

मो. फिदा करीम और एक अन्य

बनाम

बिहार राज्य और अन्य

मार्च 31, 1992

[एन. एम. कासलीवाल, के. जयचंद्र रेड्डी और

जी. एन. रे, न्यायमूर्तिगण]

बिहार उत्पाद शुल्क अधिनियम, 1915 : धारा 42 और 43।

शराब की दुकानें — बिक्री का अधिकार—निपटान का तरीका—सरकार की नीति—पांच साल के लिए अनुज्ञप्ति देना—सरकार की नीति में बदलाव के अधीन अनुज्ञप्ति—नीलामी-सह-निविदा पद्धति में नीति में बदलाव—नीति में बदलाव को वैध है और अनुच्छेद 14 का उल्लंघन नहीं माना गया—धारा 42 और 43 को सरकार द्वारा नीति में परिवर्तन के लिए अप्रयोज्य माना—प्रतिज्ञा-निषेध का सिद्धांत अप्रयोज्य माना गया।

बिहार राज्य ने यह नीतिगत निर्णय लिया कि शराब दुकानों का बंदोबस्त पाँच वर्षों के लिए किया जाएगा, जो नीति में परिवर्तन की शर्तों के अधीन, कुछ शर्तों की पूर्ति पर प्रत्येक वर्ष नवीनीकरण के अधीन होगा। उक्त नीति को 25 जनवरी, 1990 को मंत्रिमंडल द्वारा स्वीकृति प्रदान की गई। तदनुसार नियमों में संशोधन किया गया और उन्हें राजपत्र में प्रकाशित किया गया। उक्त नीति के अनुसरण में, अपीलार्थियों ने 7 मार्च, 1990 को बंदोबस्त के प्रथम वर्ष के लिए छह माह की अनुज्ञप्ति शुल्क जमा की। इस नीति को चुनौती दी गई, जिस पर उच्च न्यायालय ने नीति पर अंतरिम स्थगन प्रदान करते हुए सरकार को निर्देश दिया कि अनुज्ञप्ति वार्षिक आधार पर सार्वजनिक नीलामी के माध्यम से प्रदान किए जाएँ। इसी दौरान राज्य सरकार ने नीति में परिवर्तन किया, जिसके अंतर्गत अगले वर्ष के लिए शराब दुकानों का बंदोबस्त नीलामी-सह-निविदा पद्धति से किया जाना था और इस नई नीति

को 16 अगस्त, 1990 को मंत्रिमंडल द्वारा स्वीकृत किया गया। अपीलार्थियों ने वर्ष 1991-92 के लिए नीलामी-सह-निविदा की नई नीति को चुनौती देते हुए पटना उच्च न्यायालय में रिट याचिकाएँ दायर कीं, जिन्हें खारिज कर दिया गया।

इस न्यायालय में अपील में, अपीलार्थियों की ओर से यह तर्क दिया गया था कि (i) पहले से दिए गए अनुज्ञप्ति की अवधि को बिहार उत्पाद शुल्क अधिनियम की धारा 42 और 43 के अनुपालन के बिना कम नहीं किया जा सकता है; (ii) सरकार की कार्रवाई मनमानी और अनुच्छेद 14 का उल्लंघन करने वाली थी और सरकार वचनबद्धता के सिद्धांत के आधार पर नई नीति अपनाने से रोक दी गई थी; और (iii) आक्षेपित आदेश नीति का बदलाव नहीं था, बल्कि केवल गलत धारणा पर पारित एक कार्यकारी आदेश था जैसे कि उच्च न्यायालय ने सरकार को अपनी नीति की समीक्षा करने का निर्देश दिया हो।

अपील को खारिज करते हुए, यह न्यायालय,

अभिनिर्धारित : 1. सरकार स्वयं अनुज्ञप्ति प्रदान करने की शर्तों के तहत अपनी नीति को बदलने के लिए पूरी तरह से सक्षम थी। जिस ज्ञापन और बिक्री अधिसूचना के आधार पर अपीलार्थियों ने पांच साल की अवधि के लिए अनुज्ञप्ति जारी रखने के अधिकार का दावा किया था, उसमें स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया था कि अनुज्ञप्ति का अनुदान वार्षिक आधार पर था और हर साल के बाद ऐसा नवीनीकरण उसमें उल्लिखित शर्तों के अधीन था और नीति में किसी भी बदलाव के अधीन भी था। सरकार द्वारा नीति में परिवर्तन के मामले में बिहार उत्पाद शुल्क अधिनियम की धारा 42 और 43 लागू नहीं होती है। [412 ई-जी, 413 ई]

2. यह भी अच्छी तरह से तय किया गया है कि उत्पाद शुल्क वाली वस्तुओं के विक्रय का अधिकार विशेष रूप से और पूरी तरह से राज्य सरकार के स्वामित्व में है। [412 जी]

3. नीलामी-सह-निविदा के तरीके को अपनाने की नई नीति निश्चित रूप से नीति में

बदलाव है। नीति में परिवर्तन का कारण यह था कि सरकार ने यह महसूस किया कि पाँच वर्षों के लिए बंदोबस्त करने से एकाधिकारवादी प्रवृत्ति को बढ़ावा मिलेगा और पूर्व नीति में राजस्व के हितों की पूर्ण रूप से सुरक्षा नहीं हो पा रही थी। इस प्रकार का दृष्टिकोण अपनाते और जनहित में नीति में परिवर्तन करने में राज्य सरकार की ओर से कोई त्रुटि नहीं है। अतः अपीलार्थियों को नई नीति को चुनौती देने का कोई अधिकार नहीं है। [413 ए-डी]

4. न तो कोई वादा किया गया था और न ही इस बात का कोई औचित्य है कि अपीलार्थियों ने वादे के आधार पर अपना रुख बदला। वचनबद्धता के आधार पर या अनुच्छेद 14 के तहत दिया गया तर्क स्वीकार नहीं किया जा सकता। [413 डी-ई]

दीवानी अपीलीय क्षेत्राधिकार : 1992 की दीवानी अपील सं. 1205।

1991 के सी.डब्ल्यू.जे.सी. सं. 2102 में पटना उच्च न्यायालय के दिनांक 6.9.91 के निर्णय और आदेश से।

अपीलार्थियों के लिए कपिल सिब्बल, हरीश एन. साल्वे, रंजीत कुमार, जी. डी. भंडारी और एस. सी. पटेल।

उत्तरदाताओं के लिए एम. एल. वर्मा, बी. बी. सिंह, विकास सिंह और एल.आर. सिंह

इस न्यायालय का निर्णय इनके द्वारा दिया गया था

कासलीवाल, न्यायमूर्ति विशेष अनुमति दी गयी।

यह अपील पटना उच्च न्यायालय के 6 सितंबर, 1991 के निर्णय के खिलाफ निर्देशित है। प्रारंभ में मोहम्मद फ़िदा करीम और दशरथ दास ने पटना उच्च न्यायालय की एक खंडपीठ द्वारा दिनांक 6 सितम्बर, 1991 को पारित आदेश के तहत उनकी रिट याचिका, 1991 की सी.डब्ल्यू.जे.सी. सं. 2102, के खारिज किए जाने को चुनौती देते हुए विशेष अनुमति याचिका दायर की थी। इस तथ्य को दृष्टिगत रखते हुए कि, चूँकि एक समान निर्णय द्वारा पटना उच्च न्यायालय ने इसी प्रकार की अनेक अन्य रिट याचिकाएँ भी खारिज कर दी थीं, इसलिए उन अन्य रिट याचिकाओं के याचिकाकर्ताओं ने भी इस न्यायालय के समक्ष हस्तक्षेप

आवेदन प्रस्तुत किए, जिन्हें स्वीकार कर लिया गया। वर्तमान में मोहम्मद फ़िदा करीम और दशरथ दास द्वारा दायर अपील के समर्थन में कुल 35 आवेदक/हस्तक्षेपकर्ता भी शामिल हैं।

इस मामले में विवाद बिहार उत्पाद शुल्क अधिनियम, 1915 (इसके बाद 'उत्पाद शुल्क अधिनियम' के रूप में संदर्भित) के प्रावधानों और इसके तहत बनाए गए नियम के तहत देशी शराब विवाद देशी शराब, भारतीय निर्मित विदेशी शराब और मसालेदार शराब के अधिकार के निपटारे के तरीके से संबंधित है। सरकार समय-समय पर अपनी नीति बदलती रही। 1984 से पहले, देशी शराब की दुकानों का निपटान प्रणाली के स्लाइडिंग स्केल के अनुसार अनुज्ञप्ति का नवीनीकरण करके किया जाता था। 1984 में, राज्य सरकार ने सार्वजनिक नीलामी द्वारा देशी शराब की दुकानों का निपटान करने का निर्णय लिया। यह 1 अप्रैल से अगले वर्ष 31 मार्च तक की अवधि के लिए वार्षिक आधार पर किया गया था। यह प्रथा 1989-90 तक जारी रही। उपरोक्त अनुज्ञप्ति अवधि 1989-90 की मुद्रा के दौरान, राज्य सरकार ने एक उच्च शक्ति समिति नियुक्त की और इसके सिफारिशों के अनुसार शराब की दुकानों के लिए मौजूदा अनुज्ञप्तियों का नवीनीकरण करके पांच साल के लिए निपटान करने की नीति बनाई गई, जो कुछ शर्तों को पूरा करने के अधीन है, जैसे कि संतोषजनक कार्य-प्रदर्शन का अभिलेख और अनुज्ञप्ति शुल्क में प्रतिवर्ष 10 प्रतिशत की वृद्धि और न्यूनतम गारंटीकृत कोटा में प्रतिवर्ष 5 प्रतिशत की वृद्धि। उपरोक्त नीति निर्णय 25 जनवरी, 1990 के एक मंत्रिमंडल ज्ञापन द्वारा लिया गया था। उपरोक्त नीतिगत निर्णय के अनुसरण में, आबकारी आयुक्त ने दिनांक 8 फरवरी, 1990 को संचार द्वारा अनुज्ञप्ति अधिकारियों को सरकार की संशोधित नीति के अनुसार उत्पाद शुल्क दुकानों के निपटान के लिए कदम उठाने को सूचित किया गया। 17 फरवरी, 1990 को, सरकार की नई नीति के अनुरूप उत्पाद शुल्क अधिनियम की धारा 89 के तहत बनाए गए नियमों में भी आवश्यक संशोधन किए गए। 1 अप्रैल, 1990 से प्रभावी होने के लिए 7 मार्च, 1990 को आधिकारिक राजपत्र में संशोधन को विधिवत प्रकाशित किया गया था। अपीलार्थियों का मामला यह है कि उपरोक्त नीति के अनुसरण में,

अपीलार्थी नए नियमों और शर्तों पर सहमत हुए और आवश्यक समझौतों को भी निष्पादित किया गया। अपीलार्थियों ने 7 मार्च, 1990 को निपटान के पहले वर्ष के लिए छह महीने का अनुज्ञप्ति शुल्क भी जमा किया। अपीलार्थियों के अनुसार एक निष्पादित अनुबंध 7 मार्च, 1990 को ही लागू हुआ, जो 1 अप्रैल, 1990 से लागू होना था।

कुछ व्यक्ति उपरोक्त सरकार की नीति से संतुष्ट नहीं हैं, उच्च न्यायालय में चार रिट याचिकाएं दायर करके उसी को चुनौती दी। उच्च न्यायालय ने इन रिट याचिकाओं में 9 मार्च, 23 मार्च और 13 अप्रैल, 1990 को अंतरिम आदेश पारित किए। उच्च न्यायालय ने अंतरिम आदेशों में सरकार की नई नीति पर रोक लगा दी और उसके स्थान पर सार्वजनिक नीलामी के माध्यम से वार्षिक आधार पर अनुज्ञप्ति देने का निर्देश दिया। प्रारंभ में, यह निर्देश दिया गया था कि इस तरह के निपटान की अवधि चार महीने से अधिक नहीं होगी, लेकिन बाद में इसे मासिक आधार पर बनाया गया था। यह भी निर्देश दिया गया कि उपरोक्त आदेश नीतिगत निर्णय की समीक्षा में राज्य सरकार के मार्ग में बाधा नहीं बनेंगे। हमने केवल 9.3.1990, 23.3.1990 और 13.4.1990 को पारित ऐसे अंतरिम आदेशों के सार का उल्लेख किया है, क्योंकि उच्च न्यायालय द्वारा 6 सितंबर, 1991 के अपने आक्षेपित आदेश में इनका विस्तारपूर्वक उद्धृत किया गया है। ऐसा प्रतीत होता है कि उपरोक्त अंतरिम आदेश उच्च न्यायालय द्वारा इस व्यर्थ उम्मीद के तहत पारित किए गए थे कि मुख्य रिट याचिकाओं का जल्द ही निपटारा कर दिया जाएगा। लेकिन इससे पहले कि रिट याचिकाओं पर अंतिम सुनवाई हो पाती, सरकार ने 25 जनवरी, 1990/8 फरवरी, 1990 के नीतिगत निर्णय की समीक्षा करने की प्रक्रिया शुरू कर दी। मंत्रिपरिषद के समक्ष रखे गए दिनांक 7.7.1990 के ज्ञापन द्वारा, यह प्रस्ताव किया गया था कि देशी शराब की दुकानों, मसालेदार देशी शराब की दुकानों और विदेशी शराब की दुकानों का निपटान नीलामी-सह-निविदा विधि द्वारा किया जाना चाहिए, जिसके अनुसार इच्छुक व्यक्तियों को अपनी सीलबंद निविदा जमा करनी होगी और सार्वजनिक नीलामी में भी भाग लेना होगा। समझौता अंततः उच्चतम

प्रस्ताव देने वाले व्यक्ति के पक्ष में किया जाना था, चाहे वह निविदा के माध्यम से हो या नीलामी के माध्यम से। मंत्रिमंडल ने 16 अगस्त, 1990 को उपरोक्त नीति को मंजूरी दी। आबकारी आयुक्त ने वर्ष 1991-92 के लिए नीलामी-सह-निविदा द्वारा निपटान के प्रस्तावित तरीके के संबंध में 25 फरवरी, 1991 को पत्र द्वारा सभी अनुज्ञप्ति प्राधिकरणों को आवश्यक निर्देश भी भेजे।

वर्तमान अपीलार्थियों के साथ-साथ हस्तक्षेप करने वालों ने वर्ष 1991-92 के लिए नीलामी-सह-निविदा की उपरोक्त नई नीति को आगे बढ़ाने के लिए रिट याचिकाएं दायर की।

अपीलार्थियों की ओर से हमारे समक्ष वही समान दलीलें प्रस्तुत की गई हैं, जो उच्च न्यायालय के समक्ष रखी गई थीं। नई नीति को निम्नलिखित तीन आधारों पर चुनौती दी गई है प्रथम, यह प्रस्तुत किया गया कि उत्पाद शुल्क अधिनियम अथवा उसके अंतर्गत बने नियमों में अनुज्ञप्ति की समीक्षा या उसे निरस्त करने, अथवा अनुज्ञप्ति की अवधि को कम या सीमित करने का कोई प्रावधान नहीं है, सिवाय उन स्थितियों के जो उत्पाद शुल्क अधिनियम की धाराओं 42 और 43 में दी गई हैं। वर्ष 1990 से 1995 तक की पाँच वर्ष की अवधि के लिए पहले से प्रदान किया गया अनुज्ञप्ति तथाकथित नई *नीलामी-सह-निविदा* नीति के माध्यम से अप्रभावी नहीं किया जा सकता। इस आधार का एक और पहलू यह है कि धाराओं 42 और 43 के अनिवार्य प्रावधानों का पालन किए बिना अनुज्ञप्ति की अवधि को कम नहीं किया जा सकता। द्वितीय, यह तर्क दिया गया कि *प्रतिज्ञा-निषेध* के सिद्धांत के आधार पर सरकार ऐसा करने से प्रतिबंधित है। तृतीय, यह कहा गया कि किसी भी स्थिति में, इस मामले के तथ्यों में शक्ति का प्रयोग मनमाना, तर्कहीन और स्पष्ट रूप से अविवेकपूर्ण है, और इस प्रकार यह संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन करता है। उच्च न्यायालय ने इन सभी दलीलों पर विस्तार से विचार किया है और ठोस कारणों के साथ उन्हें अस्वीकार किया है। हम उच्च न्यायालय द्वारा अपनाए गए दृष्टिकोण से पूर्णतः सहमत हैं।

यह ध्यान रखना महत्वपूर्ण है कि 25 जनवरी, 1990 के ज्ञापन और 8 फरवरी,

1990 के पत्र और बिक्री अधिसूचना, जिसके आधार पर अपीलकर्ता पांच साल की अवधि के लिए अनुज्ञप्ति जारी रखने के अधिकार का दावा कर रहे हैं, में स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया है कि अनुज्ञप्ति का अनुदान वार्षिक आधार पर था और हर साल के बाद ऐसा नवीनीकरण निम्नलिखित के अधीन था और उसमें उल्लिखित शर्तें और नीति में किसी भी बदलाव के अधीन भी। इस प्रकार, सरकार स्वयं अनुज्ञप्ति प्रदान करने की शर्तों के तहत अपनी नीति को बदलने के लिए पूरी तरह से सक्षम थी। यह भी अच्छी तरह से तय किया गया है कि उत्पाद शुल्क वाली वस्तुओं के विक्रय का अधिकार विशेष रूप से और पूरी तरह से राज्य सरकार के स्वामित्व में है।

अपीलार्थियों की ओर से उपस्थित विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता श्री कपिल सिब्बल ने उपरोक्त कानूनी स्थिति पर विवाद नहीं किया, लेकिन उनका तर्क था कि अगस्त, 1990 में सरकार के आक्षेपित आदेश को नीति परिवर्तन नहीं कहा जा सकता है, बल्कि वास्तव में यह केवल एक गलत धारणा पर पारित एक कार्यकारी आदेश था जैसे कि उच्च न्यायालय ने अपने अंतरिम आदेशों में सरकार को अपनी नीति की समीक्षा करने का निर्देश दिया था। हम को इस विवाद में कोई सार नहीं मिलता है। नीलामी-सह-निविदा के तरीके को अपनाने की नई नीति निश्चित रूप से नीति में बदलाव है। सरकार द्वारा दी गई नीति में बदलाव का कारण यह है कि उसने महसूस किया कि पांच साल के लिए समझौता करने से एकाधिकारवादी प्रवृत्ति पैदा होगी, जो सार्वजनिक हित में नहीं होगी, साथ ही पूर्व नीति में राजस्व के हित को पूरी तरह से संरक्षित नहीं किया गया था। यह स्पष्ट रूप से दर्शाता है कि सरकार जनहित में एक नई नीति अपनाना चाहती थी जिसे वर्ष 1991-92 से लागू किया जाना था। बिहार राज्य की ओर से उपस्थित विद्वान अधिवक्ता ने स्पष्ट शब्दों में प्रस्तुत किया कि पहले की नीति गलत थी और सरकार को अपनी गलती का एहसास हुआ और इस प्रकार अपने राजस्व को बढ़ाने और एकाधिकारवादी प्रवृत्ति से बचने के लिए एक नई नीति अपनाई। हम राज्य सरकार द्वारा इस तरह का दृष्टिकोण रखने और इसे जनहित में मानते हुए अपनी

नीति को बदलने में कुछ भी गलत नहीं पाते हैं। यह विवादित नहीं है कि अपीलार्थियों ने पूरे वर्ष 1.4.1990 से 31.3.1991 तक शराब की बिक्री का व्यवसाय जारी रखा है। अपीलार्थियों को नई नीति को चुनौती देने का कोई अधिकार नहीं है, जिसे उनके समझौते की शर्तों के तहत भी वर्ष 1991-92 के लिए आवेदन करना पड़ता है। हम अपीलार्थियों की ओर से उठाए गए विवाद में वचन-भंग के आधार पर या संविधान के अनुच्छेद 14 के तहत कोई बल नहीं पाते हैं। उपरोक्त आधारों के समर्थन में दलीलों में कोई आधार नहीं बनाया गया है और उच्च न्यायालय ने इसे सही ढंग से खारिज कर दिया है। न तो कोई वादा था और न ही ई यह मानने का कोई औचित्य है कि अपीलार्थियों ने वादे के आधार पर अपनी स्थिति बदल दी। सरकार द्वारा नीति में परिवर्तन के मामले में उत्पाद शुल्क अधिनियम की धारा 42 और 43 लागू नहीं होती है।

अंत में, अपीलार्थियों की ओर से यह तर्क दिया गया कि जिन अनुज्ञप्तिधारियों ने 25 जनवरी, 1990/8 फरवरी, 1990 की सरकार की पूर्व नीति के तहत अनुज्ञप्ति लिया था, उन्होंने प्रतिभूति के रूप में राष्ट्रीय बचत प्रमाण पत्र जमा किए थे और यदि सरकार ने अपनी नीति में बदलाव किया था, तो वे संबंधित अनुज्ञप्तिधारियों को राष्ट्रीय बचत प्रमाण पत्र वापस करने के लिए बाध्य थे। हम इस समर्पण को न्यायसंगत और उचित मानते हैं। हमारे समक्ष उपस्थित राज्य के विद्वान अधिवक्ता ने यह भी स्वीकार किया कि ऐसे राष्ट्रीय बचत प्रमाण पत्र अनुज्ञप्तिधारियों को वापस कर दिए जाएंगे। तदनुसार, हम राज्य सरकार को निर्देश देते हैं कि वह इस आदेश की सूचना की तारीख से *दो महीने के भीतर* उन सभी अनुज्ञप्तिधारियों को, जिन्होंने पांच साल के अनुज्ञप्ति की पुरानी नीति के तहत समझौते किए थे, सुरक्षा के तौर पर लिए गए सभी राष्ट्रीय बचत प्रमाणपत्र वापस कर दे। यह निर्देश ऐसे अनुज्ञप्तिधारियों के मामले में लागू नहीं होगा जिन्होंने ऐसी राशि की वसूली के लिए दीवानी मुकदमे दायर किए हैं और उनके मामले उन दीवानी कार्यवाही में अंतिम निर्णय द्वारा नियंत्रित होंगे।

परिणामस्वरूप, हम इस अपील को खारिज करते हैं और लागत संबंधी कोई आदेश

नहीं देते हैं।

याचिका खारिज कर दी गई।

टी.एन.ए.

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।