

बिहार राज्य एवं अन्य

बनाम

बिहार डिस्टिलरी लिमिटेड इत्यादि

3 दिसंबर, 1996

[बी. पी. जीवन रेड्डी एवं के. एस. परिपूरन, न्यायमूर्तिगण]

बिहार उत्पाद शुल्क (संशोधन एवं वैधता) अधिनियम, 1995 - अधिनियम 1995 - वैधता को चुनौती - उत्पाद शुल्क आयुक्त द्वारा देसी शराब की कीमत का निर्धारण - संशोधन अधिनियम का अधिनियमन, आयुक्त द्वारा किए गए मूल्य निर्धारण को एक ठोस आधार प्रदान करने और विधायी अपरिपक्वता को दूर करने के लिए - अभिनिर्धारित, यह अधिनियम राज्य की विधायी क्षमता से परे नहीं है, न ही मौलिक अधिकारों का उल्लंघन करता है और न ही वाद के तथ्यों के आधार पर मनमाना है - अतः इसकी वैधता पर सवाल नहीं उठाया जा सकता।

अधिनियम - संवैधानिकता - चुनौती - न्यायालय का दृष्टिकोण जांच में - अभिनिर्धारित, संवैधानिकता की धारणा से शुरू करना है, न कि कमियों को खोजने या मसौदा तैयार करने में खामियों की तलाश करने के उद्देश्य से।

न्यायपालिका:- न्यायालयों का विधायिका के प्रति कर्तव्य- न्यायालय को विधायी प्रक्रिया की मूलभूत प्रकृति और महत्व को पहचानना चाहिए और उचित सम्मान और आदर देना चाहिए, ठीक उसी प्रकार जैसे विधायिका और कार्यपालिका से अपेक्षा की जाती है न्यायपालिका के प्रति उचित सम्मान और आदर दिखाने की।

कई विनिर्दिष्ट आदेश याचिकाओं के एक समूह में, उच्च न्यायालय ने एक अंतरिम आदेश के माध्यम से निर्देश दिया कि खुदरा विक्रेताओं को देशी शराब की आपूर्ति राज्य द्वारा अपने अधिकारियों के माध्यम से सीधे की जाएगी। सामान्यतः व्यवस्था यह थी कि थोक विक्रेता खुदरा विक्रेताओं को शराब की आपूर्ति करता था और गोदाम का रखरखाव उसी की जिम्मेदारी होती थी। उच्च न्यायालय के निर्देशानुसार, राज्य ने थोक आपूर्ति का कार्यभार संभाला और गोदाम का रखरखाव उसकी जिम्मेदारी बन गया। 15.12.1989 को आबकारी अधिकारियों और शराब बनाने वाली भट्टियों के प्रतिनिधियों के बीच हुई एक बैठक में देशी शराब की लागत मूल्य बढ़ाने पर सहमति बनी और लागत मूल्य में कटौती, जिसका एक घटक गोदाम के रखरखाव शुल्क के लिए था, पर भी दोनों पक्षों ने सहमति व्यक्त की।

उत्पाद शुल्क आयुक्त ने उपायुक्त को 70 पैसे रखरखाव शुल्क काटने का निर्देश दिया। डिस्टिलरी ने उत्पाद शुल्क आयुक्त के निर्देश को चुनौती देते हुए उच्च न्यायालय में विनिर्दिष्ट आदेश याचिका दायर की, जिसे इस आधार पर स्वीकार कर लिया गया कि उत्पाद शुल्क आयुक्त द्वारा कटौती का आदेश अधिकार क्षेत्र से बाहर था, क्योंकि कटौती करने का अधिकार केवल राजस्व बोर्ड के पास था। बिहार के राज्यपाल ने बिहार उत्पाद शुल्क अधिनियम में संशोधन के लिए अध्यादेश जारी किए, जिसमें मूल्य निर्धारण को वैधानिक आधार प्रदान किया गया। इसके परिणामस्वरूप बिहार उत्पाद शुल्क (संशोधन और वैधीकरण) अधिनियम, 1995 अधिनियमित किया गया। उपरोक्त अधिनियम और अध्यादेश की वैधता को चुनौती देने वाली विनिर्दिष्ट आदेश याचिका को उच्च न्यायालय में स्वीकार कर लिया गया।

इस न्यायालय में अपील में अपीलकर्ता राज्य ने तर्क दिया कि कटौती उचित थी क्योंकि गोदाम के स्वामित्व में था और राज्य द्वारा उसका रखरखाव किया जाता था तथा लागत मूल्य का विवरण दोनों पक्षों के बीच बैठक में तय किया गया था।

अपील स्वीकार करते हुए, इस न्यायालय ने

अभिनिर्धारित किया: 1. संशोधन अधिनियम 9, 1995, बिहार अधिनियम 9, 1995 न तो असंवैधानिक है और न ही प्रस्तावना में निर्धारित उद्देश्य को प्राप्त करने में अप्रभावी है। संशोधन अधिनियम की वैधता पर प्रश्न नहीं उठाया जा सकता। यह केवल आयुक्त द्वारा किए गए मूल्य निर्धारण और उसके विवरण को वैधानिक आधार और विधायी आधार प्रदान करता है। यह गोदामों के रखरखाव शुल्क के रूप में 0.70 पैसे की वसूली और कटौती का भी प्रावधान करता है। यह न तो कहा जा सकता है कि बिहार विधानमंडल के पास उक्त संशोधन अधिनियम को अधिनियमित करने की विधायी क्षमता नहीं थी और न ही यह कहा जा सकता है कि यह अधिनियम भाग III में निहित किसी भी मौलिक अधिकार का उल्लंघन करता है। विधानमंडल के किसी अधिनियम को केवल यह कहकर निरस्त नहीं किया जा सकता कि यह मनमाना है और मनमानी का आरोप भी वाद के तथ्यों और परिस्थितियों में उचित नहीं लगता। [498-ए-बी; 497-ई-एच]

*आंध्र प्रदेश राज्य एवं अन्य बनाम मैकडॉवेल एंड कंपनी एवं अन्य*, [1996] 3 एससीसी 709, संदर्भित।

2. किसी अधिनियम की संवैधानिकता को चुनौती की जांच करते समय न्यायालय का दृष्टिकोण संवैधानिकता की धारणा से शुरू करना है। न्यायालय को यथासंभव इसकी वैधता बनाए रखने का प्रयास करना चाहिए। उसे अधिनियम को तभी निरस्त करना चाहिए जब इसे बनाए रखना संभव न हो। न्यायालय को अधिनियम की कमियों या मसौदा तैयार करने की खामियों, विशेष रूप से प्रयुक्त भाषा की अशुद्धियों की खोज के उद्देश्य से नहीं देखना चाहिए। कानून की वैधता/संवैधानिकता को बनाए रखने के प्रयास के भाग के रूप में मसौदा तैयार

करने की ऐसी किसी भी खामी को दूर किया जाना चाहिए। विधायिका द्वारा बनाया गया अधिनियम जनता की इच्छा का प्रतिनिधित्व करता है और इसमें आसानी से हस्तक्षेप नहीं किया जा सकता है। किसी अधिनियम को शून्य घोषित करने से पहले उसकी असंवैधानिकता स्पष्ट रूप से स्थापित होनी चाहिए। अधिनियम के आशय और उद्देश्य या उसके दायरे और अनुप्रयोग का पता लगाते समय भी यही दृष्टिकोण लागू होता है। [494-एच; 495-ए -बी]

*चरणजीत लाल चौधरी बनाम भारत संघ, एआईआर (1951) एससी 41; बुराकुर कोल कंपनी बनाम भारत संघ, एआईआर (1961) एससी 654; राम कृष्ण डालमिया आदि बनाम न्यायमूर्ति एस.आर. तेंदुलकर और अन्य, एआईआर (1958) एससी 538 और सीफोर्ड काउंट एस्टेट्स लिमिटेड बनाम एशर [1949] 2 के.बी. 481, संदर्भित।*

3. न्यायालय को विधायी प्रक्रिया की मूलभूत प्रकृति और महत्व को पहचानना चाहिए और उसका उचित सम्मान करना चाहिए, ठीक उसी प्रकार जैसे विधायिका और कार्यपालिका से न्यायपालिका का उचित सम्मान करने की अपेक्षा की जाती है। संविधान राज्य के तीनों अंगों के बीच समानता की अवधारणा और ऐसी व्यवस्था में निहित 'नियंत्रण और संतुलन' की अवधारणा को मान्यता देता है और उसे प्रभावी बनाता है। [495-ई-एफ ]

दीवानी अपीलीय क्षेत्राधिकार: 1996 का दीवानी अपील संख्या 15112-15

पटना उच्च न्यायालय के दिनांक 5.1.96 के निर्णय एवं आदेश से 1994 के दीवानी रिट क्षेत्राधिकार संख्या 1773, 4272, 2233 एवं 5828, से।

अपीलकर्ताओं की ओर से एस.बी. सान्याल और बी.बी. सिंह।

उत्तरदाताओं की ओर से वाई.वी. गिरि, ज्योति सरन एवं प्रवीण कुमार।

न्यायालय का निर्णय

**न्यायमूर्ति बी.पी. जीवन रेड्डी** द्वारा सुनाया गया। अनुमति प्रदान की गई।

बिहार राज्य में देसी शराब का वितरण और बिक्री बिहार उत्पाद शुल्क अधिनियम, 1915 और उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों द्वारा विनियमित है। यह दो स्तरीय प्रणाली थी। थोक व्यापारी (ठेकेदार) शराब भट्ठियों से शराब उठाकर खुदरा विक्रेताओं को आपूर्ति करते थे। थोक व्यापारियों और खुदरा विक्रेताओं दोनों का चयन नीलामी/निविदा प्रक्रिया के आधार पर किया जाता था। थोक व्यापारी द्वारा गोदाम से खुदरा विक्रेता को देसी शराब की आपूर्ति की कीमत सरकार द्वारा वैधानिक रूप से या थोक व्यापारियों (ठेकेदारों) और सरकार के बीच बातचीत के आधार पर तय की जाती थी। इस प्रकार निर्धारित कीमत को देसी शराब का लागत मूल्य कहा जाता था, जो खुदरा विक्रेता को संबंधित गोदाम से माल लेते समय देय होता था। गोदाम का रखरखाव थोक आपूर्तिकर्ता (ठेकेदार) की जिम्मेदारी थी।

वर्ष 1989 में, पटना उच्च न्यायालय में कई विनिर्दिष्ट आदेश याचिकाएँ, 1989 की दीवानी रिट क्षेत्राधिकार संख्या 4722 और अन्य, दायर की गईं। उच्च न्यायालय ने उन विनिर्दिष्ट आदेश याचिकाओं पर अंतरिम आदेश देते हुए निर्देश दिया कि जब तक अनुबंध तय नहीं हो जाता और न्यायालय से आगे कोई आदेश नहीं आ जाता, तब तक खुदरा विक्रेताओं को देसी शराब की आपूर्ति राज्य द्वारा अपने अधिकारियों के माध्यम से सीधे की जाएगी। उक्त आदेशों के मद्देनजर, सरकार अपने द्वारा संचालित गोदामों से खुदरा विक्रेताओं को देसी शराब की आपूर्ति करने के लिए बाध्य थी। उक्त विनिर्दिष्ट आदेश याचिकाओं के निपटारे के बाद भी, सरकार द्वारा खुदरा विक्रेताओं को देसी शराब की थोक आपूर्ति करने की प्रथा कुछ समय तक जारी रही। यह घटना 1 जुलाई, 1989 से शुरू होकर 31 मार्च, 1992 तक की अवधि के दौरान

घटी। (ये तथ्य आक्षेपित संशोधन अधिनियम, 1995 की बिहार अधिनियम 9 की प्रस्तावना से लिए गए हैं।)

15 दिसंबर, 1989 को, राज्य के आबकारी अधिकारियों और शराब बनाने वाली फैक्ट्रियों के प्रतिनिधियों के बीच देसी स्पिरिट/शराब के लागत मूल्य का निर्धारण करने के लिए एक बैठक आयोजित की गई। शराब बनाने वाली फैक्ट्रियों के प्रतिनिधियों ने निवेदन किया कि भारत सरकार द्वारा इथाइल अल्कोहल (मूल्य नियंत्रण) आदेश के तहत शुद्ध शराब की लागत मूल्य में वृद्धि की गई है, इसलिए देसी शराब की लागत मूल्य में भी वृद्धि की जानी चाहिए। उन्होंने यह भी निवेदन किया कि 1 दिसंबर, 1989 से देसी स्पिरिट /शराब के लिए निर्धारित शुद्ध शराब पर 16% की दर से विक्रय कर लगाए जाने और पिछले कुछ वर्षों में मूल्य सूचकांक में वृद्धि को देखते हुए, देसी शराब की लागत मूल्य में वृद्धि की जानी चाहिए। उक्त बैठक में सरकार की ओर से प्रतिनिधित्व कर रहे राजस्व बोर्ड के सदस्य ने इस बात पर सहमति व्यक्त की कि इथाइल अल्कोहल की कीमत में वृद्धि और शुद्ध शराब पर बिक्री कर तथा अन्य आकस्मिक करों के कारण, देसी शराब की कीमत में वृद्धि उचित है। बैठक के कार्यवृत्त का अंतिम कंडिका इस प्रकार है:

"शराब बनाने वाली कंपनियों के प्रतिनिधियों और विभागीय प्रतिनिधियों के बीच हुई चर्चा के अनुसार, राजस्व बोर्ड के सदस्य ने शराब की लागत मूल्य के उचित निर्धारण के लिए कुछ घटकों का सुझाव दिया....."

19 फरवरी, 1990 को बिहार के आबकारी आयुक्त ने सभी शराब बनाने वाली कंपनियों को एक पत्र लिखकर देसी शराब की लागत मूल्य निर्धारित की। इस पत्र की प्रासंगिकता को देखते हुए, पत्र को पूर्ण रूप से उद्धृत करना उचित होगा।

"पटना, दिनांक 19 फरवरी, 1990

विषय: आबकारी अधिकारियों और शराब बनाने वाली कंपनियों के प्रतिनिधियों के बीच 15.12.1989 को राजस्व बोर्ड के सदस्य की अध्यक्षता में हुई बैठक: देसी शराब की लागत मूल्य के अस्वीकरण के संबंध में।

महोदय,

आपका ध्यान उपरोक्त विषय की ओर आकर्षित किया जाता है, और यह सूचित किया जाता है कि सरकार ने तत्काल प्रभाव से देसी स्पिरिट/शराब के रूप में आपूर्ति की जाने वाली शुद्ध शराब की कीमत 3.42 रुपये (केवल तीन रुपये और बयालीस पैसे) प्रति लीटर तय करने का निर्णय लिया है। यह निम्नलिखित घटकों पर आधारित है:

(i) शराब की लागत	1.72 रुपये प्रति एल.पी.एल.
(ii) परिवहन/कार्य व्यय आदि	0.08 रुपये -पूर्ववत्-
(iii) विक्रय कर	0.27 रुपये -पूर्ववत्-
(iv) शराब का परिवहन शुल्क	0.45 रुपये -पूर्ववत्-
(v) स्पिरिट/ शराब गोदामों का रखरखाव शुल्क (कुली मजदूरी/मकान किराया/बिजली शुल्क/संचार व्यय/ जल कर आदि)	0.70 रुपये -पूर्ववत्-

(vi) लाभांश:

0.20 रुपये -पूर्ववत्-

---

कुल: 3.42 रुपये प्रति एल.पी.एल.

(केवल तीन रुपये और बयालीस पैसे मात्र)

2. यदि आप अपने डिस्टिलरी से शुद्ध शराब देश के शराब गोदामों को आपूर्ति करने के लिए तैयार हैं, तो कृपया तत्काल अपनी लिखित सहमति दें। इसके बाद आवश्यक आदेश जारी किए जाएंगे, ताकि खुदरा विक्रेताओं से वसूली के बाद भुगतान किया जा सके।

भवदीय,

हस्ताक्षर/-अस्पष्ट

(महेश प्रसाद)

आबकारी आयुक्त, बिहार, पटना!!

(उपरोक्त पत्र में उल्लिखित 3.42 पैसे प्रति एल.पी.एल. के लागत मूल्य का विवरण वही विवरण है जो 15.12.1989 की बैठक के कार्यवृत्त के अंत में उल्लिखित बताया गया है।)

यह पत्र दर्शाता है कि 15 दिसंबर, 1989 को हुई बैठक में हुई चर्चा और बातचीत के बाद, सरकार ने "देसी स्पिरिट/शराब के रूप में आपूर्ति की जाने वाली शुद्ध स्पिरिट" का लागत मूल्य 3.42 पैसे प्रति एल.पी.एल. निर्धारित किया। उक्त मूल्य का विवरण भी पत्र में उल्लिखित है, जिसमें "स्पिरिट/शराब गोदामों का रखरखाव शुल्क (कुली मजदूरी/मकान किराया/बिजली शुल्क/संचार/जल कर आदि पर व्यय)" 0.70 पैसे प्रति एल.पी.एल. शामिल है।

20 फरवरी, 1990 को बिहार के आबकारी आयुक्त ने राज्य के सभी समाहर्ताओं/उपायुक्तों को उक्त मूल्य निर्धारण के बारे में सूचित किया। पत्र में लिखा है:

"पटना - दिनांक 20 फरवरी, 1990

विषय: *गोदामों से आपूर्ति* की जाने वाली देसी शराब का लागत मूल्य निर्धारण

प्रिय महोदयगण,

उपरोक्त विषय के संबंध में मुझे आपको सूचित करने का निर्देश दिया गया है कि गोदामों से आपूर्ति की जाने वाली देसी शराब के लागत मूल्य निर्धारण का मामला सरकार के विचाराधीन था। विस्तृत विचार-विमर्श के बाद, *राज्य सरकार ने निर्णय लिया है कि गोदामों से आपूर्ति की जाने वाली देसी शराब का लागत मूल्य 3.42 रुपये (केवल तीन रुपये और बयालीस पैसे) प्रति लीटर निर्धारित किया जाएगा।* देसी शराब का यह लागत मूल्य इस आदेश के जारी होने की तिथि से देसी शराब के खुदरा विक्रेताओं से वसूला जाएगा।

बोर्ड अधिसूचना संख्या 23-17/89-5, दिनांक 19:12.89 के अनुसार, अनुज्ञप्ति प्रपत्र संख्या 7 के खंड संख्या 15 में संशोधन के लिए, गैर-अनुबंधित डिस्टिलरियों को देशी शराब के निर्माण के लिए गोदामों को स्पिरिट की आपूर्ति के लिए उपर्युक्त लागत मूल्य के भुगतान हेतु एक अलग आदेश भेजा जा रहा है।

भवदीय,

हस्ताक्षर/-

अस्पष्ट

आबकारी आयुक्त, बिहार"

स्पष्टतः, डिस्टिलरियों द्वारा आपूर्ति दिनांक 19 फरवरी, 1990 के पत्र के अनुसार की जा रही थी।

26 जुलाई, 1990 को बिहार के आबकारी आयुक्त ने राज्य के सभी समाहर्ताओं/उपायुक्तों को एक पत्र लिखकर निर्देश दिया कि वे प्रति एल.पी.एल. 3.42 पैसे के लागत मूल्य में से 70 पैसे प्रति एल.पी.एल. की कटौती करें और इसे सरकारी खाते में जमा करें। पत्र का कंडिका 2 जो कि प्रासंगिक है, इस प्रकार है:

2. इस संदर्भ में, यह उल्लेख किया जाता है कि गोदामों के रखरखाव के खर्चों को पूरा करने के लिए निर्धारित घटक, जैसे कि कुलियों (गोदामों में कार्यरत) का वेतन, मकान किराया आदि, बजट मद - 8433 - नागरिक जमा - 800 - अन्य जमा, देसी स्पिरिट/शराब, गांजा आदि की लागत मूल्य के अंतर्गत जमा किया जाए। डिस्टिलरी से वसूली के बाद या प्रति एल.पी.एल. 0.70 पैसे की दर से कटौती करके, शुद्ध शराब के लिए निर्धारित लागत मूल्य (3.42 रुपये) से, जो देसी स्पिरिट/शराब, के गोदामों से आपूर्ति की जाने वाली शराब के लिए है। दैनिक खर्चों, जैसे कुलियों का वेतन, बिजली शुल्क, संचार व्यय, जल आपूर्ति कर आदि का भुगतान, जमा राशि से महीने में दो बार आवश्यकतानुसार निकासी करके किया जाना है और इसका हिसाब नियमानुसार रखा जाना है। गोदामों के रखरखाव, जैसे कि मकान का किराया, भवन निर्माण, वैट आदि का निर्माण, आबकारी आयुक्त से स्वीकृति आदेश प्राप्त करने के बाद शेष राशि से निकासी द्वारा किया जाएगा और ऐसे खर्चों का हिसाब अलग से रखा जाएगा।

26 जुलाई, 1990 के आयुक्त के पत्र की प्राप्ति तक, डिस्टिलरी को उनके द्वारा आपूर्ति की गई स्पिरिट के लिए 3.42 पैसे प्रति एल.पी.एल. की दर से भुगतान किया जा रहा था। उक्त पत्र की प्राप्ति पर, समाहर्ताओं/उपायुक्तों ने न केवल डिस्टिलरी को देय मूल्य से 0.70 पैसे की कटौती शुरू कर दी, बल्कि डिस्टिलरी से इस मद में उन्हें भुगतान की गई अतिरिक्त राशि वापस करने का भी आदेश दिया। इसके बाद डिस्टिलरी ने विनिर्दिष्ट आदेश याचिकाओं के माध्यम से पटना उच्च न्यायालय का रुख किया, जिसमें बिहार के आबकारी आयुक्त के 26 जुलाई, 1990 के पत्र और उसके अनुसरण में जारी किए गए संचारों को चुनौती दी गई थी। डिस्टिलरी ने प्रस्तुत किया कि यद्यपि उन्होंने 4.00 रुपये प्रति एल.पी.एल. की लागत मूल्य की मांग की थी, राज्य सरकार ने स्वयं ही मूल्य 3.42 पैसे प्रति एल.पी.एल. निर्धारित किया था। जैसा कि उनके 20 फरवरी, 1990 के पत्र में कहा गया है। उन्होंने प्रस्तुत किया कि डिस्टिलरी कम से कम उक्त लागत मूल्य 3.42 रुपये प्राप्त करने की हकदार हैं, यदि इससे अधिक नहीं तो। उन्होंने निवेदन किया कि वे गोदामों के रखरखाव से संबंधित नहीं हैं, जो सरकार की जिम्मेदारी है, और गोदामों के रखरखाव के लिए उक्त लागत मूल्य में से कोई कटौती नहीं की जा सकती। सरकार ने याचिका का विरोध करते हुए कहा कि उपरोक्त लागत मूल्य 15 दिसंबर, 1989 को हुई संयुक्त बैठक में निर्धारित किया गया था, याचिकाकर्ता उक्त निर्णय में पक्षकार थे, जिसमें लागत मूल्य का विवरण भी शामिल था, और इसलिए गोदामों के रखरखाव शुल्क के लिए 0.70 पैसे की कटौती का विरोध करना उनके लिए उचित नहीं है। उच्च न्यायालय ने निम्नलिखित तर्क के आधार पर याचिका स्वीकार कर ली: बिहार उत्पाद शुल्क अधिनियम की धारा 90(2) के तहत राजस्व बोर्ड को देशी शराब की अधिकतम और न्यूनतम कीमत निर्धारित करने का अधिकार दिया गया है, लेकिन बोर्ड ने उस अधिकार का प्रयोग नहीं किया है। इसके बजाय, आबकारी आयुक्त ने अनुलग्नक 5, 6 और 7 जारी करना चुना है (अनुलग्नक 5 दिनांक

26.7.1990 का पत्र है और अनुलग्नक 6 और 7 आबकारी अधीक्षकों द्वारा जारी किए गए परिणामी निर्देश/मांग हैं); आयुक्त को राजस्व बोर्ड\*<sup>1</sup> में निहित किसी भी अधिकार क्षेत्र का प्रयोग करने का दोषी नहीं ठहराया जा सकता है। अनुलग्नक 5 से 7 किसी भी कानूनी अधिकार द्वारा समर्थित नहीं हैं और इसलिए, अपरिवर्तनीय हैं। उच्च न्यायालय ने उक्त आदेशों/संदेशों को यह कहते हुए अभिखंडित कर दिया कि "सरकार या उत्तरदाता याचिकाकर्ताओं को पहले से भुगतान की गई राशि की वापसी के लिए बाध्य नहीं कर सकते हैं और तार्किक निष्कर्ष के रूप में, वे उक्त न्यायालय के अंतरिम आदेशों द्वारा पहले बनाए गए दायित्वों को पूरा करने के लिए बाध्य हैं।

कुछ अज्ञात कारणों से, बिहार सरकार और उसके अधिकारियों ने उक्त निर्णय के विरुद्ध अपील नहीं की, जिसके परिणामस्वरूप निर्णय अंतिम हो गया। डिस्टिलरी कंपनियों ने सरकार और उसके अधिकारियों के विरुद्ध उच्च न्यायालय के निर्णय की अवज्ञा के लिए अवमानना याचिकाएँ दायर की। इसके बाद बिहार के राज्यपाल ने बिहार उत्पाद शुल्क अधिनियम में संशोधन करते हुए एक अध्यादेश पारित किया, जिसमें उपरोक्त मूल्य निर्धारण और प्रति एल.पी.एल. 70 पैसे की कटौती को वैधानिक आधार प्रदान करने का प्रयास किया गया। दूसरे शब्दों में, बिहार के राज्यपाल ने उच्च न्यायालय द्वारा इंगित दोष को दूर करने का प्रयास किया, अर्थात्, आयुक्त द्वारा मूल्य निर्धारण अधिकार क्षेत्र से बाहर था और यह शक्ति केवल राजस्व बोर्ड के पास थी। अधिनियम में संशोधन करके, अध्यादेश ने उक्त मूल्य निर्धारण को

---

1 यदि यह तर्क सही है, तो उच्च न्यायालय को यह मानना चाहिए था कि 19 और 20 फरवरी, 1990 के संचार के तहत मूल्य निर्धारण ही अवैध था, लेकिन उच्च न्यायालय ने ऐसा नहीं कहा। इसने केवल उन संचारों को रद्द कर दिया जिनमें उपरोक्त मूल्य में से 70 पैसे प्रति एल.पी.एल. की कटौती का प्रस्ताव था। उच्च न्यायालय ने इस तर्क पर भी विचार नहीं किया कि उक्त मूल्य सरकार और डिस्टिलरीज के बीच समझौते द्वारा निर्धारित किया गया था।

विधायिका द्वारा निर्धारण मानकर उसे वैध ठहराने का प्रयास किया। ऐसा कहा गया है कि एक के बाद एक अध्यादेश जारी किए गए, जब तक कि बिहार उत्पाद शुल्क (संशोधन और मान्यकरण) अधिनियम, 1995, यानी 1995 का अधिनियम 9, उसी शर्तों के साथ लागू नहीं हो गया। संशोधन अधिनियम को 20 फरवरी, 1990 से पूर्वव्यापी प्रभाव दिया गया था। संशोधन अधिनियम की लंबी प्रस्तावना में उन परिस्थितियों का वर्णन है जिनमें सरकार उच्च न्यायालय के अंतरिम आदेशों के अनुसार गोदामों से देसी शराब की आपूर्ति करने के लिए बाध्य थी, सरकार और शराब बनाने वाली भट्टियों के बीच हुए समझौते के अनुसार देसी शराब का लागत मूल्य 3.42 रुपये प्रति एल.पी.एल. निर्धारित किया गया था, इस मूल्य को कई घटकों में विभाजित किया गया था और संशोधन अधिनियम के अधिनियमन की ओर ले जाने वाले घटनाक्रमों का भी वर्णन है। हमारे समक्ष प्रस्तुत तर्कों और अपील के तहत आदेश में उच्च न्यायालय द्वारा दर्ज किए गए निष्कर्षों को ध्यान में रखते हुए, अधिनियम की संपूर्ण प्रस्तावना को प्रस्तुत करना आवश्यक है। यह इस प्रकार है:

*प्रस्तावना.*- जबकि, जनहित में यह आवश्यक है कि देसी शराब की लागत मूल्य में से गोदाम के रखरखाव के लिए निर्धारित धनराशि को विनियमित किया जाए;

और, जबकि, ठेकेदार (थोक आपूर्तिकर्ता) द्वारा खुदरा विक्रेता को आपूर्ति की जाने वाली देसी शराब का मूल्य, ठेकेदार या राज्य या किसी अन्य व्यक्ति के स्वामित्व वाले गोदाम से, बिहार सरकार द्वारा ठेकेदार और सरकार के बीच बातचीत के आधार पर निर्धारित किया जाता है, और इस मूल्य को देसी शराब की लागत मूल्य के रूप में जाना जाता है, जो खुदरा विक्रेता द्वारा संबंधित गोदाम से देसी शराब लेते या जारी करते समय देय होता है;

और, जबकि, नियामक उपाय के रूप में गोदाम का रखरखाव ठेकेदार की जिम्मेदारी है;

और, जबकि, वर्ष 1989 में 1989 के दीवानी रिट क्षेत्राधिकार संख्या 4722 और इसी तरह के अन्य वादों में ऐसी स्थिति उत्पन्न हुई जिसके तहत पटना उच्च न्यायालय ने आदेश दिया कि जब तक अनुबंध तय नहीं हो जाता और न्यायालय के अगले आदेश तक, देशी शराब की आपूर्ति खुदरा विक्रेताओं को राज्य द्वारा सीधे अपने अधिकारियों के माध्यम से की जाएगी;

और, जबकि, उक्त निर्देश के अनुसरण में, देशी शराब की आपूर्ति राज्य में स्थित विभिन्न गोदामों से राज्य सरकार द्वारा अपने अधिकारियों के माध्यम से की जानी थी;

और, जबकि, वर्ष 1990 में उपरोक्त विनिर्दिष्ट आदेश याचिकाओं में उच्च न्यायालय के अंतिम आदेश के बाद, ऐसी स्थिति उत्पन्न हुई कि राज्य के कुछ क्षेत्रों में संबंधित ठेकेदारों के निष्क्रिय होने के कारण देशी शराब की आपूर्ति खुदरा विक्रेताओं को राज्य सरकार द्वारा अपने अधिकारियों के माध्यम से जारी रही;

और, जबकि, इस अवधि के दौरान गोदामों का रखरखाव राज्य द्वारा किया जाना आवश्यक था;

और, जबकि, अनन्य विशेषाधिकार अनुज्ञप्ति धारक ठेकेदार द्वारा आपूर्ति की जाने वाली देसी शराब की कीमत तय करते समय, राज्य सरकार ने

स्पिरिट की लागत, ऐसी स्पिरिट के परिवहन की लागत, गोदामों के रखरखाव की लागत, बिक्री कर और लाभांश को ध्यान में रखा था;

और, जबकि, खुदरा विक्रेता को आपूर्ति की जाने वाली देसी शराब की कीमत तय करते समय, लागत मूल्य में लागत के निम्नलिखित घटक शामिल थे:-

	रु
स्पिरिट की लागत	.....1.72
परिवहन/कार्यशील अपव्यय	.....0.08
गोदाम रखरखाव शुल्क	.....0.70
परिवहन शुल्क	.....0.45
बिक्री कर	.....0.27
लाभांश	.....0.20
	<hr/>
कुल	.....3.42

और, जबकि, फरवरी 1990 में सरकार ने निर्णय लिया था कि देसी स्पिरिट की आपूर्ति 3.42 रुपये प्रति लीटर की दर से की जाएगी, जिसमें गोदामों के रखरखाव शुल्क के रूप में 0.70 रुपये प्रति लीटर शामिल हैं

और, जबकि, खुदरा विक्रेताओं द्वारा देसी स्पिरिट की कीमत के रूप में जमा की गई राशि को बैंक ड्राफ्ट के माध्यम से राजकोष में जमा किया जाना था और उसके बाद डिस्टलर्स (आपूर्तिकर्ताओं) को गोदाम के रखरखाव के लिए निर्धारित मूल्य की कटौती के बाद शेष राशि का भुगतान किया जाना था, अर्थात् 3.42 रुपये - 0.70 रुपये = 2.72 रुपये;

और, जबकि, कुछ मामलों में गलती से पूरी राशि 3.42 रुपये डिस्टलर्स (आपूर्तिकर्ताओं) को भुगतान कर दी गई थी;

और, जबकि, कुछ डिस्टलर्स (आपूर्तिकर्ताओं) ने गोदामों में देसी शराब की आपूर्ति के लिए निर्धारित लागत मूल्य से गोदाम रखरखाव शुल्क की कटौती के संबंध में राज्य के अधिकार को चुनौती दी है;

और, जबकि, दीवानी रिट क्षेत्राधिकार संख्या 6863/90 और अन्य इसी तरह की विनिर्दिष्ट आदेश याचिकाओं में न्यायालय ने यह माना है कि नियमों के अभाव में राज्य सरकार देसी शराब का मूल्य निर्धारित करने और उसमें से गोदाम रखरखाव शुल्क की कटौती करने के लिए अधिकृत नहीं है;

और, जबकि, राज्य द्वारा वर्ष 1990 में निर्धारित देसी स्पिरिट के लागत मूल्य से गोदाम रखरखाव शुल्क की कटौती/वसूली करना और वैधीकरण करना आवश्यक हो गया है;

बिहार राज्य के विधानमंडल द्वारा भारत गणराज्य के छियालीसवें वर्ष में निम्नलिखित अधिनियमित किया जाता है:

संशोधन अधिनियम की धारा 2 ने उत्पाद शुल्क अधिनियम में धारा 22-क जोड़ी , धारा 22-ख में वैधता खंड है, जबकि धारा 22-ग किसी भी न्यायालय के निर्णय, डिक्री और आदेश या उस समय लागू किसी अन्य कानून पर संशोधन अधिनियम को अधिभावी प्रभाव प्रदान करती है। उक्त धाराएँ इस प्रकार हैं:

22-क. राज्य सरकार द्वारा देशी शराब के लागत मूल्य का निर्धारण - (1) राज्य सरकार, देशी शराब के निर्माण, थोक आपूर्ति या थोक या खुदरा बिक्री का अनन्य विशेषाधिकार प्रदान करते समय, लागत मूल्य निर्धारित कर सकती है, जिसमें स्पिरिट की कीमत, परिवहन शुल्क, गोदाम रखरखाव शुल्क, यदि कोई कर हो, और अन्य शुल्क, जैसे बोतलबंदी, पैकिंग आदि और लाभांश शामिल हैं।

(2) कोई भी व्यक्ति जिसे राज्य सरकार ने वर्ष 1990 के दौरान देशी शराब के निर्माण, थोक आपूर्ति या थोक या खुदरा बिक्री का अनन्य विशेषाधिकार प्रदान किया है, जिसमें राज्य सरकार द्वारा विभिन्न घटकों को ध्यान में रखते हुए देशी शराब का लागत मूल्य निर्धारित किया गया था, जिसमें 70 पैसे प्रति लीटर की दर से गोदाम रखरखाव शुल्क भी शामिल है, उसे इस धारा के तहत निर्धारित माना जाएगा।

22-ख. देशी शराब के लागत मूल्य का सत्यापन और गोदाम रखरखाव शुल्क की वसूली - (1) किसी भी न्यायालय, न्यायाधिकरण या प्राधिकरण के किसी भी निर्णय, आदेश या डिक्री के बावजूद, वर्ष 1990 के दौरान निर्धारित देशी शराब का मूल्य, जिसमें 70 पैसे प्रति लीटर की दर से गोदाम रखरखाव शुल्क शामिल है, इस अधिनियम के तहत निर्धारित माना जाएगा और खुदरा विक्रेता से देशी शराब के लागत मूल्य के रूप में प्रति लीटर एकत्रित की गई कोई भी राशि, ठेकेदार (डिस्टिलर/आपूर्तिकर्ता) को 70 पैसे प्रति लीटर की दर से गोदामों के रखरखाव शुल्क की कटौती के बाद भुगतान की जाएगी या देय होगी और उक्त राशि ठेकेदार (डिस्टिलर/आपूर्तिकर्ता) को देय नहीं होगी।

(2) इस प्रकार एकत्रित की गई राशि को इस अधिनियम के प्रावधानों के तहत एकत्रित माना जाएगा और गोदाम रखरखाव शुल्क की उक्त राशि वापसी योग्य नहीं होगी और कोई भी न्यायालय, न्यायाधिकरण या प्राधिकरण ऐसी राशि की वापसी का आदेश नहीं देगा;

बशर्ते कि यदि खुदरा विक्रेता से एकत्रित राशि ठेकेदार (डिस्टिलर/आपूर्तिकर्ता) को भुगतान कर दी गई है, तो राज्य सरकार ठेकेदार (डिस्टिलर/आपूर्तिकर्ता) से ऐसी राशि वसूल करेगी और ठेकेदार को उक्त राशि राज्य सरकार को वापस करनी होगी;

बशर्ते कि राज्य सरकार उक्त राशि को ठेकेदार को सरकार द्वारा देय किसी भी राशि से समायोजित कर सकती है;

यह भी बशर्ते कि उक्त राशि आबकारी आयुक्त के आदेशों द्वारा जारी प्रशासनिक निर्देशों के तहत गोदामों के रखरखाव के लिए खर्च की जाएगी।

इसके अलावा, यह भी प्रावधान है कि गोदाम रखरखाव शुल्क के मद में प्राप्त कोई भी राशि, जो किसी न्यायालय, न्यायाधिकरण या प्राधिकरण के आदेशानुसार आपूर्तिकर्ता को वापस कर दी गई हो, आपूर्तिकर्ता द्वारा वापस की जाएगी और राज्य सरकार ठेकेदार (डिस्टिलर)/आपूर्तिकर्ता से राजस्व के बकाया के रूप में इसकी वसूली करेगी।

22- ग अधिनियम का सर्वोपरि प्रभाव- किसी न्यायालय द्वारा पारित किसी निर्णय, डिक्री या आदेश में और उस समय लागू किसी अन्य कानून में इसके विपरीत कुछ भी होने के बावजूद, इस अधिनियम के प्रावधान प्रभावी होंगे।

(जोर दिया गया)

हमारे द्वारा रेखांकित किए गए अंश संशोधन अधिनियम के दायरे और उद्देश्य को स्पष्ट रूप से दर्शाते हैं। संक्षेप में, आबकारी आयुक्त द्वारा दिनांक 19 और 20 फरवरी, 1990 के पत्रों के तहत किए गए मूल्य निर्धारण को विधायी प्राधिकरण के पास निहित करना है, और यह निर्धारण विधानमंडल द्वारा किया गया माना जाएगा।

अध्यादेश और संशोधन अधिनियम की वैधता को चुनौती देते हुए डिस्टिलरियों द्वारा विनिर्दिष्ट आदेश याचिकाओं का एक और समूह दायर किया गया था। इन विनिर्दिष्ट आदेश याचिकाओं को भी पटना उच्च न्यायालय ने यहाँ चुनौती दिए गए निर्णय और आदेश के तहत स्वीकार कर लिया है। उच्च न्यायालय ने संशोधन अधिनियम को अमान्य घोषित किए बिना विनिर्दिष्ट आदेश याचिकाओं को स्वीकार करने का जो आधार बताया है, उसे उनके अपने शब्दों में बेहतर ढंग से समझाया जा सकता है। उच्च न्यायालय ने कहा:

12. उपर्युक्त धारा 22-क से यह स्पष्ट है कि यह 'देसी शराब' के निर्माण/बिक्री से संबंधित है। धारा 22-ख का संबंध है। इसमें 'देसी शराब' शब्द का उल्लेख नहीं है, न ही 'शुद्ध स्पिरिट'/व्यावसायिक स्पिरिट' का। बल्कि इसमें केवल 'देसी स्पिरिट' का उल्लेख है। जब विद्वान महाधिवक्ता से पूछा गया कि 'देसी स्पिरिट' क्या है, तो उन्होंने बताया कि वास्तव में यह 'देसी शराब' है, न कि 'प्रमाणित स्पिरिट' जिससे 'देसी शराब' तैयार की जाती है। महाधिवक्ता ने न्यायालय में स्वीकार किया कि अधिनियम 9/95 का हिंदी संस्करण मूल संस्करण है, जिसमें 'देसी शराब' शब्द का उल्लेख है, जिसका अर्थ 'देसी शराब' है, न कि शुद्ध स्पिरिट।

13. अधिनियम 9/95 के प्रावधानों, विशेष रूप से हिंदी संस्करण, के उपरोक्त स्पष्ट पठन से यह स्पष्ट हो जाता है कि विचाराधीन अधिनियम 'देसी शराब' के निर्माताओं/विक्रेताओं के संबंध में लागू किया गया है। इसमें 'शुद्ध स्पिरिट'/व्यावसायिक स्पिरिट' के निर्माण के संबंध में कोई प्रावधान नहीं है, जो याचिकाकर्ताओं द्वारा निर्मित और उत्तरदाताओं को आपूर्ति की जाने वाली मूल कच्ची सामग्री है। राज्य सरकार द्वारा अधिनियम 9/95 और/या पूर्ववर्ती अध्यादेशों द्वारा ऐसी 'प्रमाणित स्पिरिट' के संबंध में कोई दर निर्धारित नहीं की गई है। अतः, मैं यह मानता हूँ कि अधिनियम 9/95 याचिकाकर्ताओं पर लागू नहीं होता है, जिन्होंने अपने गोदामों में राज्य को 'प्रमाणित स्पिरिट' की आपूर्ति की थी।

इसी कारणवश, वर्तमान वाद में आक्षेपित अधिनियम को अधिकार क्षेत्र से बाहर घोषित करने का प्रश्न ही नहीं उठता, और इसी कारणवश, याचिकाकर्ताओं के अधिवक्ता द्वारा उठाए गए प्रथम तीन मुद्दों के संबंध में कोई विशिष्ट निष्कर्ष देने की आवश्यकता नहीं है।

उच्च न्यायालय ने कुछ टिप्पणियाँ भी की, जैसे कि 1 एल.पी.एल. देसी शराब प्राप्त करने के लिए आवश्यक शुद्ध स्पिरिट की मात्रा, देसी शराब की लागत संरचना और राज्य के पास शुद्ध स्पिरिट की कीमत तय करने का अधिकार न होना।

बिहार राज्य के विद्वान अधिवक्ता श्री एस.बी. सान्याल ने उच्च न्यायालय के फैसले को विभिन्न आधारों पर चुनौती दी। उन्होंने कहा कि जबकि गोदाम राज्य सरकार के स्वामित्व में हैं और उसी द्वारा रखरखाव किए जाते हैं, इसलिए राज्य सरकार द्वारा गोदामों के रखरखाव के

लिए 0.70 पैसे प्रति एल.पी.एल. की कटौती करना पूरी तरह से उचित था। अधिवक्ता ने प्रस्तुत किया कि देशी शराब के लागत मूल्य का विभाजन दोनों पक्षों के बीच सहमति से तय किया गया था और उक्त लागत मूल्य के घटकों में से एक मद गोदामों के रखरखाव शुल्क के लिए 0.70 पैसे प्रति एल.पी.एल. था, जिसके निर्धारण को अब संशोधन अधिनियम द्वारा वैध कर दिया गया है, जिसने उच्च न्यायालय द्वारा अपने पहले निर्णय में इंगित दोष को दूर कर दिया है। इस स्थिति में, उन्होंने प्रस्तुत किया कि डिस्टिलरीज 0.70 पैसे की कटौती का वैध रूप से विरोध नहीं कर सकती हैं। अधिवक्ता ने प्रस्तुत किया कि उच्च न्यायालय ने वास्तव में आबकारी आयुक्त और संशोधन अधिनियम द्वारा किए गए मूल्य निर्धारण की वास्तविक प्रकृति और चरित्र को नहीं समझा है और अत्यधिक तकनीकी दृष्टिकोण अपनाते हुए और पूरी तरह से गलत आधार पर विनिर्दिष्ट आदेश याचिकाओं को स्वीकार कर लिया है। श्री वाई.वी. गिरि, विद्वान अधिवक्ता, उत्तरदाता डिस्टिलरीज के लिए, हालांकि, उच्च न्यायालय के तर्क और निष्कर्ष का समर्थन किया। उन्होंने कहा कि शराब बनाने वाली भट्टियों का खुदरा विक्रेताओं को देसी शराब की आपूर्ति से कोई संबंध नहीं है। उनके अनुसार, शराब बनाने वाली भट्टियां केवल शुद्ध शराब का उत्पादन करती हैं और वही शराब वे सरकार को बेचती हैं। अधिवक्ता ने कहा कि एक लीटर देसी शराब प्राप्त करने के लिए 1/4 लीटर शुद्ध शराब की आवश्यकता होती है और 3.42 पैसे प्रति लीटर शुद्ध शराब की कीमत एक लीटर देसी शराब प्राप्त करने के लिए आवश्यक शुद्ध शराब की मात्रा की लागत है। इसलिए, रखरखाव शुल्क के मद में 0.70 पैसे की कटौती का दावा पूरी तरह से निराधार और अवैध है। अधिवक्ता ने कहा कि शराब बनाने वाली भट्टियों का गोदामों या उनके रखरखाव से कोई संबंध नहीं है, जो संबंधित अवधि के दौरान सरकार की जिम्मेदारी थी। उन्होंने कहा कि एक लीटर शुद्ध शराब की कीमत 4.00 रुपये से कहीं अधिक है और इसलिए शराब बनाने वाली भट्टियों से देसी शराब की आपूर्ति 4.00 रुपये की दर से

करने के लिए नहीं कहा जा सकता। 2.72 प्रति एल.पी.एल. (अर्थात् 3.42 रुपये घटा 70 पैसे)। विद्वान अधिवक्ता ने प्रस्तुत किया कि 15.12.89 को हुई संयुक्त बैठक में देसी शराब की कीमत के संबंध में शराब बनाने वाली कंपनियों और सरकार के बीच कोई समझौता नहीं हुआ था और शराब बनाने वाली कंपनियां आयुक्त के 19.2.1990 के पत्र और उपरोक्त उल्लिखित आयुक्त के 20 फरवरी, 1990 के पत्र से अनभिज्ञ थीं।

हमने 15.12.89 को हुई बैठक के कार्यवृत्त, 19.2.90 के पत्र (जो उक्त बैठक में हुई चर्चाओं के आधार पर जारी किया गया था) और आयुक्त के 20.2.90 के पत्र का सार पहले ही प्रस्तुत कर दिया है। 15 दिसंबर, 1989 की बैठक के कार्यवृत्त में देसी शराब की लागत मूल्य के निर्धारण का उल्लेख है। दिनांक 19 फरवरी, 1990 के पत्र में "देसी स्पिरिट गोदामों से देसी स्पिरिट/शराब के रूप में आपूर्ति की जाने वाली शुद्ध स्पिरिट की लागत मूल्य" का उल्लेख है। दिनांक 20 फरवरी, 1990 के पत्र में "गोदामों से आपूर्ति की जाने वाली देसी शराब की लागत मूल्य" का उल्लेख है। उक्त कार्यवाहियों/पत्रों में "देसी स्पिरिट/शराब, के रूप में आपूर्ति की जाने वाली शुद्ध स्पिरिट" और "देसी शराब" शब्दों के इस घालमेल का कारण शायद यह है कि शुद्ध स्पिरिट को देसी स्पिरिट में बदलने के लिए केवल पानी मिलाना ही पर्याप्त है। ऐसा हो भी सकता है और नहीं भी। यह हमारे लिए महत्वपूर्ण नहीं है। महत्वपूर्ण यह है कि 15 दिसंबर, 1989 को हुई बैठक में 3.42 रुपये प्रति एल.पी.एल. की कीमत पर सहमति बनी थी, जिसका उल्लेख उक्त पत्रों में किया गया है और जिसे अब विधायी रूप से वैध घोषित कर दिया गया है। इस कीमत का विस्तृत विवरण दिया गया है जिसमें "गोदाम रखरखाव शुल्क" के रूप में 70 पैसे प्रति एल.पी.एल. शामिल है। अब यह स्वीकार किया जाता है - वास्तव में, यह श्री वाई.वी. गिरि का पुख्ता तर्क है - कि डिस्टिलरी का गोदामों के रखरखाव से कोई लेना-देना नहीं है और उक्त अवधि के दौरान उनका रखरखाव स्वयं सरकार द्वारा किया जा रहा था। संशोधन

अधिनियम की प्रस्तावना और संशोधित प्रावधानों में उक्त लागत मूल्य और उसके विवरण का स्पष्ट उल्लेख है। संशोधन अधिनियम में आगे यह भी स्पष्ट रूप से प्रावधान है कि उक्त 70 पैसे प्रति एल.पी.एल. घटक की कटौती सरकार के खाते में जमा की जाएगी। इन सभी तथ्यों के आलोक में, यह समझना कठिन है कि डिस्टिलरी किस आधार पर कह सकती हैं कि उक्त 70 पैसे घटक की कटौती नहीं की जानी चाहिए। संशोधन अधिनियम डिस्टिलरी से कुछ भी नहीं छीन रहा है; यह केवल उन अधिनियमों और आदेशों की पुष्टि और वैधता प्रदान कर रहा है जो पहले से ही उच्च न्यायालय द्वारा अपने प्रथम निर्णय में इंगित दोष को ध्यान में रखते हुए और उसे दूर करने के उद्देश्य से जारी किए गए थे। इस स्तर पर, डिस्टिलरी द्वारा इस बात पर विवाद नहीं किया जा सकता है कि वे 15 दिसंबर, 1989 को आयोजित बैठक में पक्षकार नहीं थे या उन्हें आयुक्त का दिनांक 19 फरवरी, 1990 का पत्र प्राप्त नहीं हुआ था। यदि ऐसा है, तो यह समझना आसान है कि वे किस आधार पर और किसके अनुरोध या आदेश पर डिस्टिलरियों को स्पिरिट की आपूर्ति कर रहे थे। इन परिस्थितियों में यह मानना ही होगा कि डिस्टिलरियों ने 19 फरवरी, 1990 के कमिश्नर के पत्र में निहित प्रस्ताव को स्वीकार कर लिया था और उक्त पत्र और उसके आधार पर दिए गए आदेशों के आधार पर आपूर्ति कर रहे थे।

अब आक्षेपित फैसले के तर्क पर आते हुए, हमें यह कहना होगा कि हम इसे पूरी तरह से समझ नहीं पाए हैं। किसी अधिनियम की संवैधानिकता को चुनौती की जांच करते समय न्यायालय का दृष्टिकोण संवैधानिकता की धारणा से शुरू करना है। न्यायालय को यथासंभव इसकी वैधता को बनाए रखने का प्रयास करना चाहिए। उसे अधिनियम को तभी रद्द करना चाहिए जब इसे बनाए रखना संभव न हो। न्यायालय को किसी अधिनियम को नए दृष्टिकोण से नहीं देखना चाहिए, न ही उसमें खामियां ढूंढने के लिए, और न ही उसमें प्रयुक्त भाषा की अशुद्धियों की तलाश करने के लिए। वास्तव में, अधिनियम की वैधता/संवैधानिकता को बनाए

रखने के प्रयास के तहत, ऐसी किसी भी खामी को दूर किया जाना चाहिए। आखिरकार, विधायिका द्वारा बनाया गया अधिनियम जनता की इच्छा का प्रतिनिधित्व करता है और इसमें आसानी से हस्तक्षेप नहीं किया जा सकता है। किसी अधिनियम को अमान्य घोषित करने से पहले उसकी असंवैधानिकता स्पष्ट रूप से स्थापित की जानी चाहिए। यही दृष्टिकोण किसी अधिनियम के आशय और उद्देश्य या उसके दायरे और अनुप्रयोग का पता लगाने में भी लागू होता है। अब, आक्षेपित निर्णय का परिणाम यह है कि संशोधन अधिनियम एक निरर्थक प्रयास बन गया है - एक उद्देश्यहीन कानून। और यह परिणाम कुछ मसौदा त्रुटियों और प्रयुक्त भाषा में कुछ खामियों को इंगित करके प्राप्त किया गया है। यदि उच्च न्यायालय ने 15 दिसंबर, 1989 की बैठक के कार्यवृत्त और उपर्युक्त आयुक्त के दो पत्रों पर ध्यान दिया होता, तो यह स्पष्ट हो जाता कि संशोधन अधिनियम उक्त पत्रों की आलेख को दोहराने और उन पर विधायी मुहर लगाने के अलावा और कुछ नहीं कर रहा था। जैसा कि आक्षेपित निर्णय स्वयं इंगित करता है, भाषा की कुछ खामियां संभवतः हिंदी से अंग्रेजी अनुवाद के कारण हैं। वास्तव में, यह आश्चर्यजनक है कि न्यायालय ने अधिनियम की लंबी प्रस्तावना का उल्लेख तक नहीं किया है, जो उक्त अधिनियम के संदर्भ और उद्देश्य को स्पष्ट रूप से निर्धारित करती है। इसे इतनी लंबाई में केवल इसके प्रावधानों की व्याख्या में सहायता के लिए रखा गया था। यह बिना किसी उद्देश्य के नहीं किया गया था। इस पूरे प्रयास को केवल व्यर्थ कहना कम से कम, सबसे अनुचित होने के साथ-साथ अमानवीय भी है। न्यायालय को विधायी प्रक्रिया की मूलभूत प्रकृति और महत्व को पहचानना चाहिए और उसे उचित सम्मान और आदर देना चाहिए, ठीक उसी प्रकार जैसे विधायिका और कार्यपालिका से न्यायपालिका को उचित सम्मान और आदर दिखाने की अपेक्षा की जाती है। यह भी नहीं भुलाया जा सकता कि हमारा संविधान राज्य के तीनों

अंगों के बीच समानता की अवधारणा को मान्यता देता है और उसे प्रभावी बनाता है और इस व्यवस्था में निहित 'नियंत्रण और संतुलन' की अवधारणा को भी।

हालांकि उपरोक्त प्रस्ताव अच्छी तरह से स्थापित हैं, फिर भी कुछ निर्णयों का उल्लेख करना अनुचित नहीं होगा। *चरणजीत लाल चौधरी बनाम भारत संघ*, ए.आई.आर. (1951) एस.सी. 41 में, न्यायमूर्ति फजल अली ने कहा, "...अमेरिकी न्यायालयों का यह स्वीकृत सिद्धांत है, जिसे मैं सिद्धांत पर अच्छी तरह से आधारित मानता हूं, कि किसी भी अधिनियम की संवैधानिकता के पक्ष में हमेशा अनुमान लगाया जाता है, और उस पर हमला करने वाले पर यह साबित करने का भार होता है कि संवैधानिक सिद्धांतों का स्पष्ट उल्लंघन हुआ है।" *बुर्कुर कोल कंपनी बनाम भारत संघ*, ए.आई.आर. (1961) एस.सी. 654 ए.टी. 963, न्यायमूर्ति मुधोलकर ने संविधान पीठ की ओर से बोलते हुए कहा: "जब किसी सक्षम विधायिका द्वारा बनाए गए कानून की वैधता को किसी न्यायालय में चुनौती दी जाती है, तो न्यायालय को उसकी वैधता के पक्ष में अनुमान लगाना अनिवार्य है। इसके अतिरिक्त, कानून की वैधता पर विचार करते समय न्यायालय स्वयं को राज्य के निवेदनों तक सीमित नहीं रखेगा और यह सुनिश्चित करने के लिए स्वतंत्र होगा कि संविधान के किसी प्रावधान के अंतर्गत कानून को मान्य रखा जा सकता है या नहीं।"

हम *राम कृष्ण डालमिया, आदि बनाम एस.आर. तेंदुलकर और अन्य आदि*, ए.आई.आर. (1958) एस.सी. 538, में प्रतिपादित प्रासंगिक प्रस्तावों का उल्लेख कर सकते हैं। निम्नलिखित कहा गया है:

"(ख) किसी अधिनियम की संवैधानिकता के पक्ष में हमेशा एक अनुमान होता है और उस पर हमला करने वाले पर यह साबित करने का भार होता है कि संवैधानिक सिद्धांतों का स्पष्ट उल्लंघन हुआ है;

(ड) संवैधानिकता के अनुमान को बनाए रखने के लिए न्यायालय सामान्य ज्ञान की बातों, आम प्रतिवेदन की बातों, कानूनों के इतिहास पर विचार कर सकता है और कानून बनाते समय मौजूद हर स्थिति को मान सकता है; और..."

हम सीफोर्ड कोर्ट एस्टेट्स लिमिटेड बनाम एशर (1949) 2 के.बी. 491 में लॉर्ड डेनिंग के फैसले में निम्नलिखित गहन अवलोकन का भी उल्लेख कर सकते हैं:

जब भी कोई कानून विचार के लिए आता है, तो यह याद रखना चाहिए कि मनुष्य के बस में नहीं है कि वह उत्पन्न होने वाले अनेक तथ्यों का पूर्वानुमान लगा सके, और यदि ऐसा संभव भी हो, तो भी उन्हें स्पष्ट शब्दों में प्रस्तुत करना संभव नहीं है। अंग्रेजी भाषा गणितीय सटीकता का साधन नहीं है। यदि ऐसा होता, तो हमारा साहित्य बहुत समृद्ध होता। यहीं पर संसद के अधिनियमों के मसौदाकारों की अक्सर अनुचित आलोचना की जाती है। एक न्यायाधीश, यह मानते हुए कि वह इस कथित नियम से बंधा हुआ है कि उसे केवल भाषा पर ध्यान देना चाहिए, इस बात पर खेद व्यक्त करता है कि मसौदाकारों ने इस या उस बात का प्रावधान नहीं किया है, या किसी न किसी अस्पष्टता के दोषी हैं। यदि संसद के अधिनियमों को दैवीय दूरदर्शिता और पूर्ण स्पष्टता के साथ तैयार किया जाता, तो न्यायाधीशों को निश्चित रूप से परेशानी से बचाया जा सकता था। इसके अभाव में, जब कोई दोष प्रकट होता है, तो न्यायाधीश केवल हाथ पर हाथ धरकर मसौदाकार को दोष नहीं दे सकता। उन्हें संसद के इरादे का पता लगाने के रचनात्मक कार्य में जुट जाना चाहिए, और उन्हें यह न केवल कानून की भाषा से करना चाहिए, बल्कि उन सामाजिक परिस्थितियों पर भी

विचार करना चाहिए, जिनके कारण यह कानून बना, और उस बुराई पर भी विचार करना चाहिए जिसके निवारण के लिए इसे पारित किया गया था, और फिर उन्हें लिखित शब्दों को पूरक बनाना चाहिए ताकि विधायिका के इरादे को 'बल और जीवन' मिल सके। यह बात हेयडन के वाद में न्यायाधीशों के संकल्प द्वारा स्पष्ट रूप से निर्धारित की गई थी, और आज यह सबसे सुरक्षित मार्गदर्शक है। इस विषय पर अच्छी व्यावहारिक सलाह लगभग उसी समय प्लोडेन द्वारा दी गई थी.... इसे सरल शब्दों में कहें तो यह है: एक न्यायाधीश को स्वयं से यह प्रश्न पूछना चाहिए: : यदि अधिनियम के निर्माताओं को स्वयं इसमें यह खामी मिली होती, तो वे इसे कैसे ठीक करते? तब उन्हें वही करना चाहिए जो वे करते। एक न्यायाधीश को उस सामग्री को नहीं बदलना चाहिए जिससे यह बना गया है; लेकिन वह सिलवटों को दूर कर सकता है और उसे करना भी चाहिए।

उपरोक्त टिप्पणियों को इस न्यायालय ने कई निर्णयों में स्वीकृति के साथ उद्धृत किया है। हमने इन्हें केवल इसलिए पुनः प्रस्तुत करना आवश्यक समझा क्योंकि उच्च न्यायालय ने अपील के अधीन निर्णय में जिस प्रकार का दृष्टिकोण अपनाया है, वह इस प्रकार है। समय-समय पर उपरोक्त टिप्पणियों को याद रखना सहायक होगा।

अब संशोधन अधिनियम की वैधता पर आते हुए, हम यह नहीं देख पा रहे हैं कि किस आधार पर इसकी वैधता पर सवाल नहीं उठाया जा सकता। यह अधिनियम केवल आयुक्त द्वारा किए गए मूल्य निर्धारण और उसके विभाजन को वैधानिक आधार और विधायी मान्यता प्रदान करता है। इसमें गोदामों के रखरखाव शुल्क के रूप में 0.70 पैसे की कटौती और वसूली का भी प्रावधान है। न तो यह कहा जा सकता है कि बिहार विधानमंडल के पास उक्त संशोधन अधिनियम को अधिनियमित करने की विधायी क्षमता नहीं थी, और न ही यह कहा जा सकता

है कि यह अधिनियम अनुच्छेद 111 में निहित किसी भी मौलिक अधिकार का उल्लंघन करता है। श्री वाई. वी. गिरि का सामान्य कथन का यह कहना कि अधिनियम मनमाना है, स्वीकार्यता के योग्य नहीं है, क्योंकि विधायिका के किसी अधिनियम को केवल मनमाना कहकर रद्द नहीं किया जा सकता। इस न्यायालय का *आंध्र प्रदेश राज्य और अन्य बनाम मैकडॉवेल एंड कंपनी और अन्य* [1996] 3 एस.सी.सी. 709 पृष्ठ 737 से 739 पर दिया गया निर्णय देखें। इसके अलावा, यह आरोप वाद के तथ्यों और परिस्थितियों में उचित प्रतीत नहीं होता।

उपरोक्त कारणों से, अपीलें स्वीकार की जाती हैं, उच्च न्यायालय का निर्णय अपास्त किया जाता है और यह घोषित किया जाता है कि 1995 संशोधन अधिनियम, (जो कि 1995 बिहार अधिनियम 9 है) न तो असंवैधानिक है और न ही अपने उद्देश्य को प्राप्त करने में अप्रभावी है - प्रस्तावना में उल्लिखित उद्देश्य।

उत्तरदाताओं द्वारा उच्च न्यायालय में दायर विनिर्दिष्ट आदेश याचिकाएं खारिज की जाती हैं। कोई लागत नहीं।

के.के.टी.

अपीलें स्वीकार की गईं

खंडन (डिस्क्लेमर)- स्थानीय भाषा में निर्णय के अनुवाद का आशय, पक्षकारों को इसे अपनी भाषा में समझने के उपयोग तक ही सीमित है और अन्य प्रयोजनार्थ इसका उपयोग नहीं किया जा सकता। समस्त व्यवहारिक, कार्यालयी, न्यायिक एवं सरकारी प्रयोजनार्थ, निर्णय का अंग्रेजी संस्करण ही प्रमाणिक होगा साथ ही निष्पादन तथा कार्यान्वयन के प्रयोजनार्थ अनुमान्य होगा।