चन्द्रिका झा
बनाम
बिहार राज्य और अन्य

(Chandrika Jha
v.
State of Bihar and Others)

(27 अक्तूबर, 1983)

(न्यायाधिपति ए० पी० सेन और ई० एस० वेंकटरामय्या)

संविधान, 1950—अनुच्छेद 162—[सपठित बिहार एण्ड उड़ीसा को-आपरेटिव सोसाइटीज ऐक्ट, 1935 (1935 का 6—धारा 14, 65-ए और 66 तथा बिहार को-आपरेटिव सोसाइटीज रूल्स, 1959—नियम 15]—रजिस्ट्रार की शक्तियां—जिला केन्द्रीय सहकारी बैंक की उपविधियों के अधीन रजिस्ट्रार प्रथम निदेशक बोर्ड को नाम-निर्देशित करने के लिए सशक्त है—राज्य के मुख्य मंत्री द्वारा रजिस्ट्रार की शक्तियों का अधिहरण हस्तक्षेप गठित करता है और उनकी अवधि में विस्तार करने संबंधी मुख्य मंत्री के आदेश अवैध हैं।

अपीलार्थी, जिसे प्रथम निदेशक बोर्ड के सचिव के रूप में नामनिर्दिष्ट किया गया था, एक राजनैतिक व्यक्ति है और तत्समय के मुख्य मन्त्री से उनका सीधा सम्पर्क था। परिणामतः, रजिस्ट्रार द्वारा गठित प्रथम निदेशक बोर्ड तन्निमित्त रजिस्ट्रार, सहकारी समितियों के निदेशों को, जो कि समय-समय पर दिए जा रहे थे, दण्डाभाव सहित अपास्त करता रहा क्योंकि वे निदेशक बोर्ड का निर्वाचन करने के प्रयोजन हेतु सामान्य बैंक का आश्रय लेने में दिलचस्पी नहीं रखते थे। रजिस्ट्रार के निदेशों का अनुपालन करने की बजाय अपीलार्थी ने जिला कांग्रेस (ई), वैशाली के पत्र-शीर्षक का प्रयोग करते हुए और रजिस्ट्रार, सहकारी समितियां तथा अन्य सभी पदधारियों के आदेश को नजरन्दाज़ करते हुए सीधे मुख्य मन्त्री से सम्पर्क किया और प्रथम निदेशक बोर्ड की पदावधि में समय-समय पर विस्तार कराते रहे एवं किसी भी न्यायोचित्य के न होते हुए भी नवीन बोर्ड के निर्वाचन को मुल्तवी कराते रहे। तत्समय के मुख्य मन्त्री ने सहकारिता मन्त्री के नाम सम्बोधित एक पत्र में यह निदेश दिया कि रजिस्ट्रार को चाहिए कि वह फिलहाल प्रबंधतंत्र समिति की कालावधि

में विस्तार करता रहे। उसने उक्त आदेश की पूर्णतः अवहेलना किए बिना विस्तारित अवधि के भीतर सामान्य बैठक बुलाए जाने का निदेश दिया और यह आदेश जारी किया कि बोर्ड का निर्वाचन किया जाए किन्तु इसे निरर्थक बना दिया गया। अपीलार्थी ने मुख्य मन्त्री से प्रबन्ध समिति की अवधि में एक वर्ष के विस्तार की मांग की और मुख्य मन्त्री ने सहकारिता मंत्री को आवश्यक कदम उठाए जाने के लिए कहा। इस बीच रजिस्ट्रार ने कुछ आदेश जारी किए किन्तु वे कार्यान्वित नहीं हो सके। इसी बीच, मुख्य मंत्री को अपने पद से त्याग-पत्र देना पड़ा और राज्य के उद्योग मन्त्री ने सहकारिता विभाग के आयुक्त के नाम एक संसूचना जारी की जिसमें यह कहा गया कि यदि समिति का पुनर्गठन किया जाता है तो बोर्ड वैध रूप से केवल सात सदस्यों से मिलकर विरचित होगा, किन्तु यदि समिति किसी अन्य कारणवश अतिष्ठित कर दी जाती है तो उसका गठन 15 सदस्यों से मिलकर होगा और इस हेतु 8 नाम और भेज दिए गए। तत्पश्चात्, रजिस्ट्रार ने श्रम निदेशक बोर्ड गठित किया और यह निदेश दिया कि पुनर्गठित बोर्ड की पदावधि शेष अवधि के लिए होगी। इस मामले में जो संक्षिप्त प्रश्न अवधारणार्थ उठता है वह यह है कि क्या उस समय के मुख्य मंत्री उपविधि सं० 29 के अधीन सहकारिता समिति रजिस्ट्रार के कृत्यों को अधिहृत करने के हकदार थे? इसके अतिरिक्त यह प्रश्न भी उठाया गया कि क्या मन्त्री इस बात का हकदार था कि वह सहकारिता समिति रजिस्ट्रार के नाम निदेश जारी कर सके कि उपविधि सं० 29 के अधीन नामनिर्दिष्ट निदेशक बोर्ड को पुनः गठित किया जाए और यदि ऐसा होता है तो क्या वह इस सिलसिले में रजिस्ट्रार के कृत्यों को ग्रहण कर सकता था और उसे नामों की सूची दे सकता था जिन्हें पुनर्गठित बोर्ड में नामनिर्दिष्ट किया जाए? रजिस्ट्रार की शक्तियों में हस्तक्षेप बराबर किया गया था। अतः उसने उच्चतम न्यायालय में इस विषय में अपील पेश की। अपील को भागतः मंजूर करते हुए,

अभिनिर्धारित—न्यायालय मुख्य मंत्री के इस औचित्य को समझने में असफल रहा है कि वह प्रथम निदेशक बोर्ड की अवधि में विस्तार करने हेतु आदेश कैसे पारित कर सकता है। यह उपधारणा की जा सकती है कि मुख्य मन्त्री ने मुद्दों पर विचार-विमर्श किया था मानो कि वे राज्य सरकार के कार्यपालक कृत्य थे और तद्द्वारा उसने स्पष्ट रूप से समय-समय पर प्रथम निदेशक बोर्ड की अवधि में विस्तार करते समय उपविधि सं० 29 के अधीन रजिस्ट्रार के कानूनी कृत्यों को अधिहृत कर लिया था। राज्य की कार्यपालक शक्ति जो कि अनुच्छेद 154 (1) के अधीन राज्यपाल में निहित है, उससे अवशिष्ट

अथवा ऐसे सरकारी कृत्य अभिप्रेत हैं, जो विधायी एवं न्यायिक कृत्यों के ग्रहण कर लिए जाने के पश्चात् बाकी रहते हैं। (पैरा 11)

तत्समय के मुख्य मन्त्री की कार्यवाही का समर्थन बिहार एण्ड उड़ीसा को-आपरेटिव सोसाइटीज ऐक्ट, 1935 की धारा 65-क के निबंधनों द्वारा नहीं किया जा सकता है क्योंकि उक्त धारा निश्चित रूप से राज्य सरकार को पुनरीक्षण शक्ति प्रदान करती है। अधिनियम की धारा 65-क में विनिर्दिष्ट विषयों में से किसी भी विषय की बाबत रजिस्ट्रार के समक्ष कोई कार्यवाही लम्बित नहीं थी और न ही रजिस्ट्रार ने उसके बारे में कोई आदेश पारित किया था। ऐसी कार्यवाही अथवा ऐसे आदेश के अभाव में, राज्य सरकार के समक्ष ऐसा कोई कारण नहीं था कि वह अधिनियम की धारा 65-क के अधीन अपनी शक्तियों का अवलम्ब लेते। राज्य सरकार स्वयं अपनी ओर से न तो अधिनियम और उन नियमों के अधीन ही रजिस्ट्रार के कानूनी कृत्यों का प्रयोग कर सकती है। (पैरा 12)

न तो मुख्य मंत्री और न ही सहकारिता मंत्री अथवा उद्योग मंत्री को ऐसी कोई शक्ति प्राप्त थी कि वह उपविधि सं० 29 के अधीन रजिस्ट्रार के कानूनी कृत्यों को स्वयं ग्रहण कर लेता। समय-समय पर प्रबन्ध समिति की अवधि में विस्तार करने हेतु तत्समय के मुख्य मन्त्री का कार्य उसकी शक्ति के अन्तर्गत नहीं था। ऐसा कार्य नियमों तथा तद्धीन विरचित उपविधियों के उपबन्धों का उल्लंघन करता है। समय समय पर यथा-संशोधित अधिनियम इस प्रयोजन के लिए अधिनियमित किया गया था कि सहकारिता सोसाइटियों को व्यापक रूप दिया जा सके और संस्था को गणतंत्रात्मक बनाया जा सके, बजाय इसके कि उन्हें इने-गिने व्यक्तियों द्वारा एकाधिकार में रखने की इजाजत दी जाए। मुख्य मंत्री के कार्य से अधिनियम द्वारा अनुध्यात लाभ-दायक अभ्युपायों का प्रत्याख्यान अभिप्रेत है। (पैरा 13)

किन्हीं कारणों से यह अभिनिर्धारित किया जाना चाहिए कि उद्योग मंत्री ने भी उस रीति संबंधी निर्देश देते समय जिसमें कि पुनर्गठित बोर्ड में उसके द्वारा नामनिर्दिष्ट 7 नामों की सूची अग्रेषित की गई थी और तत्पश्चात् 8 नामों की सूची भी यह उपदर्शित करते हुए भेजी गई थी कि यदि प्रबंध समिति किसी अन्य उपबंध के अधीन प्रतिष्ठित की गई हो तो वह 15 व्यक्तियों से मिलकर गठित होगी, उसने अपने प्राधिकार का अतिरेक किया था। (पैरा 14)

'आगे आदेश होने तक'' शब्द सभी पश्चात्वर्ती आदेशों में दिए गए हैं जहां-जहां भी बोर्ड की अवधि में विस्तार किया गया है और इसलिए रजिस्ट्रार ने किसी भी समय बोर्ड को पुनर्गठित करके विस्तारित अवधि में कमी करने के अधिकार को अपने पास आरक्षित रख लिया था। किन्तु प्रस्तुत

मामले में प्रथम निदेशक बोर्ड को पुनर्गठित करने हेतु रजिस्ट्रार द्वारा जारी किया गया आक्षेपकृत आदेश उपविधि सं० 29 के अधीन अपनी शक्तियों का प्रयोग करते हुए स्वयं अपने पूर्वाधिकार के आधार पर विचार किया गया था बल्कि वह उद्योग मन्त्री के आदेश पर किया गया था और तदनुसार निश्चित रूप से यह अविधिमान्य माना जाना चाहिए। (पैरा 15)

मामले की परिस्थितियों में न्यायालय रजिस्ट्रार, सहकारी सोसाइटी, बिहार को यह निदेश देना उचित समझता है कि वह वैशाली जिला केन्द्रीय सहकारिता बैंक को अपने हाथ में ले ले और ऐसी सभी शक्तियां तथा ऐसे सभी कर्त्तव्यों का पालन करे जो कि बिहार एण्ड उड़ीसा को-आपरेटिव सोसाइटीज ऐक्ट, 1935 तथा बिहार को-आपरेटिव सोसाइटीज रूल्स, 1959 के अधीन प्रबंध समिति में निहित हैं। रजिस्ट्रार या तो स्वयं या फिर उसके द्वारा पदाभिहित सहकारिता विभाग में किसी अधिकारी से यह मांग करेगा कि वह ऐसे समय और स्थान पर केन्द्रीय सहकारिता बैंक के मुख्यालय में सोसाइटी की सामान्य बैठक बुलाएं और सोसाइटी से यह अपेक्षा करे कि वह नवीन निदेशक बोर्ड निर्वाचित करे। आगे हम यह निदेश देते हैं कि न तो 22 जुलाई, 1981 को रजिस्ट्रार द्वारा गठित प्रथम निदेशक बोर्ड के सदस्य और न ही 6 सितम्बर, 198[illegible] को उसके द्वारा यथाकथित रूप से पुनर्गठित निदेशक बोर्ड सोसाइटी के कार्यकलाप में हस्तक्षेप करेगा। इन निदेशों का अनुवर्तन करते हुए, सहकारिता सोसाइटी का रजिस्ट्रार केन्द्रीय सहकारिता बैंक के प्रबंधतंत्र को ग्रहण करने हेतु तुरन्त अनुदेश जारी करेगा और वह सहकारिता विभाग के अन्तर्गत किसी अधिकारी को पदाभिहित कर सकता है। वह तब तक प्रबंध समिति के कर्त्तव्यों और कृत्यों का निर्वहन करता रहे जब तक कि विधि के अनुसार नवीन निदेशक बोर्ड गठित नहीं कर दिया जाता। (पैरा 16)

सिविल अपीली अधिकारिता : 1983 की सिविल अपील सं० 10296.

1983 की सिविल अपील सं० सी० डब्ल्यू० जे० सी० 4139 में पटना उच्च न्यायालय के तारीख 30 सितम्बर, 1983 वाले निर्णय और आदेश के विरुद्ध विशेष इजाजत लेकर की गई अपील।

अपीलार्थी की ओर से — श्री प्रमोद स्वरूप

प्रत्यर्थी की ओर से — श्री के० एन० राय

न्यायालय का निर्णय न्यायाधिपति ए० पी० सेन ने दिया।

न्यायाधिपति सेन—

तारीख 13 सितम्बर, 1983 वाले पटना उच्च न्यायालय के आदेश के विरुद्ध विशेष इजाजत लेकर इस अपील में संविवाद किया गया है, जिसका

सम्बन्ध कतिपय निदेशों को जारी करने में राज्य के मुख्य मन्त्री की कार्रवाई की वैधता तथा औचित्य से है और आनुषंगिक रूप से इसके अन्तर्गत अपने विभाग के अधीन किसी कानूनी कर्मचारी के कार्यकरण में हस्तक्षेप करने के सम्बन्ध में मन्त्री की शक्ति और परिधि तथा विस्तार की भी चर्चा की गई है।

2. तथ्य इस प्रकार हैं कि मुजफ्फरनगर जिले का विभाजन किए जाने पर तथा मुजफ्फरनगर और हाजीपुर नामक नए जिलों की सृष्टि किए जाने पर, एक पृथक् केन्द्रीय सहकारी बैंक जो वैशाली जिला सेन्ट्रल सहकारी बैंक के नाम से ज्ञात है, हाजीपुर जिले के वास्ते रजिस्ट्रीकृत उपविधियों सहित रजिस्ट्रीकृत किया गया था। उक्त रजिस्ट्रीकृत उपविधियों की उपविधि सं० 29 में अन्य उपबंधों के साथ-साथ निम्नलिखित उपबंध किए गए हैं—

> * "29. प्रबन्ध : बैंक का प्रबन्ध एक निदेशक बोर्ड में निहित होगा जिसमें 17 व्यक्ति होंगे :
>
> × × ×
>
> परन्तु यह भी कि बैंक का प्रथम निदेशक बोर्ड रजिस्ट्रार, सहकारी सोसाइटी, बिहार द्वारा एक समय में अनधिक एक वर्ष की कालावधि के लिए नामनिर्दिष्ट किए जायेंगे और यह कुल मिलाकर तीन सहकारी वर्षों से अधिक के लिए नहीं होंगे और यह कि रजिस्ट्रार, सहकारी सोसाइटी, यदि और जब अपेक्षित हो नामनिर्देशन को उपांतरित कर सकेगा।"

3. रजिस्ट्रार सहकारी सोसाइटी, बिहार ने उप-विधि सं० 29 द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए तारीख 22 जुलाई, 1981 वाले अपने आदेश द्वारा 17 सदस्यों के प्रबन्ध-तन्त्र की एक समिति नामनिर्दिष्ट की, जिसके अन्तर्गत अपीलार्थी, 6 मास की कालावधि के लिए अर्थात् 31 दिसम्बर,

---

* अंग्रेजी में यह इस प्रकार है–

> "29 *Management*: The Management of the Bank shall vest in a Board of Directors which will consist of 17 persons :
>
> × × ×
>
> Provided also that the first Board of Directors of the Bank shall be nominated by the Registrar, Co-operative Societies, Bihar for a period not exceeding one year at a time and not exceeding three Co-operative years in aggregate and that the Registrar, Co-operative Societies may modify the nomination if and when required."

1981 पर्यन्त है, या अन्य आदेश दिए जाने तक, इन दोनों में से जो भी पूर्वतर हो, सहकारी बैंक का प्रथम निदेशक बोर्ड होगा। प्रबन्ध-तन्त्र की समिति को विनिर्दिष्ट रूप से यह निदेश दिया गया था कि वह सेन्ट्रल बैंक के निदेशक बोर्ड का निर्वाचन विधि के अनुसार उनके नामनिर्देशन की तारीख से 6 मास के भीतर करवाए और रजिस्ट्रार ने अपने आदेश द्वारा "आगे आदेश होने तक" अभिव्यक्ति का उपयोग करते हुए बोर्ड के नामनिर्देशन में परिवर्तन करने संबंधी अपना विवेकाधिकार आरक्षित रखा था। रजिस्ट्रार ने तारीख 1 अक्तूबर, 1981 वाले अपने पत्र द्वारा प्रबन्ध-तन्त्र की समिति को यह निदेश दिया कि, वह 20 दिसम्बर, 1981 तक, उसमें निर्धारित कार्यक्रम के अनुसार बैंक के निदेशक बोर्ड के निर्वाचन की कार्यवाही पूरी करे क्योंकि नामनिर्दिष्ट बोर्ड की पदावधि 31 दिसम्बर, 1981 को समाप्त होने जा रही है। इस पत्र की प्रतियां जिला सहकारी अधिकारी, वैशाली के नाम आवश्यक कार्रवाई हेतु भेजी गईं और ऐसी प्रतियां बैंक के कार्यपालक अधिकारी के नाम जारी की गईं, जिनमें यह कथन किया गया कि यह उसका स्वीय उत्तरदायित्व होगा कि वह नियत समय पर अनुसूची के अनुकूल उस सम्बन्ध में वांछित कदम उठाए। तदनुसार, जिला सहकारी अधिकारी, वैशाली ने तारीख 23 अक्तूबर, 1981 वाले अपने पत्र द्वारा सहकारी बैंक के कार्यपालक अधिकारी को यह निदेश दिया कि वह 20 दिसम्बर, 1981 पर्यन्त निदेशक बोर्ड के निर्वाचन को पूरा करवा ले।

4. इस मामले में एक दुर्भाग्यपूर्ण प्रवृत्ति का दृष्टांत मिलता है जो कि अब देश के शासन में आजकल अत्यन्त सामान्य हो गई है। जिस अपीलार्थी को प्रथम निदेशक बोर्ड के सचिव के रूप में नामनिर्दिष्ट किया गया था, और वह स्पष्टत: एक राजनैतिक व्यक्ति है, उसका शक्ति-स्थल अर्थात् तत्समय के मुख्य मन्त्री, डा० जगन्नाथ मिश्र से सीधा सम्पर्क था। परिणाम यह हुआ कि रजिस्ट्रार द्वारा यथागठित प्रथम निदेशक बोर्ड तन्निमित्त रजिस्ट्रार, सहकारी समितियों के निदेशों को जोकि समय-समय पर दिए जा रहे थे, दण्डाभाव सहित अपास्त करता रहा क्योंकि वे निदेशक बोर्ड का निर्वाचन कराने के प्रयोजन हेतु सामान्य बैंक बुलवाने में दिलचस्पी नहीं रखते थे। रजिस्ट्रार के निदेशों का अनुवर्तन करने की बजाय अपीलार्थी ने जिला कांग्रेस (इ०), वैशाली के पत्र शीर्षक का प्रयोग करते हुए और रजिस्ट्रार, सहकारी समितियां तथा अन्य सभी पदाधिकारियों के आदेश को नजरन्दाज करते हुए, सीधे डा० जगन्नाथ मिश्र, जो तत्समय बिहार के मुख्य मन्त्री थे, से सम्पर्क किया और प्रथम निदेशक बोर्ड की पदावधि में समय-समय पर विस्तार कराते रहे तथा किसी भी विधिपूर्ण न्यायोचित्य के बिना ही नवीन बोर्ड के निर्वाचन को मुल्तवी कराते रहे। तत्समय के मुख्य मन्त्री ने 29 अक्तूबर, 1981 को

मंत्री (सहकारिता) के नाम संबोधित पत्र में यह निदेश देते हुए पृष्ठांकन किया कि रजिस्ट्रार को चाहिए कि वह फिलहाल प्रबन्ध-तन्त्र समिति की कालावधि में विस्तार करता रहे। रजिस्ट्रार को तारीख 26 नवम्बर, 1981 वाले अपने आदेश द्वारा इस बात के लिए अवरुद्ध किया गया कि वह 6 मास की कालावधि के लिए अर्थात् 30 जून, 1981 तक प्रबन्ध समिति की अवधि में विस्तार करे, किन्तु उसने तथापि प्रबन्ध समिति को यह विनिर्दिष्ट निदेश दिया कि विस्तारित अवधि के भीतर सामान्य बैठक बुलाई जाए और निदेशक बोर्ड को निर्वाचित किया जाए, किन्तु यह निरर्थक सिद्ध हुआ। 21 अप्रैल, 1982 को अपीलार्थी ने तत्समय के मुख्य मन्त्री के नाम एक पत्र सम्बोधित किया जिसमें यह कहा गया कि प्रबन्ध समिति की पदावधि में एक वर्ष के लिए अतिरिक्त विस्तार कर दिया जाए और तत्समय के मुख्य मन्त्री ने उस पर पृष्ठांकन करते हुए, मन्त्री (सहकारिता) को उसे सम्बोधित कर दिया और यह निदेश दिया कि अवधि में विस्तार करने हेतु आवश्यक कदम उठाए जायें। पुनः, रजिस्ट्रार को तारीख 21 जून, 1982 वाले आदेश द्वारा इस बात के लिए आबद्ध होना पड़ा कि 31 मई, 1983 तक या आगे आदेश होने तक, इन दोनों में से जो भी पूर्वतर हो, एक वर्ष की कालावधि के लिए निदेशक बोर्ड के नामनिर्देशन की कालावधि में विस्तार कर दिया जाए। तथापि, रजिस्ट्रार ने पदावधि में विस्तार करते समय पुनः एक निदेश दिया जिसमें प्रबंध समिति से यह अपेक्षा की गई कि सामान्य बैठक बुलाई जाए जिसमें कि नवीन निदेशक बोर्ड का निर्वाचन कराया जाए, किन्तु उक्त निदेश के बावजूद ऐसी कोई बैठक नहीं बुलाई गई। 15 अप्रैल, 1983 को अपीलार्थी ने 1 जून, 1983 पर्यन्त एक वर्ष की कालावधि के लिए निदेशक बोर्ड की पदावधि में विस्तार करने हेतु तत्समय के मुख्य मंत्री के नाम एक संसूचना सम्बोधित की और तब तत्समय के मुख्य मंत्री ने तारीख 13 जून, 1983 वाले अपने आदेश द्वारा 6 मास के लिए पदावधि में विस्तार कर दिया और आदेश को मंत्री (सहकारिता) को पृष्ठांकित कर दिया। तदनुसार, तारीख 23 जून, 1983 वाले अपने आदेश द्वारा रजिस्ट्रार ने 30 नवम्बर, 1983 तक, या आगे आदेश होने तक, इन दोनों में से जो भी पूर्वतर हो, नामनिर्दिष्ट बोर्ड की पदावधि में विस्तार कर दिया। पदावधि में विस्तार करते समय रजिस्ट्रार ने पुनः प्रबन्ध समिति के नाम एक विनिर्दिष्ट निदेश जारी किया कि पूर्वोक्त प्रयोजन हेतु सामान्य बैठक बुलाई जाए।

5. जब 13 अगस्त, 1983 को तत्समय के मुख्य मंत्री प्रत्यर्थी सं० 3 ने त्याग-पत्र दे दिया तो ललितेश्वर प्रसाद शाही, जो बिहार राज्य के उद्योग मंत्री थे, उनके विषय में ऐसा प्रतीत होता है कि उन्होंने 5 सितम्बर, 1983

को सहकारिता विभाग के आयुक्त के नाम एक निदेश जारी किया। इस संसूचना को "गैर-शासकीय" अंकित किया गया और वह निम्नलिखित रूप में थी—

> "यदि समिति का पुनर्गठन किया जाता है तो बोर्ड वैध रूप से केवल 7 सदस्यों से मिलकर गठित होगा। इस प्रयोजनार्थ 7 नाम भेजे जा रहे हैं। जब समिति किसी अन्य उपबंध के अधीन अतिष्ठित कर दी जाती है तो यह 15 सदस्यों से मिलकर बनेगी। इस प्रयोजनार्थ पृथक् पृष्ठ पर 8 नाम भेजे जा रहे हैं।"

खाकी कागज पर मन्त्री ने सात व्यक्तियों के प्रथम वर्ग को तथा 8 नामों के द्वितीय वर्ग को उपवर्णित किया।

6. उसके अनुवर्तन में रजिस्ट्रार ने तारीख 6 सितम्बर, 1983 वाले अपने आक्षेपकृत आदेश द्वारा, अपने सभी पूर्ववर्ती आदेशों को अतिष्ठित करते हुए, तत्काल श्रम निदेशक बोर्ड गठित कर दिया और यह निदेश दिया कि पुनर्गठित बोर्ड की पदावधि शेष अवधि के लिए अर्थात् 30 नवम्बर, 1983 तक, या आगे आदेश होने तक, या इन दोनों में से जो भी पूर्वतर हो, होगी।

7. जो संक्षिप्त प्रश्न अवधारणार्थ उद्भूत होता है वह यह है कि क्या उस समय के मुख्य मन्त्री उपविधि संख्या० 29 के अधीन सहकारिता समिति रजिस्ट्रार के कृत्यों को अधिहृत करने के हकदार थे? इसके अतिरिक्त, प्रश्न यह है कि क्या मन्त्री इस बात का हकदार था कि वह सहकारिता समिति रजिस्ट्रार के नाम निदेश जारी कर सकता कि उप-विधि सं० 29 के अधीन नामनिर्दिष्ट निदेशक बोर्ड को पुन: गठित किया जाए; और यदि ऐसा है तो क्या वह इस सिलसिले में अग्रसर होते हुए रजिस्ट्रार के कृत्यों को ग्रहण कर सकता था और उसे नामों की सूची अग्रेषित कर सकता था जिन्हें पुनर्गठित बोर्ड में नामनिर्दिष्ट किया जाए। उप-विधि सं० 29 के अधीन, रजिस्ट्रार का यह कृत्य है कि वह प्रथम निदेशक बोर्ड गठित करे जो निश्चित रूप से ऐसे बोर्ड को पुनर्गठित करने हेतु आनुषंगिक अथवा समनुषंगी शक्ति धारण करता है, जब कि उसका समाधान हो गया हो कि परिवेशी परिस्थितियां ऐसी अपेक्षा करती हैं।

8. अपीलार्थी की ओर से यह दलील दी गई है कि रजिस्ट्रार को उप-विधि सं० 29 के अधीन बोर्ड को पुनर्गठित करने की कोई शक्ति प्राप्त नहीं थी और यह कि चाहे जो भी हो, मन्त्री रजिस्ट्रार के नाम ऐसा कोई आदेश जारी नहीं कर सकता था जिसमें वह रीति बतलाई गई हो जिसके

अनुसार बोर्ड पुनर्गठित किया जाएगा। प्रत्यर्थियों द्वारा पेश की गई तत्प्रतिकूल दलील यह है कि उस समय के मुख्य मंत्री ने अवैध रूप से उप-विधि स० 29 के अधीन रजिस्ट्रार के कानूनी कृत्यों को स्वयं अधिहृत कर लिया था और उसने अपीलार्थी को तथा गिने चुने कुछ व्यक्तियों को खुश करने के लिए प्रश्नगत विभिन्न आदेश पारित किए थे, जो कि अधिनियम की स्कीम के प्रतिकूल केन्द्रीय सहकारिता बैंक पर अपना नियंत्रण धारण कर सकते थे, और यह कि जब मुख्य मंत्री ने अपने पद का त्याग कर दिया तो उद्योग मंत्री को बोर्ड के पुनर्गठन हेतु रजिस्ट्रार के नाम निदेश जारी करने संबंधी पूर्ण न्यायौचित्य प्राप्त था। यह कहा गया है कि मंत्री वैशाली जिले में एक महत्त्वपूर्ण राजनीतिक कार्यकर्ता था और उसे अनौपचारिक रूप से यह कहा गया था कि वह रजिस्ट्रार के विचारार्थ समुचित व्यक्तियों के नामों का सुझाव प्रस्तुत करे। जिस संसूचना के प्रति निर्देश किया गया है वह मंत्री द्वारा सहकारिता विभाग के आयुक्त के नाम जारी की गई थी और उसे मात्र इस हेतु "गैर शासकीय" अंकित किया गया था क्योंकि उसमें केवल उसका अनौपचारिक सुझाव अन्तर्विष्ट था। दलील यह दी गई है कि मन्त्री इस बात का हकदार है कि वह अपने विभाग के अन्तर्गत किसी कानूनी अधिकारी के नाम इस प्रकृति का निर्देश जारी कर सकता है और इसलिए रजिस्ट्रार को निश्चित रूप से मंत्री के निदेशों के अधीन कार्यवाही करनी थी।

9. बिहार और उड़ीसा को-आपरेटिव सोसाइटीज़ ऐक्ट, 1935 (जिसे संक्षेप में 'अधिनियम' कहा गया है) उसका संक्षिप्त शीर्षक इस प्रकार है: "बिहार और उड़ीसा राज्यों में सहकारिता समितियों से सम्बन्धित विधि को समेकित और संस्थित करने के लिए अधिनियम", और उद्देशिका में यह परिवर्णन किया गया है कि विधानमण्डल का उद्देश्य और प्रयोजन कृषकों तथा अन्य व्यक्तियों में जिनकी समान शक्तियां हों मितव्ययता, आत्म-सहायता तथा पारस्परिक मदद की प्रोन्नति करने के लिए सहकारी समितियों की विरचना, समीकरण तथा समेकन को सुचारू रूप देना है। उपधारा (1) में यह उपबंध किया गया है कि कोई ऐसी समिति जिसका उद्देश्य सहकारिता साधनों के अनुसार अपने सदस्यों के सामान्य हितों की प्रोन्नति प्रदान करना है अथवा कोई समिति जो ऐसी सोसाइटी के कार्यकलाप को सुचारू रूप देने के उद्देश्य से स्थापित की गई है, अधिनियम के अधीन अथवा सीमित दायित्व के बिना रजिस्ट्रीकृत की जा सकती है। धारा 11 की उपधारा (1) में यह उपबंध किया गया है कि यदि रजिस्ट्रार का समाधान हो जाता है कि किसी सोसाइटी ने अधिनियम तथा नियमों के उपबंधों का अनुवर्तन किया है और यह कि उसकी प्रास्थिति उप-विधियां अधिनियम अथवा नियमों के

1983(10) eILR(PAT) SC 1

प्रतिकूल नहीं हैं यदि वह उचित समझे तो वह उस सोसाइटी को एवं उसकी उप-विधियों को रजिस्ट्रीकृत कर सकता है। अधिनियम की धारा 14 की उप-धारा (2) में यह उपबंध किया गया है कि किसी रजिस्ट्रीकृत सोसाइटी का प्रबंध किसी ऐसी प्रबंध समिति में निहित होगा जो नियमों के अनुकूल गठित की गई हो। अधिनियम की धारा 14 की उपधारा (3) में यह उपबंध किया गया है कि सोसाइटी की प्रबन्ध समिति के निर्वाचित सदस्यों तथा पदाधिकारियों की पदावधि के लिए उपबन्ध सोसाइटी की उप-विधियों में किया जाएगा और निर्वाचित सदस्य तथा पदाधिकारी अपनी पदावधि के पर्यवसान के पश्चात् तब तक पद धारण करते रहेंगे जब तक कि उनके उत्तराधिकारियों का निर्वाचन नहीं कर लिया जाता है अथवा तीन मास पर्यन्त उसे धारण करेंगे, इन दोनों में से जो भी पूर्वोत्तर हो। केन्द्रीय सहकारी बैंक धारा 2(ग) के अर्थान्तर्गत एक वित्त पोषण करने वाला बैंक है जिससे एक रजिस्ट्रीकृत सोसाइटी अभिप्रेत है जिसका मुख्य उद्देश्य अन्य रजिस्ट्रीकृत सोसाइटियों या ऐसी सोसाइटियों और कृषकों दोनों को नकद या जिन्स के रूप में अग्रिम धनराशि का प्रदाय करना है। तथ्यों की प्रकृति को देखते हुए, केन्द्रीय सहकारी बैंक विशाल मात्रा में धनराशि धारण करता है। अधिनियम की स्कीम के अधीन सहकारिता सोसाइटी के रजिस्ट्रार पर राज्य के अन्तर्गत समस्त सहकारिता सोसाइटियों को प्रेषित करने का कर्त्तव्य सौंपा गया है।

10. बिहार को-आपरेटिव सोसाइटी रूल्स, 1959 में यह उपबंध किया गया है कि प्रबंध समिति के इतने सदस्यों के रजिस्ट्रार द्वारा नामनिर्देशन के अध्यधीन रहते हुए और ऐसी रीति में जैसा कि उसके द्वारा विहित की जाए, रजिस्ट्रीकृत सोसाइटी की प्रबंध समिति जिसके अन्तर्गत उसके पदधारी भी होंगे, उप-विधि के अनुसार की गई वार्षिक सामान्य बैठक में सोसाइटी के सदस्यों में से मतदान द्वारा पदधारियों को निर्वाचित किया जाएगा। परन्तुक के साथ पठित उप-विधि सं० 29 रजिस्ट्रार को यह शक्ति प्रदत्त करती है कि वह केन्द्रीय सहकारी बैंक के प्रथम निदेशक बोर्ड को गठित करे। उप-विधि सं० 29 के परन्तुक के द्वितीय भाग के अधीन उसे ऐसा बोर्ड पुनर्गठित करने की आवश्यक शक्ति प्राप्त है।

11. अधिनियम की धारा 65-क जिसका अवलम्ब लिया गया है इस प्रकार है—

*"65-क. इस अधिनियम मे तत्प्रतिकूल अन्तर्विष्ट किसी

---

*अंग्रेजी में यह इस प्रकार है–

"65-A. Notwithstanding anything to the

बात के बावजूद राज्य सरकार या तो स्वयं अथवा गठन या पुनर्गठन, विलय, चयन, अतिष्ठन, परिसमापन या सोसाइटी के कार्यकरण से संबंधित किसी अन्य विषय द्वारा व्यथित किसी पक्षकार द्वारा इस अधिनियम के अधीन निरीक्षण या जांच के किसी अभिलेख अथवा रजिस्ट्रार या उसके अधीनस्थ अधिकारी या किसी अन्य व्यक्ति के समक्ष जो कि अपने प्राधिकार के अन्तर्गत कार्यवाही कर रहा हो, लम्बित किसी विषय की मांग कर सकेगी और उसके बारे में परीक्षा करते हुए ऐसे आदेश दे सकेगी जैसी कि वह उचित समझे।"

12. हम मुख्य मंत्री के इस औचित्य को समझने में असफल रहे हैं कि वह प्रथम निदेशक बोर्ड की अवधि में विस्तार करने हेतु आदेश कैसे पारित कर सकता है। सरकार के मंत्रिमण्डल की पद्धति के अधीन मुख्य मन्त्री अति उत्कृष्ट स्थिति धारण करता है और यदि व्यवहारिक रूप से राज्य के शासन को चलाता है। मुख्य मंत्री किसी ऐसी सूचना की मांग कर सकता है जो कि किसी विभाग के भार-साधक मंत्री के पास उपलभ्य हो और वह राज्य सरकार के सामान्य प्रशासन को चलाने के लिए आवश्यक निदेश जारी कर सकता है। यह उपधारणा की जा सकती है कि मुख्य मंत्री ने मुद्दों पर विचार-विमर्श किया था मानो कि वे राज्य सरकार के कार्यपालक कृत्य थे और तद्द्वारा उसने स्पष्ट रूप से समय-समय पर प्रथम निदेशक बोर्ड की अवधि में विस्तार करते समय उप-विधि सं० 29 के अधीन रजिस्ट्रार के कानूनी कृत्यों को अधिहृत कर लिया था। राज्य की कार्यपालक शक्ति जो कि अनुच्छेद 154(1) के अधीन राज्यपाल में निहित है, उससे अवशिष्ट अथवा ऐसे सरकारी कृत्य अभिप्रेत हैं, जो विधायी एवं न्यायिक कृत्यों के ग्रहण कर लिए जाने के पश्चात् बाकी रहते हैं। कार्यपालक शक्ति के अन्तर्गत राज्य के सामान्य प्रशासन को कार्यान्वित करने अथवा उनके पर्यवेक्षण करने के लिए

may, of its own motion or on an application made to it by any party aggrieved by the constitution or reconstitution, amalgamation, election, supersession, liquidiation or any other matter concerning working of the society, call for any record of inspection or enquiry made under this Act or procceedings of any matter pending before the Registrar or his subordinate or any person acting under his authority anp examine and pass such orders as it may deem fit".

1983(10) eILR(PAT) SC 1

आवश्यक कार्य अन्तर्विष्ट हैं, जिनमें कि कार्यवाही संबंधी विनिश्चय तथा उस विनिश्चय को कार्यान्वित करना दोनों ही आते हैं। हो सकता है कि "कार्यपालक शक्तियों" के अधीन प्रयुक्त कृत्यों में ऐसी शक्तियां अन्तर्विष्ट हों जैसी कि अधिनियम की धारा 65-क के अधीन राज्य सरकार की पर्यवेक्षणीय अधिकारिता रूपी शक्ति। किन्तु कार्यपालिका न तो संविधान के उपबंधों और न ही किसी अन्य विधि के उपबंधों का उल्लंघन कर सकती है।

13. तत्समय के मुख्य मंत्री कार्यवाही का समर्थन अधिनियम की धारा 65-क के निबंधनों द्वारा नहीं किया जा सकता है क्योंकि उक्त धारा निश्चत रूप से राज्य सरकार को पुनरीक्षण शक्ति प्रदान करती है। अधिनियम की धारा 65-क में विनिर्दिष्ट विषयों में से किसी भी विषय की बाबत रजिस्ट्रार के समक्ष कोई कार्यवाही लम्बित नहीं थी और न ही रजिस्ट्रार ने उसके बारे में कोई आदेश पारित किया था। ऐसी कार्यवाही अथवा ऐसे आदेश के अभाव में, राज्य सरकार के समक्ष ऐसा कोई कारण नहीं था कि वह अधिनियम की धारा 65-क के अधीन अपनी शक्तियों का अवलम्ब लेते। हमारी राय में राज्य सरकार स्वयं अपनी ओर से न तो अधिनियम और उन नियमों के अधीन ही रजिस्ट्रार के कानूनी कृत्यों का प्रयोग कर सकती है।

14. न तो मुख्य मंत्री और न ही सहकारिता मंत्री अथवा उद्योग मंत्री को ऐसी कोई शक्ति प्राप्त थी कि वह उप-विधि सं० 29 के अधीन रजिस्ट्रार के कानूनी कृत्यों को स्वयं ग्रहण कर लेता। समय-समय पर प्रबंध समिति की अवधि में विस्तार करने हेतु तत्समय के मुख्य मंत्री का कार्य उसकी शक्ति के अन्तर्गत नहीं था। ऐसा कार्य नियमों तथा तद्धीन विरचित उप-विधियों के उपबंधों का उल्लंघन करता है। समय-समय पर तथा संशोधित अधिनियम इस प्रयोजन के लिए अधिनियमित किया गया था कि सहकारिता सोसाइटियों को व्यापक रूप दिया जा सके और संस्था को गणतंत्रात्मक बनाया जा सके, बजाय इसके कि उन्हें इने गिने व्यक्तियों द्वारा एकाधिकार में रखने की इजाजत दी जाए। मुख्य मंत्री के कार्य से अधिनियम द्वारा अनुध्यात लाभदायक अभ्युपायों का प्रत्याख्यान अभिप्रेत है।

15. किन्हीं कारणों से यह अभिनिर्धारित किया जाना चाहिए कि उद्योग मंत्री ने भी उस रीति संबंधी निर्देश देते समय जिसमें कि पुनर्गठित बोर्ड में उसके द्वारा नामनिर्दिष्ट सात नामों की सूची अग्रेषित की गई थी और तत्पश्चात् आठ नामों की सूची भी यह उपदर्शित करते हुए भेजी गई थी कि यदि प्रबंध समिति किसी अन्य उपबंध के अधीन अतिष्ठित की गई हो

तो वह 15 व्यक्तियों से मिलकर गठित होगी, उसने अपने प्राधिकार का अतिरेक किया था।

16. उप-विधि सं० 29 के अधीन प्रथम निदेशक बोर्ड को पुनर्गठित करने की शक्ति अथवा विस्तारित अवधि को कम करने की शक्ति प्राप्त थी, जब कि उप-विधि सं० 29 के परन्तुक में यह अधिकथित किया गया है कि प्रथम निदेशक बोर्ड रजिस्ट्रार द्वारा किसी एक समय में एक वर्ष की कालावधि के लिए और कुल मिलाकर तीन सहकारिता वर्षों से अनधिक समय के लिए नामनिर्दिष्ट किया जाएगा। इसका यह परिणाम नहीं निकलता है कि जब प्रथम निदेशक बोर्ड की अवधि में समय-समय पर विस्तार किया जाता है तो यह निश्चित रूप से आवश्यक होगा कि तीन सहकारिता वर्षों में भी विस्तार किया ही जाए। "सहकारिता वर्ष" अभिव्यक्ति की परिभाषा धारा 2 (ख) में इस रूप में परिभाषित है कि उससे 1 जुलाई से प्रारंभ हो कर 30 जून पर्यन्त वर्ष अभिप्रेत है। परन्तुक के द्वितीय भाग में अभिव्यक्त रूप से रजिस्ट्रार को यह शक्ति प्रदत्त की गई है कि वह ऐसे बोर्ड के नामनिर्देशन को जैसे और जब अपेक्षित हो उपांतरित किया जा सकेगा। परन्तुक के साथ पठन किए जाने पर उप-विधि सं० 29 का परिशीलन करते हुए यह स्पष्ट रूप से व्यक्त है कि प्रथम निदेशक बोर्ड कुल मिलाकर तीन सहकारिता वर्षों से अनधिक कालावधि के लिए पद धारण करने का हकदार होगा। इसके अलावा तारीख 22 जुलाई, 1981 को रजिस्ट्रार द्वारा पारित आदेश जिसके अन्तर्गत प्रथम निदेशक बोर्ड को छः मास के लिए अर्थात् 31 दिसम्बर, 1981 तक या आगे आदेश होने तक नामनिर्दिष्ट किया गया था। "आगे आदेश होने तक" शब्द सभी पश्चात्वर्ती आदेशों में दिए गए हैं जहां-जहां भी बोर्ड की अवधि में विस्तार किया गया है और इसलिए रजिस्ट्रार ने किसी भी समय बोर्ड को पुनर्गठित करके विस्तारित अवधि में कमी करने के अधिकार को अपने पास आरक्षित रख लिया था। किन्तु प्रस्तुत मामले में प्रथम निदेशक बोर्ड को पुनर्गठित करने हेतु रजिस्ट्रार द्वारा जारी किया गया आक्षेपकृत आदेश उप-विधि सं० 29 के अधीन अपनी शक्तियों का प्रयोग करते हुए स्वयं अपने पूर्वाधिकार के आधार पर विचार किया गया था, बल्कि वह उद्योग मंत्री के आदेश पर किया गया था और तदनुसार निश्चित रूप से यह अविधिमान्य माना जाना चाहिए।

17. मामले की परिस्थितियों में हम रजिस्ट्रार, सहकारी सोसाइटी बिहार को यह निदेश देना उचित समझते हैं कि वह वैशाली जिला केन्द्रीय सहकारिता बैंक को अपने हाथ में ले ले और ऐसी सभी शक्तियां तथा ऐसे

सभी कर्तव्यों का पालन करे जो कि बिहार एण्ड उड़ीसा को-आपरेटिव सोसाइटीज़ ऐक्ट, 1935 तथा बिहार को-आपरेटिव सोसाइटीज़ रूल्स, 1959 के अधीन प्रबंध समिति म निहित हैं। रजिस्ट्रार या तो स्वयं या फिर उसके द्वारा पदाभिहित सहकारिता विभाग में किसी अधिकारी से यह मांग करेगा कि वह ऐसे समय और स्थान पर केन्द्रीय सहकारिता बैंक के मुख्यालय में सोसाइटी की सामान्य बैठक बुलाए और सोसाइटी से यह अपेक्षा करे कि वह नवीन मिदेशक बोर्ड निर्वाचित करे। आगे हम यह निदेश देते हैं कि न तो 22 जुलाई, 1981 को रजिस्ट्रार द्वारा गठित प्रथम निदेशक बोर्ड के सदस्य और न ही 6 सितम्बर, 1983 को उसके द्वारा यथाकथित रूप से पुनर्गठित निदेशक बोर्ड सोसाइटी के कार्यकलाप में हस्तक्षेप करेगा। इन निदेशों का अनुवर्तन करते हुए, सहकारिता सोसाइटी का रजिस्ट्रार केन्द्रीय सहकारिता बैंक के प्रबंध तंत्र को ग्रहण करने हेतु तुरन्त अनुदेश जारी करेगा और वह सहकारिता विभाग के अन्तर्गत किसी अधिकारी को पदाभिहित कर सकता है। वह तब तक प्रबंध समिति के कर्त्तव्यों और कृत्यों का निर्वहन करता रहे जब तक कि विधि के अनुसार नवीन निदेशक बोर्ड गठित नहीं कर दिया जाता।

18. अपील तदनुसार निपटाई जाती है। खर्चे के बारे में कोई आदेश नहीं दिया जाएगा।

अपील भागतः मंजूर की गई।

भू०