्रतिनिधि के रूप में।

22. उपरोक्त नियम को लागू करते हुए, चंडीगढ़, संघ राज्य क्षेत्र के मुख्य आयुक्त द्वारा पसंद किए गए लेटर्स पेटेंट अपील संख्या 139 और 1154 का 1982 स्पष्ट रूप से सफल होने का अधिकार है और यहां स्वीकृत किए जाते हैं। हमें सीखे हुए एकल न्यायाधीश द्वारा दिए गए निर्णय और उसके समीक्षा आदेश द्वारा संशोधन को अलग करने की बाध्यता है और रिट याचिकाओं को खारिज करना है। इसके अनिवार्य परिणाम के रूप में, एम/एस सुशील फ्लोर मिल्स द्वारा पसंद की गई एल.पी.ए. संख्या 472 का 1982 विफल होना चाहिए और खारिज किया जाता है। कुछ जटिल संवैधानिक मुद्दों की संलिप्तता के मद्देनजर हम पक्षों को उनके अपने खर्चे वहन करने के लिए छोड़ते हैं।

---

[7] A.I.R. 1954 S.C. 587

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 उद्देश्यो के लिए निर्णय का अंग्रेजी संस्करण प्रमाणिक होगा और निष्पादन और कार्यान्वयन के उद्देश्य के लिए उपयुक्त रहेगा ।

निशा
प्रशिक्षु न्यायिक अधिकारी
(Trainee Judicial Officer)
रेवाड़ी, हरियाणा