श्री राम शुगर इण्डस्ट्रीज लिमिटेड

बनाम

आन्ध्र प्रदेश राज्य और अन्य

(Shri Rama Sugar Industries Ltd.

Vs.

State of Andhra Pradesh and Others)

आन्ध्र शुगर लिमिटेड

बनाम

आन्ध्र प्रदेश राज्य और एक अन्य

(The Andhra Sugar Ltd.

Vs.

State of Andhra Pradesh and Another)

(17 दिसम्बर, 1973)

(मुख्य न्यायाधिपति ए० एन० रे, न्या० एच० आर० खन्ना, के० के० मैथ्यू, ए० अलगिरिस्वामी और पी० एन० भगवती)

आन्ध्र प्रदेश शुगर-केन (रेगूलेशन ऑफ सप्लाई एण्ड परचेज) ऐक्ट, 1961—धारा 21 (3)—उपधारा (1) के अधीन गन्ने की खरीद पर संदेय क्रय कर—चीनी मिल का विस्तार किए जाने पर, किए गए विस्तार के अनुपात में कर से छूट का दावा—दावा मानने से सरकार का इंकार—सरकार को सौंपे गए विवेकाधिकार की विवेचना—विवेकाधिकार का प्रयोग चीनी उद्योग सम्बन्धी सभी सुसंगत तत्वों तथा अधिनियम की पृष्ठभूमि और उसके प्रयोजन को ध्यान में रखते हुए किया जाएगा—कर से छूट का लाभ सहकारी चीनी मिलों तक ही सीमित रखना विवेकाधिकार का दुरुपयोग नहीं समझा जाएगा।

संविधान—अनुच्छेद 14—आन्ध्र प्रदेश शुगर-केन (रेगूलेशन ऑफ सप्लाई एण्ड परचेज) ऐक्ट, 1961 की धारा 21 (3) के अधीन कर के संदाय से छूट को केवल सहकारी चीनी मिलों तक हो सीमित रखना—विवेकाधिकार का यह प्रयोग अन्य मिलों के विरुद्ध विभेद नहीं समझा जाएगा।

कतिपय चीनी मिलों (अपीलार्थी और पिटीशनरों) ने आन्ध्र प्रदेश शुगर-केन (रेगूलेशन ऑफ सप्लाई एण्ड परचेज) ऐक्ट, 1961 की धारा 21 (3) के अधीन उस धारा की उपधारा (1) के अधीन संदेय कर से छूट के लिए इस आधार पर आवेदन दिया था कि सारवान् रूप से विस्तार किए जाने के कारण वे ऐसी सीमा तक कर के भुगतान से छूट के हकदार हैं। आन्ध्र प्रदेश सरकार ने उनकी प्रार्थना नामंजूर कर दी थी। इस अनुतोष के लिए फाइल किए गए रिट पिटीशन को खारिज करने वाले आन्ध्र प्रदेश उच्च न्यायालय के विनिश्चय के विरुद्ध यह अपील की गई है। अपील खारिज करते हुए,

अभिनिर्धारित—बाद में इस दलील के परित्याग किए जाने को दृष्टि में रखते हुए, सरकार के लिए धारा 21 (3) के अधीन अनुध्यात छूट हर एक मिल अथवा विस्तारित मिल को उस धारा में वर्णित कालावधि के लिए देना बाध्यकर था। इस बात पर विचार करना अनावश्यक है कि क्या उस धारा में आने वाले 'में' (छूट दे सकेगी) शब्द का निर्वचन 'शैल' (छूट देगी) के अभिप्राय में किया जाना चाहिए, सिवाय यह उपदर्शित करने के लिए सम्पूर्ण धारा 21 के पीछे जो नीति है, उससे यह संकेत नहीं मिलता कि राज्य के लिए छूट देना बाध्यकर नहीं है। बल्कि स्पष्ट रूप से यह विवेकाधिकार राज्य को दिया गया है कि वह यह विनिश्चित करे कि क्या किसी मिल को छूट दी जानी चाहिए या नहीं। इस प्रश्न का विनिश्चय करते समय सरकार किसी विशेष कालावधि में उद्योग की स्थिति को ध्यान में रख सकती है। किसी समय उद्योग बहुत समृद्ध स्थिति में हो सकता है और उसे इस रियायत की आवश्यकता न हो। यह भी संभव है कि किसी विशेष क्षेत्र के मिलों को इस रियायत की आवश्यकता हो जबकि दूसरे क्षेत्र की मिलों को उसकी आवश्यकता न हो। किसी प्राधिकारी में निहित शक्ति का प्रयोग किस तरह किया जाना है, इसका विनिश्चय अधिनियम की सम्पूर्ण पृष्ठभूमि और उसके प्रयोजन को ध्यान में रखते हुए किया जाना होता है। वास्तव में अधिनियम का प्रयोजन नई चीनी मिलों और विस्तारित चीनी मिलों को प्रोत्साहन देना है, किन्तु उस शक्ति का प्रयोग किस प्रकार किया जाना है, इसका विनिश्चय चीनी उद्योग से सम्बन्धित सभी सुसंगत तथ्यों को ध्यान में रखते हुए करना होगा। राज्य सरकार को यह विकल्प प्राप्त है कि वह केवल नई मिलों को ही छूट दें, विस्तारित मिलों को नहीं। धारा में अनुध्यात तीन वर्ष या दो वर्ष के बजाय एक वर्ष के लिए छूट दें, किसी एक क्षेत्र में के मिलों को छूट दें जबकि किसी अन्य क्षेत्र के मिलों को नहीं, किसी विशेष कालावधि के दौरान छूट दे, किन्तु दूसरी कालावधि के दौरान नहीं। (पैरा 6)

गन्ना उत्पादकों से मिलकर बनी सहकारी चीनी मिलों का एक सुभिन्न प्रवर्ग है, जो दूसरे प्रवर्गों से भिन्न है। विधानमण्डल ने गन्ना उत्पादकों और चीनी उद्योग को दिए गए संरक्षण की नीति से पर्याप्त चीनी उद्योग बना लिया है। सरकार गन्ना उत्पादकों से मिलकर बनी चीनी मिलों को पृथक् प्रवर्ग मानने में न्यायोचित है। यह नहीं कहा जा सकता कि इन मामलों में छूट देने से इन्कार करने में आन्ध्र प्रदेश राज्य इस प्रकार कार्य कर रहा था जिससे अधिनियम के प्रयोजन विफल हो जाएं। (पैरा 7 और 9)

अतः यह बात स्पष्ट है कि सरकार अनुदान बिल्कुल न करने की कोई नीति अथवा केवल किसी वर्ग को ही अनुदान देने की नीति और किसी वर्ग को अनुदान न देने की नीति बना सकती है यद्यपि ऐसा विनिश्चय प्रश्नगत विषयवस्तु से सुसंगत बातों पर आधारित होना चाहिए। (पैरा 11)

(न्यायाधिपति मैथ्यू के अनुसार)

उपधारा (3) के खण्ड में केवल यह कहा गया है कि यदि 'सरकार की राय में' किसी मिल का 'सारवान् रूप से विस्तार हुआ है' तो सरकार विस्तार पूरा होने की तारीख से दो वर्ष से अनधिक की कालावधि के लिए ऐसे विस्तार की सीमा तक कर के संदाय से छूट दे सकेगी। इस प्रकार यदि सरकार की राय में किसी मिल का सारवान् रूप से विस्तार हुआ है तो सरकार को यह विवेकाधिकार है कि वह उस मिल को ऐसे विस्तार की सीमा तक और वह भी ऐसे विस्तार से पूरा होने की तारीख से दो वर्ष से अनधिक की कालावधि के लिए कर के संदाय से छूट दे। हम उस धारा को सरकार पर ऐसी आज्ञापक बाध्यता अधिरोपित करने के रूप में पढ़ने में असमर्थ हैं कि वह तब छूट दे जब कि उपधारा (3) के खण्ड (ख) में विनिर्दिष्ट सभी शर्तें पूरी कर दी गई हों। संदर्भ के अनुसार, ऐसी कोई बात नहीं है जो हमें 'में' शब्द को 'शैल' शब्द के रूप में पढ़ने के लिए विवश करे और हमें यह स्पष्ट प्रतीत होता है कि यह आशय था कि सरकार को विवेकाधिकार होना चाहिए। किन्तु सरकार द्वारा उस विवेकाधिकार का प्रवर्तन अथवा प्रयोग किस प्रकार किया जाना आशयित था? क्या सम्पूर्ण अधिनियम में अथवा प्रश्नगत उपबन्ध में विशेषतः कोई ऐसी नीति उपदर्शित की गई है जिसका सरकार को अनुसरण करना है। इस बाबत कोई सन्देह नहीं है कि विधानमण्डल ने छूट की पात्रता के लिए शर्तें स्पष्टतः अधिकथित की हैं और उसने सरकार को स्पष्टतः विवेकाधिकार दिया है जिससे कि सरकार किसी ऐसी मिल को छूट देने के लिए आबद्ध नहीं है, जो छूट की पात्र हो। किन्तु, वह विवेकाधिकार ऐसे अयुक्तियुक्त रूप से प्रयुक्त नहीं किया

जाना चाहिए जिससे कि यह दर्शित हो कि उसका वास्तविक अथवा सही प्रयोग नहीं हो सकता है। सामान्य नियम यह है कि कानूनी विवेकाधिकार का प्रयोग करने वाले किसी व्यक्ति को, 'आवेदन के प्रति अपने कान बन्द नहीं कर लेने चाहिए'। (पैरा 17)

धारा 21 (3) (ख) का उद्देश्य ऐसी चीनी मिलों को प्रोत्साहन देना है जो नई हैं और जिनका विस्तार हुआ है। यह सम्भव है कि एक क्षेत्र में स्थित मिलों को किसी एक समय पर दूसरे क्षेत्र में स्थित मिलों की अपेक्षा अधिक छूट दिए जाने की अपेक्षा हो सकता है। हम यह उपधारणा करेंगे कि केवल गन्ना उत्पादकों से मिलकर बनी सहकारी चीनी मिलों का भिन्न आधार है और यह स्वयं एक अलग वर्ग है अथवा उस मामले में उनका एक पृथक प्रवर्ग है। किन्तु इसका क्या अर्थ है ? क्या सरकार केवल उसी प्रवर्ग तक छूट का फायदा सीमित रखने की नीति बना सकती है और दूसरों को अपवर्जित कर सकती है भले ही वे विधायी उदारता वाले उपबन्ध के उद्देश्य की दृष्टि से कितने भी पात्र क्यों न हों। (पैरा 21)

हम यह भी नहीं कहते हैं कि सरकार के लिए कोई सामान्य नीति बनाना और उसका अनुपालन करना अवैध है। किन्तु जो नीति वह अपनाए वह अधिनियम के उपबन्धों के अनुकूल होनी चाहिए और वह ऐसी हो, जिसका उसके साथ समन्वय हो सके और उसके उद्देश्य से उसकी कुछ सुसंगति होनी चाहिए। सामान्यतः विवेकाधिकार से निहित किसी प्राधिकारी को कोई नियम अथवा नीति अपना कर व्यक्तिगत मामलों में अपने विवेकाधिकार का प्रयोग करने में अपने को असमर्थ नहीं बना लेना चाहिए। उसके द्वारा कोई नियम अथवा नीति बनाने के बारे में कोई आक्षेप नहीं है किन्तु जो नियम वह बनाता है अथवा जो नीति अपनाता है वह समर्थकारी अधिनियम की अनुध्यात अथवा परिकल्पित बातों से असम्बद्ध बातों पर आधारित नहीं होनी चाहिए। उसे विवाद्यक का पूर्व अवधारण नहीं करना चाहिए जैसा कि सभी आवेदनों को नामंजूर करने अथवा किसी वर्ग के सभी आवेदनों को अथवा किसी वर्ग के सिवाय सभी आवेदनों को नामंजूर करने की दृढ़ प्रतिज्ञा। (पैरा 23 और 24)

पैरा

निर्दिष्ट निर्णय

[1970] (1970) 3 ऑल इंग्लैण्ड लॉ रिपोर्ट्स 165 :
ब्रिटिश ऑक्सीजन बनाम मिनिस्टर ऑफ टैक्नोलोजी (British Oxygen *Vs.* Minister of Technology); 10, 26

[1968] (1968) 1 ऑल इंग्लैण्ड लॉ रिपोर्ट्स 694 :
पैडफील्ड बनाम मिनिस्टर ऑफ एग्रीकल्चर (Padfield *Vs.* Minister of Agriculture); 9, 10

[1968] (1968) 1 एस० सी० आर० 705 :
आंध्र शुगर्स लिमिटेड बनाम आंध्र प्रदेश राज्य (Andhra Sugars Ltd. *Vs.* A. P. State); 3

[1951] (1951) 2 के० बी० 784 :
रेक्स बनाम टॉरक्वे लाइसेंसिंग न्या० एक्स० पार्टी ब्राकमैन (Rex *Vs.* Torquay Licensing JJ. Ex-parte Broekeman); 25

[1919] (1919) 1 के० बी० 784 :
किंग बनाम पोर्ट ऑफ लण्डन अथारिटी एक्स पार्टी किनोच लिमिटेड (King *Vs.* Port of London Authority Ex-parte Kynoch Ltd.); 17

[1919] (1919) 1 के० बी० 176 :
किंग बनाम पोर्ट ऑफ लण्डन अथारिटी (King *Vs.* Port of London Authority); 9, 19

[1918] (1918) 1 के० बी० 68 :
रेक्स बनाम लन्दन कउन्टी कौंसल (Rex *Vs.* London County Council). 9

सिविल अपीली अधिकारिता : 1969 की सिविल अपील संख्या 1453.

1968 की रिट अपील संख्या 345 में आन्ध्र प्रदेश उच्च न्यायालय, हैदराबाद के तारीख 24 नवम्बर, 1968 वाले निर्णय और आदेश के विरुद्ध विशेष इजाजत लेकर की गई अपील।

1971 के रिट पिटीशन संख्या 183, 249 और 250 तथा 1972 के रिट पिटीशन संख्या 3, 105 और 135.

मूल अधिकारों के प्रवृत्त किए जाने के लिए संविधान के अनुच्छेद 32 के अधीन फाइल किए गए रिट पिटीशन।

अपीलार्थी की ओर से (1969 की सिविल अपील संख्या 1453 में) सर्वश्री एस० वी० गुप्ते, जी० नारायण राव

प्रत्यर्थी की ओर से (1969 की सिविल अपील संख्या 1453 में)	श्री नीरेन डे, भारत के महान्यायवादी, श्री पी० परमेश्वर राव
पिटीशनर की ओर से (1971 के रिट पिटीशन संख्या 183 में)	सर्वश्री वाई० एस० चितले, के० पी० चौधरी, के० राजेन्द्र चौधरी और कुमारी वीना देवी तलवाड़
पिटीशनर की ओर से (1971 के रिट पिटीशन संख्या 249, 250 और 1972 के रिट पिटीशन संख्या 3 और 105 में)	सर्वश्री के० श्रीनिवास मूर्ति और श्री नवनीत लाल
पिटीशनर की ओर से 1972 के रिट पिटीशन संख्या 134 में)	श्री ए० सुब्बा राव
प्रत्यर्थियों की ओर से (सभी रिट पिटीशनों में)	सर्वश्री पी० राम रेड्डी और पी० परमेश्वर राव

न्यायालय का निर्णय न्यायाधिपति ए० अलगिरिस्वामी ने दिया।

न्यायाधिपति अलगिरिस्वामी—

अपील और रिट पिटीशनों में आन्ध्र प्रदेश शुगर-केन (रेगूलेशन ऑफ सप्लाई एण्ड परचेज़) ऐक्ट, की धारा 21 (3) के निर्वचन का प्रश्न उठाया गया है। अपीलार्थी और पिटीशनर आन्ध्र प्रदेश राज्य में चीनी मिल (फैक्ट्री) हैं। उन्होंने धारा 21 (3) के उपबन्धों के अधीन उस धारा की उपधारा (1) के अधीन संदेय कर से छूट के लिए इस आधार पर आवेदन किया कि सारवान् रूप से विस्तार किए जाने के कारण वे ऐसे विस्तार की सीमा तक कर के भुगतान से छूट के हकदार हैं। आन्ध्र प्रदेश सरकार द्वारा उस प्रार्थना के नामंजूर कर दिए जाने के कारण इस न्यायालय के समक्ष यह रिट पिटीशन यह दलील देते हुए फाइल किए गए हैं कि उन्हें छूट नामंजूर करने वाला विनिश्चय धारा 21 (3) के प्रतिकूल है जो किसी वर्गीकरण का समर्थन नहीं करता और यह कि जो वर्गीकरण अपनाया गया है वह अधिनियम के उद्देश्य के सम्बन्ध पर आधारित नहीं है। वैसे ही अनुतोष के लिए फाइल किए गए रिट पिटीशन को खारिज करने वाले आन्ध्र प्रदेश उच्च न्यायालय के विनिश्चय के विरुद्ध यह अपील की गई है।

आवश्यक नहीं है कि यदि उसने किसी आवेदन पर विचार करने से इस आधार पर इंकार कर दिया होता कि वह 25 पौण्ड से कम की मद से सम्बन्धित है तो क्या उसने गलततौर पर कार्य किया होता।

मैं यह बात स्वीकार करता हूं कि मुझे इस बाबत संदेह है कि लार्ड जस्टिस बेंक्स नें ऊपर उद्धृत अवतरण में जो शब्द प्रयुक्त किए हैं, वे इस प्रकार के मामले को वास्तव में लागू होते हैं। यह बात बिल्कुल बेतुकी है कि बोर्ड को ऐसे आवेदनों पर विचार करना चाहिए, जो उसकी नीति से सम्बन्धित विनिश्चय के परिणामस्वरूप अवश्य ही विफल होंगे। वास्तव में इस बाबत अभ्यावेदन किए जा सकते थे कि नीति में तब्दीली की जानी चाहिए ।

11. अतः यह बात स्पष्ट है कि सरकार अनुदान बिल्कुल न करने की कोई नीति अथवा केवल किसी वर्ग को ही अनुदान देने की नीति और किसी वर्ग को अनुदान न देने की नीति बना सकती है यद्यपि ऐसा विनिश्चय प्रश्नगत विषयवस्तु से सुसंगत बातों पर आधारित होना चाहिए। इस मामले में ऐसी ही बातें हैं। हैल्सबरी ने (जिल्द 1, चौथा संस्करण, पैरा 33, पृष्ठ 35 पर) इस विषय को संक्षेप में इस प्रकार प्रस्तुत किया है—

"कानूनी विवेकाधिकार से सम्पन्न कोई लोक निकाय इस बाबत अपने मार्गदर्शन के लिए कि वह व्यक्तिगत मामलों में अपने विवेकाधिकार का प्रयोग किस स्थिति में करेगा, नीति विषयक नियम अथवा सिद्धान्त विधिसम्मत रूप से अपना सकता है, परन्तु यह कि ऐसे नियम अथवा सिद्धान्त उसकी शक्ति के प्रयोग से विधिक रूप से सुसंगत हैं और विधिक रूप से समर्थकारी विधान के प्रयोजनों से संगत हैं और मनमाने अथवा मनमौजी नहीं हैं। तो भी उसे ऐसे विशेष मामले में जिसमें प्रत्यक्ष रूप से व्यक्तिगत हित अन्तर्वलित हों, सही विवेकाधिकार का प्रयोग करने से अपने को असमर्थ नहीं बना लेना चाहिए। अतः उसे साधारण नियम का अपवाद बनाने की बात पर विचार करने के लिए तैयार होना चाहिए, यदि मामले की परिस्थितियां विशेष बर्ताव अपेक्षित करें। मुख्यतः अनुज्ञापन के संदर्भ में विकसित ये प्रस्थापनाएं और अन्य विनियम दूसरी परिस्थितियों को लागू किए गए हैं, उदाहरणार्थ वैवेकिक विनिधान अनुदान का दिया जाना और भिन्न वर्गों के विद्यालयों को विद्यार्थियों का आबंटन। किन्तु वैवेकिक शक्ति का विस्तार इतना बड़ा हो सकता है कि सक्षम प्राधिकारी विवक्षित रूप से ऐसा निश्चित नियम अपना सके, जिससे कि वह विशेष वर्ग के

की पिराई शुरू करता है, तीन वर्ष से अनधिक की कालावधि के लिए ;

(ख) किसी मिल को, जिसका सरकार की राय में सारवान् रूप से विस्तार हुआ है, ऐसे विस्तार की सीमा तक विस्तार के पूर्ण होने की तारीख से दो वर्ष से अनधिक कालावधि के लिए;

(4) उपधारा (1) के अधीन संदेय कर मिल के अधिभोगी से ऐसी रीति में और ऐसे प्राधिकारियों द्वारा उद्गृहीत और संगृहीत किया जाएगा जैसा विहित किया जाए।

(5) कर की बकाया पर नौ प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर पर ब्याज लगेगा।

(6) यदि इस धारा के अधीन कर, उस पर ब्याज सहित, यदि कोई हो, मिल के अधिभोगी द्वारा विहित समय के भीतर भुगतान नहीं किया जाता है तो यह उससे भूराजस्व की बकाया के रूप में वसूलीय होगा।"

---

three years from the date on which it commences crushing of cane;

(b) any factory which, in the opinion of the Government, has substantially expanded, to the extent of such expansion, for a period not exceeding two years from the date of completion of the expansion.

(4) The tax payable under sub-section (1) shall be levied and collected from the occupier of the factory in such manner and by such authority as may be prescribed.

(5) Arrears of tax shall carry interest at the rate of nine per cent per annum.

(6) If the tax under this section together with the interest, if any, due thereon, is not paid by the occupier of a factory within the prescribed time, it shall be recoverable from him as an arrear of land revenue."

3. **आन्ध्र शुगर्स लिमिटेड बनाम आन्ध्र प्रदेश राज्य**[1] वाले अपने निर्णय में इस न्यायालय ने धारा 2 (3) की संवैधानिक विधिमान्यता को कायम रखा है और निम्नलिखित मत व्यक्त किया है—

> "इसके बाद यह तर्क दिया गया था कि नई मिलों को और ऐसे मिलों को, जिनके बारे में सरकार की यह राय है कि उनका सारवान् रूप से विस्तार हुआ है धारा 21 (3) के अधीन छूट देने की शक्ति विभेदकारी है और अनुच्छेद 14 का अतिक्रमण करती है। हम इस दलील को स्वीकार करने में असमर्थ हैं। नए मिलों के स्थापित किए जाने और वर्तमान मिलों के विस्तार को प्रोत्साहन और बढ़ावे की आवश्यकता है। नई और विस्तारित होने वाली मिलों के पक्ष में छूट दिया जाना विधिसम्मत विधायी नीति पर आधारित है। इस प्रश्न का कि क्या किसी मिल को छूट दी जानी चाहिए और यदि हां तो किस कालावधि तक और इस प्रश्न का कि क्या किसी मिल का सारवान् रूप से विस्तार हुआ है, हर एक व्यक्तिगत मामले के तथ्यों के प्रति निर्देश करके विनिश्चय किया जाना चाहिए। प्रकटतः राज्य विधानमण्डल के लिए व्यक्तिगत मामलों के गुणागुण की परीक्षा करना सम्भव नहीं है और यह कृत्य राज्य सरकार को समुचित रूप से प्रत्यायोजित किया गया था। विधानमण्डल राज्य के मार्ग दर्शन के लिए अधिक कठोर मानक विहित करने के लिए बाध्यकर नहीं था। हम यह अभिनिर्धारित करते हैं कि धारा 21 अनुच्छेद 14 का अतिक्रमणन हीं करती।"

4. यद्यपि मूलतः यह तर्क दिया गया था, जैसा कि हम पहले ही कथन कर चुके हैं, कि इस धारा के उपबन्धों के अधीन सरकार की ओर से छूट दिया जाना बाध्यकर था किन्तु बाद में उपरोक्त मताभिव्यक्तियों के आधार पर यह तर्क दिया गया था कि इस प्रश्न का कि क्या किसी मिल का सारवान् रूप से विस्तार हुआ है और यदि हां तो ऐसे विस्तार की क्या सीमा है, विनिश्चय हर एक व्यक्तिगत मामले के तथ्यों के प्रति निर्देश से ही किया जाना होता है। इसके अतिरिक्त यह भी तर्क दिया गया था कि सरकार केवल सहकारी चीनी मिलों को ही छूट देने की नीति अधिकथित करके हर एक व्यक्तिगत मामले के गुणागुण की परीक्षा करने के लिए अपने ऊपर बधंन नहीं लगाएगी। एस० ए० डी० स्मिथ कृत **जूडीशियल रिव्यू ऑफ एडमिनिस्ट्रेटिव एक्शन**, द्वितीय संस्करण की

---

[1] (1968) 1 एस० सी० आर० 705.

मताभिव्यक्तियों का अवलम्ब लिया गया था, जिसमें पृष्ठ 294 पर यह मत व्यक्त किया गया है—

> "विवेकाधिकार से न्यस्त किसी अधिकरण को, नीति का कोई सामान्य नियम अपनाकर, व्यक्तिगत मामलों में अपने विवेकाधिकार का प्रयोग करने से अपने आपको असमर्थ नहीं बना देना चाहिए................. किन्तु वह जो नियम बनाता है वह समर्थकारी अधिनियम द्वारा अनुध्यात बातों से असम्बद्ध नहीं होना चाहिए; अन्यथा यह माना जाएगा कि उसने असंगत बातों को ध्यान में रखते हुए अपने विवेकाधिकार का अविधिमान्य प्रयोग किया है। पुन: विवेकाधिकार का प्रयोग करते समय जिस तथ्य को समुचित रूप से ध्यान में रखा जाए वह यदि उसे सामान्य नियम का दर्जा दे दिया जाता है, जिसका परिणाम व्यक्तिगत मामलों के गुणागुण का विचार किए बिना, संगतता का अनुसरण मात्र है, विवेकाधिकार के प्रयोग के लिए विधिविरुद्ध बधंन हो सकता है......................सुतरां, प्राधिकारी को उस विवाद्यक का पूर्व अवधारण नहीं करना चाहिए जिसे कि सभी आवेदनों को अथवा किसी एक वर्ग के आवेदनों को अथवा किसी एक वर्ग के सिवाय सभी आवेदनों को नामंजूर करने का संकल्प करना और उसके पश्चात् ऐसे संकल्प के अनुसरण में अपने समक्ष के किसी आवेदन को नामंजूर करना......................

यह दलील दी गई है कि चूंकि धारा 21 (3) के पीछे नई मिलों (फैक्ट्रीज़) अथवा विस्तारित चीनी मिलों को प्रोत्साहन देने की नीति रही है, अतः सरकार छूट देने के प्रयोजनार्थ एक वर्ग अर्थात् सहकारी चीनी मिलों के सिवाय, सभी पर विचार करने से इंकार नहीं कर सकती थी। इसके अतिरिक्त यह निवेदन किया गया है कि नई चीनी मिलें और विस्तारित चीनी मिलें सभी एक ही वर्ग में आती हैं और सहकारी चीनी मिलों की बाबत कोई ऐसी विशेष अथवा खास बात नहीं है, जो उन्हें एक खास वर्ताव का अधिकारी बनाते हुए उसको एक विशेष वर्ग के रूप में रखे जाने के लिए न्यायोचित ठहराए। यह भी निवेदन किया गया था कि सरकार को जो एक मात्र विवेकाधिकार प्राप्त है, वह यह विनिश्चित करना था कि क्या किसी मिल का सारवान् रूप से विस्तार हुआ था अथवा नहीं और किसी अन्य बात का उसे कोई विशेषाधिकार नहीं था।

5. किन्तु आन्ध्र प्रदेश राज्य की ओर से यह कथन किया गया था कि केवल नई सहकारी चीनी मिलों को ही छूट दी गई है और वह भी नई मिलों की दशा में अधिनियम में अनुध्यात तीन वर्ष की कालावधि के मुकाबले केवल एक वर्ष की

ही छूट दी गई है और किसी विस्तारित मिल को यहां तक कि किसी सहकारी चीनी मिल को भी कोई छूट नहीं दी गई है। यह दलील दी गई थी कि राज्य को यह विनिश्चित करने का विवेकाधिकार दिया गया है कि कौन सी मिल अथवा कौन से वर्ग के मिलों को छूट दी जानी चाहिए, क्या कोई छूट भी दी जानी चाहिए और यदि हां तो कितनी कालावधि के लिए। यह कि उस विवेकाधिकार का प्रयोग किसी विशेष कालावधि के दौरान अथवा किसी विशेष क्षेत्र में उद्योग की स्थिति को और किसी चीनी मिल की वित्तीय स्थिति को ध्यान में रखते हुए किया जाना होता है, राज्य सभी सुसंगत बातों को ध्यान में रख सकेगा और यह विनिश्चित कर सकेगा कि किस वर्ग के मिलों को छूट दी जानी चाहिए और यह कि गन्ना उत्पादक से मिलकर बनी सहकारी चीनी मिलों का सुभिन्न प्रवर्ग है, जो अन्य चीनी मिलों से अलग वर्ग के रूप में बर्ताव को न्यायोचित ठहराते हैं।

6. यह ध्यान में रखते हुए कि आगे चलकर इस दलील का परित्याग कर दिया गया कि सरकार के लिए धारा 21 (3) के अधीन अनुध्यात छूट हर एक मिल अथवा विस्तारित मिल को उस धारा में वर्णित कालावधि के लिए देना बाध्यकर था, इस बात पर विचार करना अनावश्यक है कि क्या उस धारा में आने वाले 'में' (छूट दे सकेगी) शब्द का निर्वचन इस प्रकार किया जा सकता है जैसे कि उससे "शैल" (छूट देगी) अभिप्रेत है। केवल यही कहना पर्याप्त होगा कि, सम्पूर्ण धारा 21 के पीछे जो नीति है, उससे यह संकेत नहीं मिलता कि राज्य के लिए छूट देना बाध्यकर नहीं है। बल्कि स्पष्ट रूप से यह विवेकाधिकार राज्य को दिया गया है कि वह यह विनिश्चित करे कि क्या किसी मिल को छूट दी जानी चाहिए या नहीं। अपने पूर्ववर्ती विनिश्चय में भी इस न्यायालय ने यही कथन किया है। इस प्रश्न का विनिश्चय करते समय सरकार किसी विशेष कालावधि में उद्योग की स्थिति को ध्यान में रख सकती है। किसी समय उद्योग बहुत समृद्ध स्थिति में हो सकता है और सम्भव है कि उसे इस रियायत की आवश्यकता न हो। यह भी सम्भव है कि किसी विशेष क्षेत्र के मिलों को इस रियायत की आवश्यकता हो जबकि दूसरे क्षेत्र की मिलों को उसकी आवश्यकता न हो। किसी प्राधिकारी में निहित शक्ति का प्रयोग किस तरह किया जाना है। किसी प्राधिकारी में निहित शक्ति का प्रयोग किस तरह किया जाना है, इसका विनिश्चय अधिनियम की सम्पूर्ण पृष्ठभूमि और उसके प्रयोजन को ध्यान में रखते हुए किया जाना होता है। वास्तव में अधिनियम का प्रयोजन नई चीनी मिलों और विस्तारित चीनी मिलों को प्रोत्साहन देना है,

किन्तु उस शक्ति का प्रयोग किस प्रकार किया जाना है, इसका विनिश्चय चीनी उद्योग से सम्बन्धित सभी सुसंगत तथ्यों को ध्यान में रखते हुए करना होगा। यह सुविदित है कि अलग-अलग क्षेत्रों में पैदा किए जाने वाले गन्ने में चीनी की मात्रा में अलग-अलग होती है। प्रति एकड़ जो गन्ना पैदा होता है, उसमें भी अन्तर होता है, जो महाराष्ट्र में 60 टन प्रति एकड़, तमिलनाडु में 40 टन और उत्तर प्रदेश में और भी कम है। ये तथ्य किसी मानक साहित्य और इस विषय पर शासकीय प्रकासन में उपलभ्य हैं। चीनी उद्योग की आय में अलग-अलग समयों पर उतार-चढ़ाव इतना सुविदित है कि उस पर जोर देने की आवश्यकता नहीं है। अतः हमारी यह राय है कि राज्य सरकार को यह विकल्प प्राप्त है कि वह केवल नई मिलों को ही छूट दे, विस्तारित मिलों को नहीं। धारा में अनुध्यात तीन वर्ष या दो वर्ष के बजाय एक वर्ष के लिए छूट दे, किसी एक क्षेत्र के मिलों को छूट दे जब कि किसी अन्य क्षेत्र के मिलों को नहीं, किसी विशेष कालावधि के दौरान छूट दे, किन्तु दूसरी कालावधि के दौरान नहीं।

7. हमारी यह भी राय है कि गन्ना उत्पादकों से मिलकर बनी सहकारी चीनी मिलों का एक सुभिन्न प्रवर्ग है, जो दूसरे प्रवर्गों से भिन्न है। विधानमण्डल ने गन्ना उत्पादकों के प्रति विशेष ध्यान और सतर्कता रखी है। इस देश ने, जो किसी समय चीनी का बड़ा आयातकर्ता था, गन्ना उत्पादकों और चीनी उद्योग को दिए गए संरक्षण की नीति से पर्याप्त चीनी उद्योग बना लिया है। ऊपर हमने जो आंकड़े दिए हैं, वे गन्ने की कीमत निश्चित करने में निश्चायक रहे हैं, जिससे कि उत्तर प्रदेश के गन्ना उत्पादक को भी अपनी उपज का युक्तियुक्त मूल्य मिल सके। अतः हमारी यह राय है कि गन्ना उत्पादकों से मिल कर चीनी मिलों को सरकार द्वारा पृथक् प्रवर्ग समझा जाना न्यायोचित है। इस सम्बन्ध में हम यह भी उल्लेख कर दें कि 1969 की सिविल अपील संख्या 1453 में अपीलार्थी ने इस न्यायालय के समक्ष यह निवेदन किया है कि इसके 1280 अंश (शेयर) में से 1247 अंश गन्ना उत्पादकों के पास थे। किन्तु उच्च न्यायालय के समक्ष पिटीशन में यह निवेदन नहीं किया गया था और न ही राज्य को ऐसी दलील का उत्तर देने का अवसर मिला था। अतः इस प्रक्रम पर हमारे लिए इस प्रश्न पर विचार करना सम्भव नहीं है कि क्या अपीलार्थी के साथ विभेद किया गया है।

8. जो एकमात्र प्रश्न उत्पन्न होता है यह है कि क्या सरकार द्वारा सहकारी चीनी मिलों से भिन्न सभी मिलों को छूट देने के प्रश्न पर विचार करने से इंकार करने को न्यायोचित ठहराया जा सकता है। आन्ध्र प्रदेश राज्य ने

अपने प्रतिशपथपत्र में यह कथन किया है कि हर एक पिटीशनर के आवेदन पर उसके गुणागुण के आधार पर विचार किया गया था और उसे नामंजूर कर दिया गया था। इसके विरुद्ध पिटीशनरों ने आन्ध्र प्रदेश सरकार द्वारा 1969 की सिविल अपील संख्या 1453 में अपीलार्थी को लिखे गए पत्र (उपाबन्ध 3) के प्रति निर्देश किया, जो इस प्रकार है—

> "मैं आपके द्वारा उद्धृत किए गए पत्र के प्रति ध्यान आकर्षित करता हूं और यह कथन करता हूं कि सरकार ने बॉबली और सीतानगरम् इकाइयों की बाबत दो पिराई मौसमों के लिए विस्तार की सीमा तक विक्रय कर के संदाय से छूट हेतु आपकी प्रार्थना पर सतर्कतापूर्वक विचार किया है। सरकार की वर्तमान नीति विक्रय कर के संदाय से केवल सहकारी क्षेत्र में ही नई और विस्तारित चीनी मिलों के छूट देने की है। बॉबली और सीतानगरम् चीनी मिलों के अलावा प्राइवेट क्षेत्र में कुछ अन्य चीनी मिलें हैं जिन्होंने विस्तार का कार्यक्रम शुरू किया है; किसी एक मिल को छूट दिया जाना, दूसरे के लिए एक पूर्वोदाहरण बन जाएगा और दूसरों को उससे इंकार नहीं किया जा सकता, जो स्वभाविकत: ऐसी छूट के लिए आवेदन करेंगे। सरकार की वर्तमान वित्तीय स्थिति उसे उदार दृष्टिकोण अपनाने की अनुज्ञा नहीं देती। इन परिस्थितियों में सरकार को इस बाबत बहुत खेद है कि उनके लिए आपकी प्रार्थना मानना सम्भव नहीं है।"

और यह निवेदन किया कि सरकार हर एक मिल की प्रार्थना पर उनके गुणागुण के आधार पर परीक्षा नहीं कर सकती थी। किन्तु यह बात ध्यान देने की है कि पत्र ही से यह दर्शित होता है कि सरकार ने अपीलार्थी की प्रार्थना पर सावधानीपूर्वक विचार किया है। इससे यह भी दर्शित होता है कि सरकार की वर्तमान नीति आगे आने वाले सभी समयों के लिए लागू होने वाली नीति नहीं है। अत: हमारे समक्ष ऐसा कोई कारण नहीं है जिससे कि हम आन्ध्र प्रदेश राज्य की ओर से इस कथन को स्वीकार न करें कि उन्होंने अपीलार्थी और पिटीशनरों की प्रार्थना पर उनके गुणागुण के आधार पर विचार किया था। इस तथ्य से कि ऐसी परीक्षा किए जाने के पश्चात्, उन्होंने केवल गन्ना उत्पादकों के मिलों को ही छूट देने की नीति अधिकथित की है, यह दर्शित नहीं हो सकता कि उन्होंने अपने विवेकाधिकार के प्रयोग में किसी कमजोरी का सबूत दिया है। जैसा कि हम पहले ही उल्लेख कर चुके हैं, यहां तक कि सहकारी चीनी मिलों के मामले में छूट केवल नई मिलों को ही दी जाती है और वह भी केवल एक वर्ष के लिए।

9. जहां तक विवेकाधिकार सम्पन्न कानूनी प्राधिकारी की शक्ति का सम्बन्ध है, डी० स्मिथ ने भी यह संकेत किया है—

> "किन्तु इसका कानूनी विवेकाधिकार इतना विस्तृत हो सकता है कि कोई भी खर्चे न दिलाने के नियम के अतिरिक्त असाधारण परिस्थितियों को छोड़कर खर्चा न दिलाने का नियम अपनाना न्यायानुमत हो सकता है............यद्यपि यह अपने समक्ष के हर एक आवेदन पर निस्संकोच भाव से विचार करने के लिए बाध्य नहीं है, उसे चाहिए कि वह कम से कम अपना दिमाग खुला रखे।"

किंग बनाम **पोर्ट ऑफ लण्डन अथारिटी**[1] में लार्ड जस्टिस बेंक्स ने सुसंगत सिद्धान्त निम्नलिखित शब्दों में व्यक्त किया है—

> "एक ओर ऐसे मामले हैं, जिनमें अधिकरण ने अपने विवेकाधिकार का ईमानदारी से प्रयोग करते हुए कोई नीति अपनाई है और किसी आवेदक को सुनने से इंकार किए बिना, उसे यह प्रज्ञापित किया है कि उसकी क्या नीति है और यह कि उसको सुनने के पश्चात्, यह उस नीति के अनुसार उसके विरुद्ध विनिश्चय देगा, जब तक कि उसके मामले में कोई असाधारण बात न हो............यदि वह ऐसे कारणों से अपनाई गई है, जिन्हें अधिकरण विधिसम्मत रूप से अपना सकता है, तो ऐसी नीति पर कोई आपत्ति नहीं की जा सकती। दूसरी ओर, ऐसे मामले हैं जिनमें अधिकरण ने कोई नियम बना दिया है अथवा उसने यह अवधारित किया है कि वह विशेष प्रकार के आवेदन को नहीं सुनेगा, चाहे वह किसी ने भी किया हो। इन दो वर्गों के बीच, बहुत भेद है।"

वर्तमान मामला पहले वाले भाग के अधीन आता है न कि बाद वाले के अधीन। **रैक्स** बनाम **लण्डन काउंटी कौंसिल**[2] वाला मामला तथ्यों के आधार पर प्रभेद-योग्य है। उसमें जिस अधिनियम पर विचार किया जा रहा था, उसके पीछे, प्रकटतः जो नीति थी, वह किसी वस्तु के विक्रय अथवा विभेदों अथवा वैसी ही वस्तुओं के वितरण को अनुज्ञात करना था और यह विनिश्चित करके कि कोई अनुज्ञा बिल्कुल ही नहीं दी जाएगी, लण्डन काउंटी कौंसिल के बारे में यह ठीक ही अभिनिर्धारित किया गया है कि उसने अपने में निहित विवेकाधिकार का प्रयोग समुचित रूप से नहीं किया था। **पैडफील्ड** बनाम **मिनिस्टर ऑफ एग्रीकल्चर**[3] आदि, वाले विनिश्चय में मन्त्री में निहित

---

1 (1919) 1 के० बी० 176 पृ० 184.

2 (1918) 1 के० बी० 68.

3 (1968) 1 आल इंग्लैण्ड लॉ रिपोर्ट्स 694.

शक्ति का प्रयोग करने में मन्त्री की इंकारी ऐसी मानी गई थी, जो उस कानून के उद्देश्य को विफल करने वाली हो, जिसने वह विवेकाधिकार प्रदत्त किया था और इसी कारण मन्त्री को यह निदेश दिया गया था कि वह अपीलार्थी की शिकायत पर विधि के अनुसार विचार करे। विचाराधीन अधिनियम की पृष्ठभूमि और उसके प्रयोजन पर हम पहले ही विचार विमर्श कर चुके हैं और यह अभिनिर्धारित करने में असमर्थ हैं कि इन मामलों में छूट देने से इंकार करने में आन्ध्र प्रदेश राज्य इस प्रकार कार्य कर रहा था जिससे अधिनियम के प्रयोजन विफल हो जाएं।

10. **ब्रिटिश आक्सीजन** बनाम **मिनिस्टर आॅफ टैक्नोलोजी**[1] के हाल ही के मामले में **किंग** बनाम **पोर्ट आॅफ लण्डन अथारिटी**[2] और **पैडफील्ड** बनाम **मिनिस्टर आॅफ एग्रीकल्चर**[3] वाले मामले के विनिश्चयों के प्रति विस्तारपूर्वक निर्देश करने के पश्चात्, इस सम्पूर्ण प्रश्न पर विचार विमर्श किया गया है। उस मामले में हाउस आफ लार्ड्स इण्डस्ट्रियल डेवलपमेण्ट ऐक्ट, 1966 के उपबन्धों पर विचार कर रहा था। उस अधिनियम में बोर्ड आफ ट्रेड के लिए यह उपबन्धित था कि वह किसी व्यक्ति को उस व्यक्ति के द्वारा कारबार (व्यापार) के अनुक्रम में एक विशेष स्तर की उद्योग प्रक्रिया को पूरा करने के लिए नई मशीन अथवा संयंत्र पर उपगत अनुमोदित पूंजी व्यय का अनुदान दे। यह कथन करने के पश्चात् कि बोर्ड का आशय था कि उसे विवेकाधिकार प्राप्त है और अधिनियम के उपबन्धों की परीक्षा करने के पश्चात् हाउस आफ लार्ड्स का यह निष्कर्ष था कि बोर्ड उन सभी को जो पात्र हों, अनुदान देने के लिए बाध्य नहीं था और न ही वे उपबन्ध किसी व्यक्ति को कोई अनुदान प्राप्त करने का अधिकार देते हैं। **किंग** बनाम **पोर्ट आॅफ लण्डन अथारिटी**[2] वाले विनिश्चय से, पहले ही निर्दिष्ट अवतरण उद्धृत करने के पश्चात् लार्ड रीड ने इसके आगे यह कहा—

> "किन्तु वे परिस्थितियां, जिनमें विवेकाधिकार का बहुत व्यापक रूप से प्रयोग किया जाता है, और वह अवतरण लागू नहीं किया जा सकता, ये हैं कि जिसे कानूनी विवेकाधिकार का प्रयोग करना होता है, उस व्यक्ति को (जस्टिस बेंक्स के शब्दों में) आवेदन के प्रति अपने कान बन्द नहीं कर लेने चाहिए। मेरा यह विचार है कि नीति अथवा नियम के बीच

---

[1] (1970) 3 आल इंग्लैण्ड लॉ रिपोर्ट्स 165.

[2] (1919) 1 के० बी० 176 पृ० 184.

[3] (1968) 1 आल इंग्लैण्ड लॉ रिपोर्ट्स 694.

कोई बड़ा अन्तर नहीं है। ऐसे मामले हो सकते हैं, जिनमें किसी अधिकारी अथवा प्राधिकारी को ऐसा सारवान् तर्क सुनना चाहिए, जो नीति को बदलने का आग्रह करते हुए, युक्तियुक्त रूप से दिया गया है। प्राधिकारी को जो बात नहीं करनी चाहिए वह सुनवाई से बिल्कुल इंकार करना है। किन्तु, किसी मन्त्री अथवा बड़े अधिकारी को पहले से एक प्रकार के बहुत से आवेदनों पर कार्यवाही करनी होती है और उसके पश्चात् वे लगभग निश्चित रूप से कोई ऐसी सुनिश्चित नीति बनाते हैं, जिसको नियम कहा जा सके। इसके बारे में कोई आरोप नहीं किया जा सकता बशर्ते वह प्राधिकारी सदैव ही किसी ऐसी बात को सुनने के लिए रजामन्द है, जिसमें कोई नई बात कही जाए। वस्तुतः मेरा यह कहने का अभिप्राय नहीं है कि कोई मौखिक सुनवाई किए जाने की आवश्यकता है, प्रस्तुत मामले में मन्त्री के अधिकारी ने उन सभी बातों पर सावधानीपूर्वक विचार किया है जो अपीलार्थी को करना था और मुझे इस बाबत कोई सन्देह नहीं है कि वे ऐसा करते रहेंगे। मन्त्री किसी समय अपने विचार बदल सकता है और इसलिए मेरा यह विचार है कि अपीलार्थी इस बाबत विनिश्चय के हकदार हैं कि क्या इन सिलेण्डरों के लिए अनुदान दिए जा सकते हैं।"

किंग बनाम **पोर्ट ऑफ लण्डन अथारिटी**[1] वाले मामले के उद्धरण के प्रति पुनः निर्देश करने के पश्चात् वाइकाउंट डिलहार्न ने यह कहा—

"लार्ड जस्टिस बेंक्स का स्पष्टतः यह अभिप्राय था कि पश्चात्-कथित मामले में प्राधिकारी अथवा अधिकरण को सौंपे गए विवेकाधिकार का प्रयोग करने में इंकारी की गई है, किन्तु किसी नीति सम्बन्धी विनिश्चय और नियम के बीच भेद करना आसान नहीं है। इस मामले में इस बात को चुनौती नहीं दी गई थी कि बोर्ड को यह शक्ति प्राप्त थी कि वह ऐसे किसी मद की बाबत अनुदान न देने की नीति बना ले। उस नीति को समान रूप से नियम के रूप में वर्णित किया जा सकता है वह बात युक्तियुक्त भी थी और ठीक भी कि बोर्ड को सभी हितबद्ध व्यक्तियों को यह अवगत करा देना चाहिए कि वह किस नीति का अनुसरण करने वाला है। ऐसा करके ऐसे व्यर्थ के आवेदनों से बचा जा सकता है जिनमें व्यय और समय की बर्बादी होने वाली हो। बोर्ड ने यह कहा है कि उसने किसी आवेदन पर विचार करने से इंकार नहीं किया है। उसने आवेदनों पर विचार किया है। इन परिस्थितियों में इस मामले में यह विनिश्चित करना

[1] (1919) 1 के० बी० 176.

2. दो दलीलों पर, जिसमें से एक—विबन्ध के बारे में है और दूसरी सर्वराया शुगर्स लिमिटेड को दी गई छूट के बारे में है, इस न्यायालय के समक्ष जोर नहीं दिया गया था। यद्यपि शुरुआत में यह निवेदन किया गया था कि उस धारा के अधीन छूट देना बाध्यकर है, बाद में जो एकमात्र दलील दी गई वह यह थी कि हर एक मिल के आवेदन पर उसके गुणागुण के आधार पर विचार किया जाना चाहिए और राज्य को केवल सहकारी चीनी मिलों को ही छूट देने की नीति अधिकथित करके अपने विवेकाधिकार पर बन्धन नहीं लगना चाहिए था और यह कि उस नीति का अधिनियम के उद्देश्य से कोई सम्बन्ध नहीं है।

धारा 21 इस प्रकार है—

*"21 (1). सरकार, प्रति मीट्रिक टन पांच रुपये से अनधिक की ऐसी दर पर, जैसी कि किसी मिल में उपयोग, उपभोग अथवा विक्रय के लिए अपेक्षित गन्ने के क्रय के लिए विहित की जाए, अधिसूचना द्वारा कर उद्गृहीत कर सकेगी।

(2) सरकार, ऐसी अधिसूचना में विनिर्दिष्ट किसी प्रयोजनार्थ मिल में उपयोग किए गए अथवा उपयोग के लिए आशयित गन्ने की बाबत ऐसे कर से पूर्णतः अथवा भागतः अधिसूचना द्वारा छूट दे सकेगी।

(3) सरकार, इस धारा के अधीन कर के भुगतान से अधिसूचना द्वारा निम्नलिखित को छूट दे सकेगी—

(क) किसी नए मिल को उस तारीख से, जिससे वह गन्ने

---

*अंग्रेजी में यह इस प्रकार है—

"21. (1) The Government may, by notification levy a tax at such rate not exceeding five rupees per metric tonne as may be prescribed on the purchase of cane required for use, consumption or sale in a factory.

(2) The Government may, by notification, remit in whole or in part such tax in respect of cane used or intended to be used in an factory for any purpose specified in such notification.

(3) The Government may, be notification, exempt from the payment of tax under this section—

(a) any new factory for a period not exceeding

व्यक्ति के पक्ष में अपने विवेकाधिकार का प्रयोग न करे और ऐसी शक्ति कानून द्वारा अभिव्यक्त रूप से प्रदत्त की जा सकती है।"

12. हमारा इस बाबत समाधान हो गया है कि इस मामले में आन्ध्र प्रदेश राज्य ने कानून द्वारा उसे प्रदत्त विवेकाधिकार का समुचित रूप से प्रयोग किया है।

13. अपील और रिट पिटीशन खर्चे सहित खारिज किए जाते हैं जिनमें एक सैट का खर्चा मिलेगा।

न्यायाधिपति मैथ्यू—

14. इन रिट पिटीशनों और सिविल अपील में विचाराधीन संक्षिप्त प्रश्न यह है कि क्या आन्ध्र प्रदेश सरकार ने आन्ध्र प्रदेश शुगरकेन (रेगूलेशन ऑफ सप्लाई एण्ड परचेज) ऐक्ट, 1951, जिसे इसमें इसके पश्चात् अधिनियम कहा गया है कि धारा 21(3) (ख) में यथा उपबन्धित करके भुगतान से छूट के फायदे का दावा करने वाले रिट पिटीशनरों और अपीलार्थी द्वारा फाइल किए गए आवेदनों को इस कारण ठीक तौर पर खारिज किया था कि सरकार ने छूट का फायदा केवल सहकारी क्षेत्र की चीनी मिलों तक ही सीमित रखने का नीति विषयक् विनिश्चय किया है।

15. अधिनियम की धारा 21 के सुसंगत उपबन्ध इस प्रकार हैं—

*"21(1) सरकार, प्रति मीट्रिक टन पांच रुपये से अनधिक की ऐसी दर पर, जैसी कि किसी मिल में उपयोग, उपभोग अथवा विक्रय के लिए अपेक्षित गन्ने के क्रय के लिए विहित की जाए, अधिसूचना द्वारा कर उद्गृहीत कर सकेगी।

(2) सरकार, ऐसी अधिसूचना में विनिर्दिष्ट किसी प्रयोजनार्थ मिल में उपयोग किए गए अथवा उपयोग के लिए आशयित गन्ने की बाबत ऐसे कर से पूर्णतः अथवा भागतः छूट अधिसूचना द्वारा दे सकेगी।

---

*अंग्रेजी में यह इस प्रकार है—

"21(1) The Government may, by notification levy a tax at such rate not exceeding five rupees per metric tonne as may be prescribed on the purchase of cane required for use, consumption of sale in a factory.

(2) The Government may, by notification, remit in whole or in part such tax in respect of cane used or intended to be used in a factory for any purpose specified in such notification.

1973(12) eILR(PAT) SC 250

(3) सरकार, इस धारा के अधीन कर के भुगतान से अधिसूचना द्वारा निम्नलिखित को छूट दे सकेगी—

(क) किसी नए मिल को उस तारीख से, जिससे वह गन्ने की पिराई शुरू करता है, तीन वर्ष से अनधिक की कालावधि के लिए;

(ख) किसी मिल को, जिसको सरकार की राय में सारवान् रूप से विस्तार हुआ है, ऐसे विस्तार की सीमा तक विस्तार के पूर्ण होने की तारीख से दो वर्ष से अनधिक कालावधि के लिए;"

16. यह दलील दी गई है कि धारा 21 की स्कीम को देखते हुए उसकी उपधारा (3) में आने वाले 'में' (छूट दे सकेगी) शब्द को 'शैल' (छूट देगी) के रूप में पढ़ा जाना चाहिए क्योंकि अन्यथा वह उपधारा इसलिए असंवैधानिक हो जाएगी क्योंकि वह छूट देने अथवा छूट देने से इंकार करने हेतु उस दशा में विवेकाधिकार के प्रयोग के लिए कोई मार्गदर्शन का उपबन्ध नहीं करती जब सभी आवेदक उपधारा के खण्ड (ख) में विनिर्दिष्ट शर्तों को पूरा करते हों। यह तर्क दिया गया है कि चूंकि खण्ड (ख) में विनिर्दिष्ट शर्तों को पूरा करने वाली दो मिलों में से चुनाव करने के लिए विधानमण्डल ने कोई मार्गदर्शन प्रस्तुत नहीं किया है, अतः उस उपधारा को आज्ञापक रूप में पढ़ा जाना चाहिए अर्थात् यह कि यह सरकार पर बाध्यता अधिरोपित करती है कि वह अधिसूचना द्वारा ऐसी सभी मिलों को, जिनका सरकार की राय में सारवान् रूप से विस्तार हुआ है, ऐसे विस्तार के पूरा होने की तारीख से दो वर्ष से अनधिक की कालावधि के लिए ऐसे विस्तार की सीमा तक कर के संदाय से छूट दे।

17. हमारा यह विचार है कि इस दलील में कोई सार नहीं है। [उपधारा (3) के खण्ड (ख) में केवल यही कहा गया है कि यदि "सरकार की

---

(3) The Government may, by notification, exempt from the payment of tax under this section—

(a) any new factory for a period not exceeding three years from the date on which it commences crushing of cane;

(b) any factory which, in the opinion of the Government, has substantially expanded, to the extent of such expansion, for a period not exceeding two years from the date of completion of the expansion"

राय में" किसी मिल का "सारवान रूप से विस्तार हुआ है" तो सरकार विस्तार पूरा होने की तारीख से दो वर्ष से अनधिक की कालावधि के लिए ऐसे विस्तार की सीमा तक कर के संदाय से छूट दे सकेगी। इस प्रकार यदि सरकार की राय में किसी मिल का सारवान् रूप से विस्तार हुआ है तो सरकार को यह विवेकाधिकार है कि वह उस मिल को ऐसे विस्तार की सीमा तक और वह भी ऐसे विस्तार के पूरा होने की तारीख से दो वर्ष से अनधिक की कालावधि के लिए कर के संदाय से छूट दे। हम उस धारा को सरकार पर ऐसी आज्ञापक बाध्यता अधिरोपित करने के रूप में पढ़ने में असमर्थ हैं कि वह तब छूट दे जबकि उपधारा (3) के खण्ड (ख) में विनिर्दिष्ट सभी शर्तें पूरी कर दी गई हों। संदर्भ के अनुसार, ऐसी कोई बात नहीं है जो हमें "में" शब्द को "शैल" के रूप में पढ़ने के लिए विवश करे और हमें यह स्पष्ट प्रतीत होता है कि यह आशय था कि सरकार को विवेकाधिकार होना चाहिए। किन्तु सरकार द्वारा उस विवेकाधिकार का प्रवर्तन अथवा प्रयोग किस प्रकार किया जाना आशयित था? क्या सम्पूर्ण अधिनियम में अथवा प्रश्नगत उपबन्ध में विशेषतः कोई ऐसी नीति उपदर्शित की गई है जिसका सरकार को अनुसरण. करना है। इस बाबत कोई संदेह नहीं है कि विधानमण्डल ने छूट की पात्रता के लिए शर्तें स्पष्टतः अधिकथित की हैं और उसने सरकार को स्पष्टतः विवेकाधिकार दिया है जिससे कि सरकार किसी ऐसी मिल को छूट देने के लिए आबद्ध नहीं है, जो छूट के पात्र हों। किन्तु, वह विवेकाधिकार ऐसे अयुक्तियुक्त रूप से प्रयोग नहीं किया जाना जाना चाहिए जिससे कि यह दर्शित हो कि उसका वास्तविक अथवा सही प्रयोग नहीं हो सका है। **किंग** बनाम **पोर्ट आफ लण्डन अथारिटी, एक्स पार्टी किनोच लिमिटेड**[1] में, लार्ड जस्टिस बैंक के शब्दों में सामान्य नियम यह है कि कानूनी विवेकाधिकार का प्रयोग करने वाले किसी व्यक्ति को, "आवेदन के प्रति अपने कान बन्द नहीं कर लेने चाहिएं"।

18. अतः प्रश्न यह है कि क्या सरकार ने अपने कान बन्द कर लिए थे और अपने विवेकाधिकार पर उस समय बन्धन लगा लिए जब उसने यह कहा कि वह उपधारा (3) के खण्ड (ख) में उपबन्धित छूट का फायदा केवल सहकारी क्षेत्र की सब मिलों तक ही सीमित रखेगी।

19. यह निवेदन किया गया कि उपधारा (3) के उपबन्धों में यह उपदर्शित किसी बात से नहीं होता है कि सरकार छूट का फायदा केवल नई और सहकारी क्षेत्र के उन चीनी मिलों तक ही सीमित रख सकती थी, जो उसमें विनिर्दिष्ट

[1] (1919) 1 के० बी० 176 पृ० 184.

शर्तों को पूरा करते हों और यदि सरकार ने स्वयं अधिरोपित नीति सम्बन्धी नियम द्वारा छूट का फायदा केवल सहकारी समितियों द्वारा स्थापित अथवा उनके स्वामित्व वाली विस्तारित चीनी मिलों तक ही सीमित रखने के लिए अपने विवेकाधिकार के प्रयोग को सीमित करने का मार्ग चुना है तो सरकार ने व्यक्तिगत आवेदनों का निपटारा करने में किसी विवेकाधिकार का प्रयोग नहीं किया था, और यह कि कुछ भी हो विवेकाधिकार के प्रयोग से असम्बद्ध बात ने विवेकाधिकार के प्रयोग को प्रभावित किया है ।

20. अतः इस बात पर ध्यान देना होगा कि क्या गन्ना उत्पादकों की सहकारी समितियों के स्वामित्व वाली अथवा उनके द्वारा स्थापित गन्ना मिलों तक ही छूट का फायदा सीमित रखने का सरकार का नीति विषयक विनिश्चय उपधारा अथवा अधिनियम के किसी अन्य उपबन्ध से उत्पन्न समझा जा सकता है अथवा उसकी उद्देशिका से उसका पता चलता है । जिन प्रश्नों का पूछा जाना और उत्तर दिया जाना अपेक्षित है, ये हैं : क्या नीति विषय विनिश्चय का प्रश्नगत उपबन्ध के उद्देश्य से कोई सम्बन्ध है अथवा क्या यह ऐसी बातों पर आधारित है जो अधिनियम के प्रयोजन और उद्देश्य से असंगत हैं ? क्या अधिनियम के उपबन्धों में ऐसी कोई बात है जिससे यह अनुमान लगाना सम्भव है कि विधानमण्डल यह अनुध्यात कर सकता था कि उपधारा (3) (ख) द्वारा उपबन्धित छूट का फायदा केवल ऐसी मिलों तक ही सीमित रखा जाए जो गन्ना उत्पादकों से मिलकर बनी सहकारी समितियों के स्वामित्व में हैं ?

21. हमें यह प्रतीत होता है कि धारा 21(3) (ख) का उद्देश्य ऐसी चीनी मिलों को प्रोत्साहन देना है जो नई हैं और जिनका विस्तार हुआ है । यह सम्भव है कि एक क्षेत्र में स्थित मिलों को किसी एक समय पर दूसरे क्षेत्र में स्थित मिलों की अपेक्षा अधिक छूट दिए जाने की अपेक्षा हो सकती है । हम यह उपधारणा करेंगे कि केवल गन्ना उत्पादकों से मिलकर बनी सहकारी चीनी मिलों का भिन्न आधार है और यह स्वयं एक अलग वर्ग है अथवा उस मामले में उनका एक पृथक् प्रवर्ग है । किन्तु इसका क्या अर्थ है ? सरकार केवल उसी प्रवर्ग तक छूट का फायदा सीमित रखने की नीति बना सकती है और दूसरों को अपवर्जित कर सकती है भले ही वे विधायी उदारता वाले उपबन्ध के उद्देश्य की दृष्टि से कितने भी पात्र क्यों न हों ।

22. सरकार का पत्र (उपाबन्ध 3) जिसका पाठ निम्नांकित प्रकार का है, हमारे मन में किसी भी प्रकार का ऐसे सन्देह के लिए स्थान नहीं छोड़ता कि

सरकार ने रिट पिटीशनरों और अपीलार्थी के आवेदन पर उनके गुणागुण के आधार पर विचार नहीं किया था—

"उपाबन्ध 3

एस० ए० कादर
आई० ए० एस०
सरकार के विशेष सचिव

हैदराबाद
तारीख 6 जनवरी, 1968

खाद्य एवं कृषि विभाग अ० शा० पत्र संख्या 3960/कृ० 3/67-1

प्रिय राजा साहब,

विषय : गन्ने पर विक्रय कर—विस्तार की सीमा तक विक्रय कर के संदाय से छूट

संदर्भ : कृषि निदेशक को सम्बोधित आपका पत्र संख्या 54/66-67 तारीख 6-2-1967

मुझे आपके पूर्वोक्त पत्र के प्रति ध्यान आकर्षित करना और यह कहना है कि बॉबिली और सीतानगरम् इकाइयों के बारे में दो पिराई मौसमों के लिए विस्तार की सीमा तक विक्रय कर के संदाय से छूट देने के लिए आपकी प्रार्थना पर सरकार ने सावधानीपूर्वक विचार किया है। सरकार की वर्तमान नीति केवल सहकारी क्षेत्र की नई और विस्तारित चीनी मिलों को विक्रय कर के संदाय से छूट देने की है। बॉबिली और सीतानगरम् चीनी मिलों के अतिरिक्त कुछ और मिलें भी है जिन्होंने विस्तार का कार्यक्रम शुरू किया है। किसी एक को छूट दिया जाना दूसरों के लिए मिसाल बन जाएगा और दूसरों को इससे इन्कार नहीं किया जा सकता जब वे स्वाभाविक रूप से वैसी ही छूट के लिए आवेदन करें। सरकार की वर्तमान वित्तीय स्थिति ऐसी नहीं है जिसमें इतनी उदारता से काम लिया जाए। इन परिस्थितियों में सरकार को इस बाबत बहुत खेद है कि वे आप की प्रार्थना स्वीकार नहीं कर सकते।

सादर,

भवदीय,
ह० ए० कादर

सेवा में,

बॉबिलो के राजा,
बॉबिली महल,
जिला-श्रीकाकुलम्।"

हमारा यह विचार है कि इस विनिश्चय द्वारा, सरकार ने पिटीशनरों और अपीलार्थी के आवेदनों पर उनके गुणागुण के आधार पर विचार करने से स्वयं को प्रवारित कर लिया था। वास्तव में, सरकार ने नीति-विषयक विनिश्चय लेकर व्यक्तिगत आवेदनों के गुणागुण की ओर कोई ध्यान ही नहीं दिया। हम आंध्र प्रदेश सरकार की इस दलील में कोई सार नहीं समझते कि उसने रिट पिटीशनरों और अपीलार्थी द्वारा छूट के लिए फाइल किए गए आवेदनों पर उनके गुणागुण के आधार पर विचार किया था क्योंकि अपने नीति विषयक विनिश्चय द्वारा सरकार ने ऐसा करने से अपने आप को वंचित कर लिया था। हमारा इस प्रश्न से बहुत अधिक सरोकार नहीं है कि सहकारी समितियों में से केवल कुछ को ही छूट दी गई है अथवा उनकी छूट को केवल एक वर्ष की कालावधि के लिए सीमित कर दिया गया है। वस्तुतः हमारा सरोकार यहां पर एक सिद्धान्त से है और वह यह है कि क्या सरकार को अपने आप ऐसी कोई नीति बनाने के लिए न्यायोचित ठहराया जा सकता है, जिसकी प्रश्नगत उपबन्ध के उस प्रयोजन से अथवा अधिनियम के उस उद्देश्य से कोई संगति नहीं है, जो अन्य उपबन्धों से पता चलता है। हमने गन्ना उत्पादकों की सहकारी समितियों द्वारा स्थापित मिलों तक छूट का फायदा सीमित करने वाले सरकार के नीति विषयक विनिश्चय को प्रशंसनीय समझा होता यदि उस नीति विषयक विनिश्चय के लिए संविधान के नीति निर्देशक तत्वों में कोई समर्थन होता क्योंकि देश के शासन के लिए नीति निर्देशक तत्व मूल आधार हैं और राज्य के सभी अंगों पर आबद्धकर हैं। नीति-निर्देशक तत्वों वाले अध्याय में ऐसा कोई उपबन्ध नहीं है जो सहकारी क्षेत्र में स्थापित मिलों को सरकार द्वारा दी गई प्राथमिकता का समर्थन करे। तब सरकार ने अपनी नीति के लिए प्रेरणा कहां से ग्रहण की। हमारे कहने से यह नहीं समझा जाना चाहिए कि गन्ना उत्पादकों की सहकारी समितियों द्वारा स्थापित चीनी मिलों को किसी प्रोत्साहन की आवश्यकता नहीं है अथवा उन्हें कर के संदाय से छूट नहीं दी जानी चाहिए। हम जो कुछ कह रहे हैं वह यह है कि अन्य मिलों का, चाहे वे गन्ना उत्पादकों से मिल कर बनी फर्म द्वारा अथवा ऐसी कम्पनी द्वारा स्थापित हैं जिसके अंशधारी गन्ना उत्पादक हैं, बड़े पैमाने पर अपवर्जन धारा 21(3) के उपबन्धों में किसी बात से समर्थित नहीं है। धारा 21 (3) (ख) की भाषा को ध्यान में रखते हुए हम किस प्रकार यह उपधारणा कर सकते हैं कि विधानमण्डल का यह आशय था कि गन्ना उत्पादकों से मिलकर बनी सहकारी समितियों के स्वामित्व वाली नई मिलें ही विधायी उदारता का उद्देश्य होनी चाहिए ? गन्ना उत्पादकों से मिल कर बनी सहकारी समिति द्वारा और गन्ना उत्पादों द्वारा स्थापित मिल के अथवा गन्ना उत्पादकों से मिलकर बनी

फर्म के बीच इस उपधारा के प्रयोजनार्थ क्या सुसंगत विभेद है ? जैसा कि हम पहले कह चुके हैं इस उपधारा का विषय नई और विस्तारित मिलों को प्रोत्साहन देना है जिसका अन्तिम उद्देश्य चीनी के उत्पादन में वृद्धि करना है। चाहे कोई मिल गन्ना उत्पादकों से मिलकर बनी सहकारी समिति द्वारा स्थापित है अथवा उसके स्वामित्व में है, जिसके अंशधारी गन्ना उत्पादक हैं अथवा ऐसे व्यक्ति द्वारा स्थापित है जो गन्ना उत्पादक है अथवा गन्ना उत्पादकों से मिलकर बनी फर्म है, उससे इस बाबत कोई भेद नहीं पड़ेगा। जहां तक विधायी उदारता के लिए उनके दावे का सम्बन्ध है वे सभी एक ही स्तर पर हैं।

23. हम यह भी नहीं कहते हैं कि सरकार के लिए कोई सामान्य नीति बनाना और उसका अनुपालन करना अवैध है। किन्तु जो नीति यह अपनाए वह अधिनियम के उपबन्धों के अनुकूल होनी चाहिए और वह ऐसी हो जिसका उसके साथ समन्वय हो सके और उसके उद्देश्य से उसकी कुछ सुसंगति होनी चाहिए।

24. सामान्यतः विवेकाधिकार से सम्पन्न किसी प्राधिकारी को कोई नियम अथवा नीति अपना कर व्यक्तिगत मामलों में अपने विवेकाधिकार का प्रयोग करने में अपने को असमर्थ नहीं बना लेना चाहिए। उसके द्वारा कोई नियम अथवा नीति बनाने के बारे में कोई आक्षेप नहीं है। किन्तु जो नियम वह बनाता अथवा जो नीति अपनाता है वह समर्थकारी अधिनियम की अनुध्यात अथवा परिकल्पित बातों से असम्बद्ध बातों पर आधारित नहीं होनी चाहिए। उसे समस्या का पूर्व अवधारण नहीं करना चाहिए जैसा कि सभी आवेदनों को नामंजूर करने अथवा किसी वर्ग के सभी आवेदनों को अथवा किसी वर्ग के सिवाय सभी आवेदनों को नामंजूर करने की दृढ़ संकल्प से प्रकट होता है (देखिए एस० ए० डी स्मिथ कृत 'जुडीशियल रिव्यू आफ एडमिनिस्ट्रेटिव ऐक्शन', द्वितीय संकरण, पृष्ठ 295)।

25. **रेक्स बनाम टोरक्वे लाइसेन्सिग न्या० एक्स पार्टी ब्राकमैन**[1] में मुख्य न्यायाधिपति लार्ड गोडार्ड ने यह कहा—

> "न्यायाधिपति सुनवाई के बिना हर मामले में लागू होने वाला कोई नियम नहीं बना सकते। वे अपने लिए सामान्य नियम अधिकथित कर सकते हैं किन्तु इस बात पर विचार करने के लिए आबद्ध हैं कि क्या यह विशेष मामले को लागू होता है।"

[1] (1951) 2 के० बी० 784.

दूसरे शब्दों में, यद्यपि उनका यह कर्तव्य है कि वे हर एक व्यक्तिगत मामले पर उसके गुणागुण के आधार पर विचार करके विवेकाधिकार का वास्तविक प्रयोग करें फिर भी इस कर्तव्य का सम्यक् निर्वहन, एक वर्ग के मामलों के सम्बन्ध में सामान्य नीति अपनाने से संगत है। किन्तु "एक शर्त अवश्य जोड़ी जानी चाहिए : न्यायाधिपतियों की नीति को उस अधिनियम की नीति के साथ समन्वय योग्य होना चाहिए, जिससे वे शक्तियां प्राप्त करते हैं, यह ऐसी असुसंगत कल्पना नहीं होनी चाहिए जिसे ध्यान में रखने से वे प्रवारित हो।" [देखिए एस० ए० डी, स्मिथ कृत नोट 'पालिसी एण्ड डिस्क्रीशन फार लाइसेन्सिग फंक्शन्स[1]] यही वह शर्त है जिसे उस समय याद रखना होता है जब कोई प्राधिकारी अपने विवेकाधिकार के प्रयोग के लिए कोई नियम बनाता है अथवा सामान्य नीति अपनाता है। इसके अतिरिक्त यह हैल्सबरी कृत 'लाज़ आफ इंग्लैण्ड' के अवतरण से स्पष्ट हो जाता है जिसे बहुमत निर्णय में सानुमोदन उद्धृत किया गया[1] है—

> "कानूनी विवेकाधिकार सम्पन्न लोक निकाय व्यक्तिगत मामलों में स्वयं अपने विवेकाधिकार का प्रयोग करने की रीति के बारे में अपने ही मार्गदर्शन के लिए सामान्य नियम अथवा नीति के सिद्धान्त विधिसम्मत रूप से अपना सकता है, परन्तु यह तब जब कि ऐसे नियम अथवा सिद्धान्त समर्थ बनाने वाले विधान के प्रयोजन से संगत उसकी शक्तियों के प्रयोग से विधिक रूप से सुसंगत हों और मनमाने अथवा मनमौजी न हों; तो भी उसे किसी ऐसे विशेष मामले में जिसमें व्यक्तिगत हित प्रत्यक्षतः अन्तर्वलित हों, वास्तविक विवेकाधिकार का प्रयोग करने के लिए अपने को असमर्थ नहीं बना लेना चाहिए; अतः यदि किसी मामले की परिस्थिति विशेष वर्ताव किए जाने के औचित्य का प्रतिपादन करे तो चाहिए कि वह उसे सामान्य नियम का अपवाद समझने के लिए तैयार रहे।"

26. **ब्रिटिश आक्सीजन कम्पनी लिमिटेड** बनाम **मिनिस्टर ऑफ टैकनालोजी**[2] में यह प्रश्न था कि क्या इण्डस्ट्रियल डेवलपमेण्ट ऐक्ट, 1966, ने जिसमें सुसंगत समय पर यह उपबन्ध था कि बोर्ड आफ ट्रेड व्यापार के अनुक्रम में विशेषित औद्योगिक प्रक्रिया के लिए नई मशीन अथवा संयंत्र प्राप्त करने में किसी

---

1 15 माडॅन ला रेव्यू 73.

2 जिल्द चौथा संस्करण, पैरा 33 पृष्ठ 35.

3 (1970) 3 आल इंग्लैण्ड लॉ रिपोर्ट्स 165.

व्यक्ति द्वारा उपगत अनुमोदित पूंजी व्यय मद्धे किसी व्यक्ति को सहायता अनुदान दे सकता है, बोर्ड आफ ट्रेड को 25 पौण्ड से कम लागत की किसी मद की बाबत सहायता अनुदान से इंकार करने वाला नीति विषयक विनिश्चय करने के लिए प्राधिकृत किया था। हाउस आफ लार्ड्स ने यह अभिनिर्धारित किया कि बोर्ड अलग-अलग सिलेण्डरों पर एक साथ बहुत बड़े पूंजीगत व्यय मद्धे अनुदान देने से इसी आधार मात्र पर इन्कार कर सकता है कि हर सिलेण्डर की लागत 25 पौण्ड से कम है, क्योंकि जो विवेकाधिकार प्रदत्त किया गया था वह बिना शर्त था और तद्नुसार ऐसा नियम अथवा नीति बनाने से वह मन्त्री प्रवारित नहीं था, परन्तु यह तब जब कि उसने अपने विवेकाधिकार के प्रयोग के लिए किसी आवेदन को सुनने से इन्कार न किया हो। इस विनिश्चय के प्रति निर्देश करने के पश्चात् **एच० आर० डब्ल्यू वेड**[1] ने यह कहा—

> "किन्तु उसकी नीति चाहे कितनी भी दृढ़ हो, कोई भी बात ऐसी नहीं है जो लोक प्राधिकारी को हर मामले के तथ्यों के आधार पर अपना मत स्थिर करने के कर्त्तव्य से मुक्त करे यदि कानून द्वारा भी यही आशयित है। इसलिए ऐसे अधिकरण को जिसे विवेकाधिकार का प्रयोग करना होता है, इस बाबत सावधान रहना चाहिए कि वह अपने को स्वयं अपने ही पूर्ववर्ती विनिश्चयों द्वारा आबद्ध न समझे। न्यायालय की बात और है, इसे अलग-अलग मामलों के गुणागुण की उपेक्षा करते हुए, संगत बने रहने का ही प्रयास नहीं करना चाहिए", **मर्केनडाइज ट्रांसपोर्ट लिमिटेड** बनाम **बी० टी० सी०** (1962) 2 क्यू० बी० 173 देखिए।"

27. संक्षेप में, अपने विवेकाधिकार के प्रयोग में अपने मार्गदर्शन के लिए राज्य सरकार द्वारा अपनाई गई नीति अथवा नियम, धारा 21(3) के उद्देश्य से कुछ सुसंगत होने चाहिए, जो चीनी के उत्पादन को बढ़ाने की दृष्टि से नए उद्योगों की स्थापना और वर्तमान उद्योगों के सारवान् विस्तार को प्रोत्साहन देने का उपबन्ध करना है। नीति अथवा नियम द्वारा विरचित यह वर्गीकरण मनमाना नहीं होना चाहिए बल्कि छूट के उपबन्ध के उद्देश्य के साथ इसका तर्कसंगत सम्बन्ध होना चाहिए। प्रस्तुत मामले में इसका अभाव प्रतीत होता है। इसमें छूट देने वाले उपबन्ध के उद्देश्य की दृष्टि से गन्ना उत्पादकों की सहकारी समितियों और अन्य नये अथवा सारतः विस्तारित उद्योगों को एक ही स्तर पर रखा गया है और पूर्वकथित वर्ग के उद्योगों तक ही छूट का फायदा सीमित करके

---

[1] देखिए 'एडमिनिस्ट्रेटिव लॉ' तृतीय संस्करण पृष्ठ 66-67.

1973(12) eILR(PAT) SC 250

और पश्चात्कथित उद्योगों को छूट के फायदे से वंचित करके पूर्वकथित उद्योगों को विशेष रियायत देने का कोई औचित्य नहीं हो सकता है। गन्ना उत्पादकों की सहकारी समितियों को पक्षपातपूर्ण बर्ताव के लिए चुनना और अन्य नये और सारतः विस्तारित उद्योगों को अपवर्जित करना, छूट देने वाले उपबन्ध के उद्देश्य से पूर्णतः असम्बद्ध है और राज्य सरकार द्वारा अपनाई गई नीति अथवा नियम छूट देने की शक्ति के प्रयोग से पूर्ण रूप से संगत नहीं है।

28. अतः हम उपाबन्ध 3 को अभिखण्डित करते हैं और इनमें से हर एक रिट पिटीशन में और सिविल अपील में आन्ध्र प्रदेश सरकार को रिट पिटीशनरों और अपीलार्थी के आवेदनों पर गुणागुण के आधार पर विचार करने और उपाबन्ध 3 में अन्तर्विष्ट नीति विषयक विनिश्चय को ध्यान में न रख कर, हर एक मामले में समुचित आदेश पारित करने का परमादेश जारी करते हैं। हम रिट पिटीशनों और सिविल अपील को, खर्चे के बारे में किसी आदेश के बिना, मंजूर करते हैं।

आदेश

न्यायालय के बहुमत निर्णय के अनुसार न्यायालय ने पिटीशनरों को एक सैट का खर्चा देते हुए अपील और रिट खारिज कर दिया।

अपील तथा रिट पिटीशन खारिज किए गए।

श०/ई०

———