न्यायमूर्ति बी. एस. ढीलों और एस. एस. दीवान के समक्ष,

जय भारत आदि-याचिकाकर्ता,

बनाम

हरियाणा राज्य और अन्य-प्रतिवादी

1979 की सिविल रिट याचिका संख्या 922

8 नवम्बर 1979

आवश्यक वस्तु अधिनियम (1955 का X) - धारा 3 और 5 - हरियाणा कोल्ड स्टोरेज (लाइसेंसिंग विनियमन) आदेश, 1979 - खंड 2 (ए) और 18 - भारत का संविधान 1950 - अनुच्छेद 14 और 19 (1) (जी) - विनियमन आदेश—क्या धारा 3(1) के दायरे से बाहर है—धारा 3(1)—क्या केवल एक विशिष्ट आवश्यक वस्तु के संबंध में एक आदेश की परिकल्पना करता है—ऐसा आदेश—क्या राज्य सरकार की प्रत्यायोजित शक्तियों के दायरे से बाहर है—क़ानूनों की व्याख्या - बेतुकेपन की ओर ले जाने वाली व्याख्या को खारिज किया जाना चाहिए - राज्य सरकार - क्या भंडारण शुल्क को विनियमित करने की शक्ति है - धारा 3 (1) के तहत राज्य सरकार द्वारा राय का गठन - उसके लिए सामग्री की पर्याप्तता - क्या इस पर उच्च न्यायालय द्वारा विचार किया जा सकता है -आदेश का खंड 18-क्या कोल्ड स्टोरेज शुल्क के निर्धारण के लिए पर्याप्त दिशानिर्देश निर्धारित करता है-ऐसा खंड-क्या अनुच्छेद 14 का उल्लंघन है-कोल्ड स्टोरेज दरों का निर्धारण-क्या अनुच्छेद 10(1) (जी) का उल्लंघन है - किस हद तक अदालतें इस तरह के निर्धारण में हस्तक्षेप कर सकती हैं - धारा 5 के तहत केंद्र सरकार की शक्ति राज्य सरकार को सौंपी गई - आदेश का खंड 18 - क्या यह शक्ति आगे किसी अन्य एजेंसी को सौंपी गई है।

अभिनिर्धारित किया गया कि आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 की धारा 3 के प्रावधानों को पढ़ने से पता चलता है कि यदि सरकार की राय है कि किसी भी आवश्यक वस्तु की आपूर्ति को बनाए रखने या बढ़ाने या सुरक्षित करने के लिए ऐसा करना आवश्यक या समीचीन है। उनका न्यायसंगत वितरण और उचित मूल्य पर उपलब्धता, आदेश द्वारा, उनके उत्पादन, आपूर्ति और वितरण और व्यापार और वाणिज्य को विनियमित या प्रतिबंधित करने का प्रावधान कर सकता है। इस प्रावधान से किसी भी कल्पना से यह अनुमान नहीं लगाया जा सकता है कि विधानमंडल उक्त प्रावधानों को अधिनियमित करते समय इरादा था कि संबंधित सरकार प्रत्येक आवश्यक वस्तु के लिए अलग से एक आदेश जारी करेगी। प्रावधान को लागू करने का उद्देश्य यह देखना है कि नागरिकों को आवश्यक वस्तुएं उचित दरों पर उपलब्ध कराई जाएं और उन्हें समान रूप से वितरित किया जा सके। किसी दिए गए मामले में, सरकार किसी विशेष

आवश्यक वस्तु के संबंध में अपनी राय बना सकती है और अन्य समय में कई अन्य आवश्यक वस्तुओं के संबंध में राय बनाई जा सकती है। विनियमन आदेश कोल्ड स्टोरेज में खाद्य पदार्थों के भंडारण के लिए शुल्क को विनियमित करने की दृष्टि से जारी किया गया है, जो अंततः आवश्यक वस्तुओं की कीमत को प्रभावित करता है, और इसलिए,इसे अधिनियम की धारा 3 (1) के दायरे से परे नहीं कहा जा सकता है। (पैरा 7)

अभिनिर्धारित किया गया कि हरियाणा कोल्ड स्टोरेज (लाइसेंसिंग विनियमन) आदेश, 1979 के खंड 2 (ए) में "कृषि उपज" को खाद्य-सामग्री आदि को शामिल करने के लिए परिभाषित किया गया है, लेकिन अधिनियम के प्रावधानों और अन्य प्रासंगिक प्रावधानों को ध्यान में रखते हुए आदेश में, 'शामिल' शब्द को सुरक्षित रूप से 'साधन' के रूप में पढ़ा जा सकता है। यह स्पष्ट है कि केंद्र सरकार ने केवल खाद्य पदार्थों के संबंध में अधिनियम की धारा 5 के तहत अपनी शक्तियां राज्य सरकार को सौंपी हैं और राज्य सरकार की पूर्व मंजूरी प्राप्त करने के बाद जारी किए गए विनियमन आदेश को इस प्रकार माना जाना चाहिए जो राज्य सरकार की प्रदत्त शक्ति के दायरे में हो। यह अच्छी तरह से स्थापित है कि यदि सख्त व्याकरणिक व्याख्या किसी बेतुकेपन या असंगतता को जन्म देती है तो ऐसी व्याख्या को खारिज कर दिया जाना चाहिए और एक ऐसी व्याख्या दी जानी चाहिए जो विधानमंडल के उद्देश्य को प्रभावी बनाएगी, यदि आवश्यक हो तो इस्तेमाल की गई भाषा में संशोधन करके भी उचित रूप से दी जा सकती है। आदेश का उद्देश्य शीतगृहों में खाद्य-सामग्री के भंडारण को विनियमित करना है। अधिनियम की धारा 5 के तहत राज्य सरकार को अपनी शक्तियां सौंपने वाले केंद्र सरकार द्वारा जारी आदेश और अधिसूचना के प्रावधान स्पष्ट रूप से दिखाते हैं कि राज्य सरकार को केवल खाद्य पदार्थों के लिए शक्तियां सौंपी गई थीं और इसी उद्देश्य से विनियमन आदेश जारी किया गया था। इस प्रकार, यदि 'शामिल' शब्द को 'साधन' के रूप में पढ़ा जाता है तो आदेश के प्रावधानों को अधिनियम की धारा 5 के तहत प्रदत्त राज्य सरकार की शक्तियों के दायरे से परे नहीं माना जा सकता है। (पैरा 8 और 9)

अभिनिर्धारित किया गया कि अधिनियम की धारा 3 के प्रावधान बहुत व्यापक क्षेत्राधिकार को कवर करते हैं। इस धारा के तहत शक्तियों का प्रयोग करने का उद्देश्य आवश्यक वस्तुओं की आपूर्ति को बनाए रखना या बढ़ाना या उचित मूल्य पर उनके न्यायसंगत वितरण और उपलब्धता को सुरक्षित करना है और यह शक्ति उनके उत्पादन, आपूर्ति और वितरण और उसमें व्यापार और वाणिज्य को विनियमित करने या प्रतिबंधित करने के लिए प्रदान की जाती है । इस बात से इनकार नहीं किया जा सकता कि कोल्ड स्टोरेज में खाद्य सामग्री के भंडारण के लिए भुगतान किया जाने वाला शुल्क आवश्यक वस्तु की अंतिम कीमत में जोड़ा जाना चाहिए। यह सुनिश्चित करने की दृष्टि से कि आवश्यक वस्तुएँ उचित मूल्य पर

उपलब्ध हों, कोल्ड स्टोरेज शुल्क का विनियमन आवश्यक है और यह उन कदमों में से एक है जो निश्चित रूप से आवश्यक वस्तुओं की उचित कीमत सुनिश्चित करने में मदद करेगा। इसलिए, राज्य सरकार के पास ऐसे शुल्कों को विनियमित करने की शक्ति है।

अभिनिर्धारित किया गया कि अधिनियम की धारा 3(1) के तहत सरकार द्वारा राय बनाना व्यक्तिपरक है और उच्च न्यायालय उस सामग्री की पर्याप्तता या अपर्याप्तता पर गौर करने के लिए स्वतंत्र नहीं है जिसके आधार पर ऐसी राय बनती है। जब तक सरकार की राय या संतुष्टि का गठन कुछ प्रासंगिक सामग्री पर आधारित है और यदि उस सामग्री पर कोई उचित व्यक्ति इस निष्कर्ष पर पहुंच सकता है कि राय या संतुष्टि को दर्ज किया जा सकता है, तो उच्च न्यायालय उस सामग्री की पर्याप्तता या अपर्याप्तता पर गौर नहीं करेगा। (पैरा 13)

अभिनिर्धारित किया गया कि कोल्ड स्टोरेज शुल्क तय करने के लिए विनियमन आदेश के खंड 18 के तहत राज्य सरकार को दी गई शक्ति न तो मनमानी है और न ही भारत के संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन है। यदि अधिनियम की धारा 3 के प्रावधानों को ध्यान में रखा जाए, तो राज्य सरकार के लिए कोल्ड स्टोरेज शुल्क तय करने के लिए पर्याप्त दिशानिर्देश हैं। विनियमन आदेश अधिनियम की धारा 3 के तहत जारी किया गया है और इस आदेश के तहत शक्तियों का प्रयोग करते समय यह स्पष्ट है कि राज्य सरकार को अधिनियम की धारा 3 के प्रावधानों का संदर्भ देना होगा एक अपेक्षित आदेश देने के लिए जिसमें पर्याप्त दिशानिर्देश प्रदान किए गए हैं।.अधिनियम की धारा 3 को वैध माना गया है और यह अत्यधिक प्रत्यायोजन के दोष से ग्रस्त नहीं है। इसलिए, विनियमन आदेश के खंड 18 के प्रावधान मनमाने नहीं हैं और अधिनियम की धारा 3 में पर्याप्त दिशानिर्देश प्रदान किए गए हैं और खंड 18 को इसके संदर्भ में पढ़ा जाना चाहिए। (पैरा 14)

अभिनिर्धारित किया गया है कि फ़ाइल पर सभी प्रासंगिक सामग्री के आधार पर राज्य सरकार ने कोल्ड स्टोरेज शुल्क तय किया था और यह नहीं कहा जा सकता है कि यह बिना किसी सामग्री पर आधारित है या बिना दिमाग लगाए तय किया गया है। इसके अलावा, अधिनियम की धारा 3 के प्रावधानों का उद्देश्य उपभोक्ताओं को उचित मूल्य पर आवश्यक वस्तुओं की उपलब्धता सुनिश्चित करना है और हालांकि निर्माता के प्रति पेटेंट अन्याय को प्रोत्साहित नहीं किया जाना है, निवेश पर उचित रिटर्न या उचित दर लाभ अधिनियम की धारा 3 (1) और धारा 3 (2) (सी) द्वारा प्रदत्त शक्तियों को आगे बढ़ाने में की गई कार्रवाई की वैधता की अनिवार्य शर्त नहीं है। उपभोक्ताओं के हित को सबसे आगे रखा जाना चाहिए और मुख्य विचार यह होना चाहिए कि एक आवश्यक वस्तु आम आदमी को उचित मूल्य पर उपलब्ध कराई जानी चाहिए, इसे हर अन्य विचार से ऊपर प्राथमिकता में रखा जाना चाहिए। संसद ने कीमत

निर्धारण का काम सरकार के विशेषज्ञ निर्णय को सौंप दिया है, इसलिए उच्च न्यायालय के लिए सरकार के निर्णय से संबंधित प्रत्येक सूक्ष्म विवरण की जांच करना गलत होगा। सरकार व्यावहारिक समायोजन करने की हकदार है जिसकी विशेष परिस्थितियों में आवश्यकता हो सकती है और मूल्य नियंत्रण को केवल तभी असंवैधानिक घोषित किया जा सकता है जब यह स्पष्ट रूप से मनमाना, भेदभावपूर्ण या उस नीति के लिए अप्रासंगिक हो जिसे अपनाने के लिए विधानमंडल स्वतंत्र है। निर्माता और निवेशक का हित तर्कसंगतता की संवैधानिक गणना में केवल एक चर है और अदालत को तब तक हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए जब तक उचित मूल्य तय करने की सरकारी शक्ति का प्रयोग मोटे तौर पर तर्कसंगतता के क्षेत्र में है। (पैरा 16)

अभिनिर्धारित किया गया कि केवल इसलिए कि विनियमन आदेश के खंड 18 के तहत राज्य सरकार को कोल्ड स्टोरेज की दरें तय करने के लिए अलग से अधिसूचना जारी करने का अधिकार दिया गया है, यह नहीं कहा जा सकता है कि राज्य सरकार ने अपनी शक्तियों को किसी अन्य क्षमता में स्वयं को सौंप दिया है। यदि कोल्ड स्टोरेज की दर आदेश में ही तय कर दी गई थी, तो यह कानून में बुरा नहीं था और यदि यह केवल खंड 18 के तहत प्रदान किया गया था कि एक अलग अधिसूचना जारी की जाएगी, तो इससे राज्य सरकार को उस शक्ति से वंचित नहीं किया जाएगा जिसके साथ वह निहित है। इसलिए, आदेश के खंड 18 को लागू करते समय राज्य सरकार द्वारा खुद को शक्तियों का कोई उप-प्रत्यायोजन नहीं किया गया है। (पैरा 17)

भारत के संविधान के अनुच्छेद 226/227 के तहत याचिका में प्रार्थना की गई है कि:-

(i) 1979 के आदेश के खंड 18 और अधिसूचना अनुलग्नक पी-2 को भी अमान्य घोषित किया जाए और रद्द किया जाए।

(ii) 1979 के पूरे आदेश को उन्होंने राज्य सरकार के अधिकार क्षेत्र से परे, अधिकारातीत घोषित कर दिया और रद्द कर दिया गया;

(iii) अधिसूचना अनुलग्नक पी-2 द्वारा भंडारण मूल्य का निर्धारण रु. 10 प्रति बैग को अमान्य घोषित किया जाए और रद्द किया जाए;

(iv) कोई अन्य रिट, आदेश या निर्देश, जैसा कि यह माननीय न्यायालय मामले की परिस्थितियों के तहत उचित और उचित समझे, जारी किया जाएगा;

(v) मामले का रिकॉर्ड मंगवाने का आदेश दिया जाए;

(vi) याचिका की लागत याचिकाकर्ताओं को दी जाए;

आगे प्रार्थना की गई है कि रिट याचिका के लंबित रहने के दौरान विवादित आदेश के क्रियान्वयन पर रोक लगाई जाए।

आगे प्रार्थना की गई है कि किसी भी मामले में याचिकाकर्ताओं को रिट याचिका के लंबित रहने के दौरान सहमत दरों पर शुल्क लेने की अनुमति दी जाए।

आगे यह प्रार्थना की गई है कि मामले की परिस्थितियों में, उच्च न्यायालय के नियमों और आदेशों के तहत आवश्यक अनुलग्नकों की मूल प्रतियां संलग्न करने और प्रतिवादियों को अग्रिम नोटिस जारी करने की शर्त को समाप्त कर दिया जाए।

याचिकाकर्ता के लिए बार-एट-लॉ डी.एस. बाली के साथ कुलदीप सिंह और विनोद शर्मा वकील।

बी.एस. गुप्ता, वकील, ए.जी. हरियाणा के लिए।

प्रतिवादी संख्या 3 और 4 के लिए वकील एस. सी. सिब्बल।

निर्णय

न्यायमूर्ति बी.एस. ढिल्लों,

(1) इस याचिका में भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 और 227 के तहत, हरियाणा कोल्ड स्टोरेज (लाइसेंसिंग और विनियमन) आदेश, 1979 (इसके बाद आदेश के रूप में संदर्भित) के खंड 18 की वैधता पर विचार करने की मांग की गई है। रिट याचिका में सभी याचिकाकर्ता हरियाणा राज्य के शाहबाद मारकंडा जिला कुरूक्षेत्र में स्थित कोल्ड स्टोरेज के मालिक हैं। आदेश के खंड 18 की शक्तियों को विभिन्न आधारों पर चुनौती दी जा रही है, जिनका उल्लेख निर्णय के बाद के पैराग्राफ में किया जाएगा।

(2) आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 (बाद में अधिनियम के रूप में संदर्भित) की धारा 3 के प्रावधान इस प्रकार हैं: -

> "3. आवश्यक वस्तुओं के उत्पादन, आपूर्ति, वितरण आदि को नियंत्रित करने की शक्तियाँ।— (1) यदि केंद्र सरकार की राय है कि किसी आवश्यक वस्तु की आपूर्ति बनाए रखने या बढ़ाने या उनके समान वितरण को सुनिश्चित करने के लिए ऐसा करना आवश्यक या समीचीन है। और उचित मूल्य पर उपलब्धता या भारत की रक्षा या सैन्य अभियानों के कुशल संचालन के लिए किसी भी आवश्यक वस्तु को सुरक्षित करने के लिए, यह आदेश द्वारा, उसके उत्पादन, आपूर्ति

और वितरण और व्यापार और वाणिज्य को विनियमित या प्रतिबंधित करने का प्रावधान कर सकता है।

"3(2) उप-धारा (1) द्वारा प्रदत्त शक्तियों की व्यापकता पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना, उसके तहत बनाया गया एक आदेश प्रदान कर सकता है-

(ए) लाइसेंस, परमिट या अन्यथा द्वारा विनियमित करने के लिए किसी आवश्यक वस्तु का उत्पादन या विनिर्माण;

(बी) किसी भी अपशिष्ट या कृषि योग्य भूमि को खेती के अंतर्गत लाने के लिए भूमि, चाहे वह किसी भवन से अनुलग्न हो या नहीं, उस पर आम तौर पर खाद्य-फसलें या निर्दिष्ट खाद्य-फसलें उगाने के लिए, और आम तौर पर खाद्य-फसलों की खेती, या निर्दिष्ट खाद्य-फसलों की खेती को बनाए रखने या बढ़ाने के लिए;

(सी) किसी भी आवश्यक वस्तु की कीमत को नियंत्रित करने के लिए खरीदा या बेचा जा सकता है;

(डी) लाइसेंस, परमिट या अन्यथा द्वारा विनियमित करने के लिए किसी भी आवश्यक वस्तु का भंडारण, परिवहन, वितरण, निपटान, अधिग्रहण, उपयोग या उपभोग।

(इ) * * * * "

अधिनियम की धारा 5 के प्रावधान इस प्रकार हैं:-

"5. शक्तियों का प्रत्यायोजन: केंद्र सरकार, अधिसूचित आदेश द्वारा, निर्देश दे सकती है कि धारा 3 के तहत आदेश देने या अधिसूचना जारी करने की शक्ति, ऐसे मामलों के संबंध में और ऐसी शर्तों के अधीन होगी, यदि कोई हो, जैसा कि निर्देश में निर्दिष्ट किया जा सकता है। इसके द्वारा भी प्रयोग किया जा सकता है-

(ए) केंद्र के अधीनस्थ ऐसा अधिकारी या प्राधिकारी सरकार, या

(बी) ऐसी राज्य सरकार या ऐसा अधिकारी या प्राधिकारी राज्य सरकार के अधीन, जैसा कि दिशा में निर्दिष्ट किया जा सकता है।"

(3) अधिनियम की धारा 5 के प्रावधानों के तहत, केंद्र सरकार ने 20 जून, 1972 को अधिसूचना जारी की, जो इस प्रकार है: -

"जी.एस.आर. 316(ई).—आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 (1955 का 10) की धारा 5 द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए, केंद्र सरकार निर्देश देती है कि उसे धारा 3 की उपधारा (1) द्वारा प्रदत्त शक्तियां ओ.जे. उक्त अधिनियम खंड (ए), (बी), (सी), (डी), (ई), (एफ) में निर्दिष्ट मामलों के लिए आदेश देने के लिए है। इसकी उपधारा (2) के (एच), (आई), (ii), और (जे), खाद्य पदार्थों के संबंध में राज्य सरकार द्वारा भी शर्तों के अधीन प्रयोग किए जा सकेंगे: -

(1) ऐसी शक्तियों का प्रयोग राज्य सरकार द्वारा ऐसे निर्देशों के अधीन किया जाएगा, यदि कोई हो, तो इस संबंध में केंद्र सरकार द्वारा जारी किया जा सकता है;

(2) कि किसी भी मामले से संबंधित आदेश देने से पहले उक्त खंड (ए), (ई) या (एफ) में निर्दिष्ट या राज्य के बाहर के स्थानों में खाद्य पदार्थों के वितरण या निपटान के संबंध में या किसी खाद्य पदार्थ के विनियमन या परिवहन के संबंध में, उक्त खंड (डी) के तहत; राज्य सरकार केंद्र सरकार की पूर्व सहमति भी प्राप्त करेगी; और

(3) कि किसी भी मामले से संबंधित आदेश देने में उक्त खंड (जे) में निर्दिष्ट राज्य सरकार केवल सरकार के एक अधिकारी को अधिकृत करेगी।

(4) 20 जून, 1972 की अधिसूचना द्वारा राज्य सरकार को अधिनियम की धारा 5 के तहत केंद्र सरकार द्वारा प्रदत्त शक्तियों के मद्देनजर, हरियाणा सरकार ने अधिसूचना, दिनांक 3 मार्च, 1979 के तहत विवादित आदेश जारी किया। आदेश के शुरुआती शब्द इस प्रकार हैं:-

"क्रमांक जीएसआर 21/सी-10/55/एस. 3/79.—भारत सरकार की अधिसूचना संख्या जी.एस.आर. के साथ पठित आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 की धारा 3 द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए। 316(ई), दिनांक 29 (20) जून, 1972, और केंद्र सरकार की पूर्व मंजूरी के साथ, हरियाणा के राज्यपाल इसके द्वारा निम्नलिखित आदेश बनाते हैं, अर्थात्: -

*****"

आदेश के खंड 2 का उप खंड (ए) निम्नलिखित शर्तों में है:-

"2. इस आदेश में, जब तक कि संदर्भ से अन्यथा अपेक्षित न हो, -

(ए) "कृषि उपज" में खाद्य पदार्थ शामिल हैं कृषि या बागवानी (आलू सहित), पशुपालन, मुर्गीपालन या मछलीपालन के उत्पाद और उनमें से किसी से पूर्ण या आंशिक रूप से बना कोई अन्य खाद्य पदार्थ;

(बी) * * * * *"

(5) आदेश के खंड 3 में प्रावधान है कि कोई भी व्यक्ति किसी वैध लाइसेंस के नियमों और शर्तों के तहत और उसके अनुसार किसी भी कृषि उपज को कोल्ड स्टोरेज में भंडारण का व्यवसाय नहीं करेगा। आदेश के अन्य खंड ऐसे लाइसेंस देने की प्रक्रिया से संबंधित हैं। आदेश की धारा 18 इस प्रकार है:-

> "18. (1) इस आदेश के शुरू होने से पहले या बाद में किए गए किसी भी विपरीत अनुबंध के बावजूद, लाइसेंसधारी इस आदेश के शुरू होने के बाद किसी भी अवधि के लिए राज्य सरकार द्वारा प्रत्येक कृषि उपज के खिलाफ अधिसूचित शुल्क से अधिक भंडारण शुल्क नहीं लगाएगा। इस खंड के तहत सरकारी राजपत्र में.
>
> (2) यदि राज्य सरकार उचित समझे तो भंडारण की लागत और अन्य प्रासंगिक कारकों पर विचार करते हुए, आधिकारिक राजपत्र में एक बाद की अधिसूचना द्वारा कोल्ड स्टोरेज शुल्क को संशोधित कर सकती है।
>
> (3) उप-खंड (1) के प्रयोजन के लिए, जहां इस आदेश के प्रारंभ होने से पहले किसी भी कृषि उपज का भंडारण किया गया था और उपरोक्त उप-खंड (1) और (2) के तहत राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित भंडारण शुल्क से अधिक था। भंडारण की पूरी अवधि के लिए सहमति दी गई थी, लेकिन ऐसा शुरू होने तक पूरी तरह या आंशिक रूप से भुगतान नहीं किया गया था, इसलिए किया जाने वाला शेष भुगतान इस शर्त के अधीन होगा कि लाइसेंसधारी उक्त तिथि से पहले की अवधि के लिए भंडारण शुल्क लेने का हकदार होगा। दैनिक आधार पर वास्तविक भंडारण की पूरी अवधि में सहमत दर को आनुपातिक रूप से फैलाने के बाद सहमत दर, और उक्त तिथि से शुरू होने वाली अवधि के लिए भंडारण शुल्क के लिए राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित अधिकतम दर पर उक्त दर को फैलाने के बाद दैनिक आधार पर आनुपातिक रूप से अधिसूचना में निर्दिष्ट अवधि।
>
> (4) खंड 18 के तहत राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित भंडारण शुल्क में कृषि उपज को तौलने या कोल्ड स्टोरेज के परिसर से ले जाने में शामिल श्रम के शुल्क शामिल होंगे, जहां प्रक्रिया को किराए पर लेने वाले द्वारा कोल्ड स्टोरेज में अनलोड किया जाता है और माल को कोल्ड स्टोरेज से परिसर तक वापस ले जाने और अनफिटिंग, सुखाने और प्रयोजनों या वापसी के लिए भरने में और ऐसे किसी भी खाते पर कोई अलग शुल्क नहीं लगाया जाएगा।

(6) आदेश के खंड 18 के उप-खंड (1) द्वारा प्रदत्त शक्तियों और इस संबंध में उन्हें सक्षम करने वाली अन्य सभी शक्तियों का प्रयोग करते हुए, हरियाणा के राज्यपाल ने 10 रुपये प्रति बैग वजन 85 किग्रा की दर से अधिकतम भंडारण निर्धारित किया। 5 मार्च, 1979 से 30 नवंबर, 1979 तक की पूरी अवधि या उसके कुछ भाग के लिए। यह दर 5 मार्च, 1979 की एक अधिसूचना द्वारा निर्धारित की गई थी, जिसकी प्रति रिट याचिका के साथ अनुलग्नक पी-2' है। उक्त अधिसूचना को इस रिट याचिका में भी चुनौती दी गई है।

(7) यह तर्क कि आदेश अधिनियम की धारा 3(1) के दायरे से परे है, बिना किसी योग्यता के है। यह तर्क दिया गया है कि अधिनियम की धारा 3 के तहत एक आदेश किसी नामित "आवश्यक वस्तु" के संबंध में जारी किया जा सकता है और खाद्य सामग्री, जिसमें कई आवश्यक वस्तुएं शामिल हैं, उसके संबंध में एक सामान्य आदेश जारी करने की कानून में अनुमति नहीं है। हम इस तर्क से सहमत नहीं हो पा रहे हैं। अधिनियम की धारा 3 के प्रावधानों को पढ़ने से पता चलता है कि यदि सरकार की राय है कि किसी भी आवश्यक वस्तु की आपूर्ति को बनाए रखने या बढ़ाने या निष्पक्ष रूप से उनके समान वितरण और उपलब्धता को सुनिश्चित करने के लिए ऐसा करना आवश्यक या समीचीन है। यह आदेश द्वारा, उसके उत्पादन, आपूर्ति और वितरण और व्यापार और वाणिज्य को विनियमित या प्रतिबंधित करने का प्रावधान कर सकती है। ऊपर उल्लिखित प्रावधानों से, किसी भी कल्पना से यह अनुमान नहीं लगाया जा सकता है कि विधानमंडल ने उक्त प्रावधानों को लागू करते समय यह इरादा किया था कि संबंधित सरकार प्रत्येक आवश्यक वस्तु के लिए अलग से एक आदेश जारी करेगी। विचाराधीन प्रावधान को लागू करने का उद्देश्य यह देखना है कि नागरिकों को आवश्यक वस्तुएं उचित दरों पर उपलब्ध कराई जाएं और उन्हें समान रूप से वितरित किया जा सके। किसी दिए गए मामले में, संबंधित सरकार किसी विशेष आवश्यक वस्तु के संबंध में अपनी राय बना सकती है और अन्य समय में कई अन्य आवश्यक वस्तुओं के संबंध में राय बनाई जा सकती है। इसके अलावा, यह तर्क तर्कसंगत नहीं है क्योंकि विवादित आदेश कोल्ड स्टोरेज के कामकाज को नियंत्रित करता है। यह पूर्णतया अप्रासंगिक है कि शीतगृहों में कौन-सा खाद्य-सामग्री भण्डारित है। विवादित आदेश, कोल्ड स्टोरेज में खाद्य पदार्थों के भंडारण के लिए शुल्क को विनियमित करने की दृष्टि से जारी किया गया है, जो अंततः आवश्यक वस्तुओं की कीमत को प्रभावित करता है। अत: यह विवाद निरर्थक है।

(8) आगे यह तर्क दिया गया है कि यह आदेश अधिकार क्षेत्र के बिना है क्योंकि केंद्र सरकार ने केवल खाद्य पदार्थों के वितरण या निपटान के संबंध में अपनी शक्तियां राज्य सरकार को सौंप दी हैं, जबकि विवादित आदेश एक व्यापक क्षेत्र, यानी खाद्य पदार्थों सहित कृषि उपज को कवर करता है। प्रथम दृष्टया

यह तर्क काफी आकर्षक प्रतीत होता है, लेकिन जब सूक्ष्मता से जांच की जाती है, तो इसमें कोई दम नहीं है। इसमें कोई संदेह नहीं है कि आदेश के खंड 2 (ए) में, "कृषि उपज" को खाद्य सामग्री आदि को शामिल करने के लिए परिभाषित किया गया है, लेकिन अधिनियम के प्रावधानों और आदेश के अन्य प्रासंगिक प्रावधानों को ध्यान में रखते हुए, शब्द जमा के संबंध में "शामिल" को सुरक्षित रूप से "साधन" के रूप में पढ़ा जा सकता है। यह भी बताया जा सकता है कि राज्य सरकार ने 23 अक्टूबर, 1979 को निम्नलिखित शब्दों में अपने इरादे को और अधिक स्पष्ट करते हुए एक अधिसूचना जारी की: -

> " क्रमांक जी.एस.आर. III/सी.ए. 10/55/एस. 3/79.—भारत सरकार की अधिसूचना संख्या जीएसआर 316(ई), दिनांक 29 (20) जून, 1972 के साथ पठित, आवश्यक वस्तु अधिनियम, 1955 की धारा 3 द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए, हरियाणा के राज्यपाल ने इसके द्वारा हरियाणा कोल्ड स्टोरेज (लाइसेंसिंग और विनियमन) आदेश 1979 में और संशोधन करने के लिए निम्नलिखित आदेश दिया गया है, अर्थात्: -
>
> 1. इस ऑर्डर को हरियाणा कोल्ड स्टोरेज कहा जा सकता है (लाइसेंसिंग और विनियमन) पहला संशोधन आदेश, 1979।
>
> 2. हरियाणा कोल्ड स्टोरेज में (लाइसेंसिंग एवं विनियमन) आदेश, 1979, खंड 2 के उप-खंड (ए) में "खाद्य सामग्री शामिल है" शब्दों के स्थान पर "खाद्य सामग्री शामिल है" शब्द प्रतिस्थापित किए जाएंगे।"

यह अधिसूचना राज्य सरकार की मंशा को स्पष्ट करने के लिए जारी की गई है कि आदेश के खंड 2(एजे) में प्रयुक्त 'शामिल' शब्द को "साधन" के रूप में पढ़ा जाएगा। यह स्पष्ट है कि केंद्र सरकार ने अपनी शक्तियां राज्य को सौंप दी हैं। अधिनियम की धारा 5 के तहत सरकार द्वारा केवल खाद्य सामग्री के संबंध में और उक्त आदेश केंद्र सरकार की पूर्व मंजूरी प्राप्त करने के बाद जारी किया गया है, इसे राज्य सरकार को प्रदत्त शक्ति के दायरे में माना जाना चाहिए। तय किया गया कि यदि कठोर व्याकरणिक व्याख्या किसी बेतुकेपन या असंगति को जन्म देती है तो ऐसी व्याख्या को खारिज कर दिया जाना चाहिए और एक ऐसी व्याख्या दी जा सकती है जो विधानमंडल के उद्देश्य को प्रभावी बनाएगी, यदि आवश्यक हो तो इस्तेमाल की गई भाषा में संशोधन करके भी उचित रूप से दी जा सकती है। यह संबंध **महादेवलाल कनोडिया बनाम पश्चिम बंगाल के प्रशासक जनरल**[1] मामले में सर्वोच्च न्यायालय के उनके आधिपत्य के निर्णय से जोड़ा जा सकता है।

---

[1] ए.आई.आर. 1960 एस.सी. 936

(9) यह समान रूप से अच्छी तरह से स्थापित है कि यदि किसी क़ानून की व्याख्या बेतुकेपन, कठिनाई या अन्याय की ओर ले जाती है जिसका संभवतः इरादा नहीं है, तो उस पर एक निर्माण किया जा सकता है जो शब्दों के अर्थ और यहां तक कि वाक्य की संरचना को भी संशोधित करता है। इस संबंध में **मध्य प्रदेश राज्य बनाम मैसर्स आज़ाद भारत फाइनेंस कंपनी और अन्य**[2], में सर्वोच्च न्यायालय के उनके आधिपत्य के निर्णय का संदर्भ लिया जा सकता है। जैसा कि पहले ही देखा जा चुका है, आदेश का उद्देश्य कोल्ड स्टोरेज में खाद्य सामग्री के भंडारण को विनियमित करना है। राज्य सरकार को अपनी शक्तियां सौंपने वाले अधिनियम की धारा 5 के तहत केंद्र सरकार द्वारा जारी किए गए आदेश और अधिसूचना के प्रावधान स्पष्ट रूप से दिखाते हैं कि राज्य सरकार को केवल खाद्य सामग्री के लिए शक्तियाँ सौंपी गई थीं और इसी उद्देश्य से आक्षेपित किया गया था। आगे यह देखा जा सकता है कि जहां की भाषा है उसकी वैधानिक प्रावधान दो व्याख्याओं के लिए अतिसंवेदनशील होते हैं, एक जो प्रावधान की वस्तुओं को बढ़ावा देता है, अपने उद्देश्य के साथ सबसे अच्छा मेल खाता है और इसके सुचारू कामकाज को बरकरार रखता है, उसे दूसरे की तुलना में प्राथमिकता में चुना जाना चाहिए जो वास्तविक अभ्यास में असुविधा और अनिश्चितता का परिचय देता है। इस संबंध में **गुजरात राज्य बनाम चतुर्भुज मगनलाल**[3], का संदर्भ उपयोगी हो सकता है। इस प्रकार यह देखा जा सकता है कि मामले को किसी भी कोण से देखा जाए, "शामिल" शब्द को "साधन" के रूप में पढ़ा जाना चाहिए और यदि ऐसा किया जाता है, तो आदेश के प्रावधानों को शक्तियों के दायरे से बाहर नहीं माना जा सकता है। राज्य सरकार ने इसे केंद्र सरकार द्वारा अधिनियम की धारा 5 के तहत प्रदान किया।

(10) अगला तर्क, कि राज्य सरकार के पास भंडारण शुल्क को विनियमित करने के लिए अधिनियम या आदेश के तहत कोई शक्ति नहीं है, फिर से बिना किसी योग्यता के है। अधिनियम की धारा 3 के प्रावधान बहुत व्यापक क्षेत्राधिकार को कवर करते हैं। इस धारा के तहत शक्तियों का प्रयोग करने का उद्देश्य आवश्यक वस्तुओं की आपूर्ति को बनाए रखना या बढ़ाना या उचित मूल्य पर उनके न्यायसंगत वितरण और उपलब्धता को सुरक्षित करना है और यह शक्ति उत्पादन, आपूर्ति और वितरण और व्यापार और वाणिज्य को विनियमित करने या प्रतिबंधित करने के लिए प्रदान करती है। इस बात से इनकार नहीं किया जा सकता कि कोल्ड स्टोरेज में खाद्य सामग्री के भंडारण के लिए भुगतान किया जाने वाला शुल्क आवश्यक वस्तु की अंतिम कीमत में जोड़ा जाना चाहिए। यह सुनिश्चित करने की दृष्टि से कि आवश्यक वस्तुओं को उचित मूल्य पर उपलब्ध कराया जाए, कोल्ड स्टोरेज शुल्क का विनियमन आवश्यक है और यह उन कदमों में से एक है जो निश्चित रूप से आवश्यक वस्तुओं की उचित कीमत सुनिश्चित करने में

---

[2] ए.आई.आर. 1967 एस.सी. 276

[3] (1976)3 एस.सी. केस 54.

मदद करेगा। इसलिए, यह विवाद भी बिना किसी योग्यता के है। इसलिए, यह अभिनिर्धारित करना होगा कि विवादित आदेश अधिनियम की धारा 3(1) के दायरे से बाहर नहीं है।

(11) जहां तक अगले तर्क का संबंध है कि राज्य सरकार ने राय नहीं बनाई है, जैसा कि अधिनियम की धारा 3(1) के तहत आवश्यक है, समान रूप से खारिज करने योग्य है। लिखित बयान में कही गई बातों को ध्यान में रखते हुए और संबंधित फाइलों को देखने के बाद, जो सुनवाई के समय हमारे सामने पेश की गई थीं, हम याचिकाकर्ताओं के विद्वान वकील के इस तर्क से सहमत नहीं हो पाए कि राज्य सरकार ने विवादित आदेश जारी करने से पहले राय नहीं बनाई। रिटर्न के पैराग्राफ संख्या 21 में इसे इस प्रकार बताया गया है: -

> "इस वर्ष आलू की अतिरिक्त फसल, यानी लगभग 1 लाख टन के बढ़े हुए उत्पादन के मद्देनजर राज्य के कोल्ड स्टोरेज मालिकों ने स्थिति का लाभ उठाना शुरू कर दिया है और अत्यधिक दरें वसूलना शुरू कर दिया है, जिससे उत्पादकों के लिए उपज को कोल्ड स्टोर में रखना असंभव हो गया है। ऐसी स्थिति उत्पन्न हो गई थी जहां कई आलू उत्पादकों ने कोल्ड स्टोरेज में भंडारण करने के बजाय उपज को नष्ट करना ही बेहतर समझा। यदि ऐसी स्थिति को जारी रहने दिया जाता तो पूरी संभावना थी कि फसल कटाई का मौसम समाप्त होने के बाद आम जनता के लिए आलू की कोई आपूर्ति उपलब्ध नहीं होती क्योंकि आलू अत्यधिक खराब होने वाला खाद्य पदार्थ है जिसे कमरे के तापमान पर संग्रहीत नहीं किया जा सकता है।''

यह याचिकाकर्ताओं के विद्वान वकील द्वारा विवादित नहीं है और जैसा कि **हमदर्द दवाखाना (वक्फ), दिल्ली और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य**[4], में सुप्रीम कोर्ट के उनके आधिपत्य द्वारा निर्धारित किया गया है। यह न्यायालय यह पता लगाने के लिए सरकारी फाइलों को देखने का हकदार है कि राज्य सरकार के पास अपनी राय बनाने के लिए पहले प्रासंगिक सामग्री थी या नहीं। नतीजतन, हमें फाइलों का हवाला दिया गया और हमने पाया कि 11 जनवरी, 1979 को, कृषि निदेशक, हरियाणा ने, हरियाणा सरकार के कृषि विभाग के आयुक्त और सचिव को पत्र लिखकर उन्हें ठंड में बेतहाशा वृद्धि के बारे में सूचित किया था। आलू की बम्पर फसल के कारण कोल्ड स्टोरेज मालिकों द्वारा भंडारण शुल्क और उचित कोल्ड स्टोरेज शुल्क तय करते हुए आवश्यक वस्तु अधिनियम के तहत तत्काल कोल्ड स्टोरेज आदेश जारी करने की आवश्यकता पर बल दिया गया। फ़ाइल पर कई प्रेस कटिंग चिपकाई गई हैं जिनसे पता चलता है कि आलू उत्पादकों को कोल्ड स्टोरेज मालिकों द्वारा बड़ी कठिनाई का सामना

[4] ए.आई.आर.1965 एस.सी. 1167

करना पड़ रहा था क्योंकि वे अत्यधिक शुल्क की मांग कर रहे थे। कृषि निदेशक ने राज्य के कृषि उपनिदेशकों को भी पत्र लिखकर कोल्ड स्टोरेज शुल्क में भारी वृद्धि और आलू की उपज के भंडारण में शुल्क में उक्त वृद्धि के कारण किरायेदारों की समस्याओं के बारे में जानकारी मांगी है। 19 जनवरी, 1979 को इस संबंध में कृषि निदेशक द्वारा कोल्ड स्टोरेज मालिकों और आलू उत्पादकों की एक बैठक बुलाई गई। 15 जनवरी, 1979 को उपायुक्त, कुरूक्षेत्र द्वारा कृषि निदेशक, हरियाणा को लिखे गए एक पत्र में उन्हें सूचित किया गया कि कोल्ड स्टोरेज मालिकों द्वारा आलू उत्पादकों का शोषण किया जा रहा है क्योंकि कोल्ड स्टोरेज शुल्क 50 प्रतिशत से अधिक बढ़ गया है जो की रिकॉर्ड पर भी है। मुख्य संसदीय सचिव, हरियाणा द्वारा कृषि निदेशक, हरियाणा को लिखा गया पत्र, दिनांक 2 फरवरी, 1979, जिसमें कोल्ड स्टोरेज शुल्क में असामान्य वृद्धि और आलू उत्पादन पर इसके प्रतिकूल प्रभाव को उजागर किया गया था, भी रिकॉर्ड में है। आलू उत्पादकों ने 7 फरवरी, 1979 को मुख्यमंत्री, हरियाणा को एक अभ्यावेदन भी दिया, जिसमें आरोप लगाया गया कि कोल्ड स्टोरेज में आलू भंडारण के लिए अत्यधिक दरें ली जा रही हैं। आलू उत्पादकों ने 8 फरवरी 1979 को किसान समिति, शाहाबाद द्वारा कोल्ड स्टोरेज मालिकों के शोषण के विरुद्ध एक पत्रक छपवाकर आंदोलन किया। इसके बाद, हरियाणा सरकार ने भारत सरकार को पत्र लिखकर कोल्ड स्टोरेज मालिकों द्वारा किराए पर लेने वालों/आलू उत्पादकों के शोषण की गैर-अराजकतावादी प्रवृत्ति के बारे में बताया और एक आदेश जारी करने के लिए भारत सरकार की अनुमति मांगी, जिसे अनुमति दे दी गई। रिटर्न में दिए गए कथनों और प्रासंगिक फाइलों की सामग्री पर विचार करने के बाद, जिनके अंश फैसले के इस पैराग्राफ में संदर्भित किए गए हैं, हमें इसमें कोई संदेह नहीं रह गया है कि राज्य सरकार ने अपनी राय बनाई है जैसा कि अधिनियम की धारा 3 के तहत बताया गया है।

(12) उत्तर में याचिकाकर्ताओं के विद्वान वकील श्री कुलदीप सिंह ने एक नया तर्क उठाया। यह तर्क दिया गया कि राज्य सरकार की संतुष्टि केवल अधिनियम की धारा 3 के प्रावधानों को लागू करने के लिए आलू के विनियमन के संबंध में थी, लेकिन राज्य सरकार ने वास्तव में सभी खाद्य पदार्थों के लिए उक्त प्रावधानों को लागू कर दिया है। अत: आक्षेपित आदेश सही नहीं है। इस विवाद पर विस्तार से चर्चा करने की आवश्यकता नहीं है क्योंकि याचिका में ऐसा कोई दावा नहीं किया गया है। हमने याचिका को बहुत ध्यान से देखा है और पाया है कि याचिका में दिए गए दावे केवल आलू के संबंध में राज्य सरकार की संतुष्टि की गैर-मौजूदगी के बारे में हैं और ऐसा कोई आरोप नहीं लगाया गया है कि खाद्य सामग्री के अन्य वस्तुओं के संबंध में कोई संतुष्टि नहीं थी। यह स्पष्ट है कि अधिनियम की धारा 3 के प्रावधानों को लागू करने के लिए सभी खाद्य-सामग्री के संबंध में राज्य सरकार की अपेक्षित संतुष्टि थी या नहीं, यह मूलतः तथ्य का प्रश्न है। याचिकाकर्ताओं ने याचिका में ऐसा कोई दावा नहीं किया है, इसलिए राज्य सरकार के लिए रिटर्न

में इस बारे में कुछ भी उल्लेख करना जरूरी नहीं था। श्री कुलदीप सिंह का तर्क था कि हमें सरकारी फाइलें मंगवानी चाहिए और खुद देखना चाहिए कि आलू के अलावा अन्य किसी आवश्यक खाद्य सामग्री के संबंध में कोई संतुष्टि नहीं है। हम इस विवाद को स्वीकार करने में असमर्थ हैं जो उत्तर में उठाया गया है, और जिसके लिए याचिका में किसी भी कथन के अभाव में तथ्यों की जांच की आवश्यकता है। अत: यह विवाद निरर्थक है।

(13) अगला तर्क यह है कि भले ही यह अभिनिर्धारित किया जाए कि राज्य सरकार ने राय बनाई थी, फिर भी उक्त राय रिकॉर्ड पर किसी भी सामग्री के बिना बनाई गई है, वह भी बिना किसी योग्यता के है। इसमें कोई विवाद नहीं है कि यह सरकार की व्यक्तिपरक संतुष्टि है और यह न्यायालय उस सामग्री की पर्याप्तता या अपर्याप्तता पर गौर करने के लिए स्वतंत्र नहीं है जिसके आधार पर सरकार अपनी राय बनाती है। जब तक राय का गठन या सरकार की संतुष्टि कुछ प्रासंगिक सामग्री पर आधारित होती है और यदि उस सामग्री पर एक उचित व्यक्ति इस निष्कर्ष पर पहुंच सकता है कि राय या संतुष्टि को दर्ज किया जा सकता है, तो यह इस न्यायालय के लिए खुला नहीं है, सामग्री की पर्याप्तता या अपर्याप्तता को देखना। हम पहले ही लिखित बयान और सरकार की फाइलों में दिए गए कथनों का उल्लेख कर चुके हैं और हम यह मानने में असमर्थ हैं कि राज्य सरकार द्वारा बनाई गई राय बिना किसी सामग्री या अप्रासंगिक सामग्री पर आधारित थी। इस निर्णय के पहले भाग में जो सामग्री उल्लिखित की गई है वह प्रासंगिक है और हमारे सामने पेश की गई फाइलों को देखने के बाद, हमारे मन में कोई संदेह नहीं है कि सरकार के पास इस निष्कर्ष पर पहुंचने के लिए पर्याप्त सामग्री थी। कोल्ड स्टोरेज मालिक अत्यधिक कोल्ड स्टोरेज शुल्क वसूल कर वर्ष के दौरान आलू की बंपर फसल की स्थिति का फायदा उठाने की कोशिश कर रहे थे और आलू उत्पादकों ने आंदोलन किया था, राज्य सरकार ने आलू उत्पादकों और कोल्ड स्टोरेज मालिकों की बात सुनने के बाद एक समिति का गठन किया। राय है कि यह आवश्यक है कि मैं अधिनियम की धारा 3 के तहत प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करूं। यह विवाद भी निराधार है।

(14) समान रूप से इस तर्क में भी कोई दम नहीं है कि आदेश के खंड 18 के तहत कोल्ड स्टोरेज शुल्क तय करने के लिए कार्यकारी के लिए कोई दिशानिर्देश नहीं हैं। यह तर्क कि कोल्ड स्टोरेज शुल्क तय करने के लिए राज्य सरकार को दी गई शक्तियां मनमानी है और भारत के संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन है, समान रूप से बिना किसी योग्यता के है। बहस के दौरान यह अभिनिर्धारित किया गया कि यदि अधिनियम की धारा 3 के प्रावधानों को ध्यान में रखा जाए, तो राज्य सरकार के लिए कोल्ड स्टोरेज शुल्क तय करने के लिए पर्याप्त दिशानिर्देश हैं, लेकिन यह तर्क दिया गया है कि चूंकि सरकार ने शुल्क तय कर दिया है आदेश के खंड 18 के तहत, जहां कोई मार्गदर्शन नहीं दिया गया है, इसलिए शुल्क तय

करना गलत है। इस तर्क में कोई दम नहीं है। यह देखा जा सकता है कि विवादित आदेश अधिनियम की धारा 3 के तहत जारी किया गया है। विवादित आदेश के तहत शक्तियों का प्रयोग करते समय, यह स्पष्ट है कि राज्य सरकार को अधिनियम की धारा 3 के प्रावधानों का संदर्भ लेना होगा जिसमें अपेक्षित आदेश देने के लिए पर्याप्त दिशानिर्देश प्रदान किए गए हैं। जहां तक अधिनियम की धारा 3 के प्रावधानों का संबंध है, इसकी वैधता **चिंता लिंगम और अन्य, बनाम भारत सरकार और अन्य**[5], मामले में सर्वोच्च न्यायालय के न्यायमूर्तियों द्वारा बरकरार रखी गई है और इसे अत्यधिक प्रत्यायोजन के दोष से पीड़ित नहीं माना गया है। दिल्ली मोटे अनाज (निर्यात नियंत्रण) आदेश, 1966 के समान प्रावधानों को **चुन्नी सिंह बिहारी लाई और अन्य बनाम भारत संघ और अन्य**[6], में दिल्ली उच्च न्यायालय की एक डिवीजन बेंच द्वारा इंट्रा वायर्स के रूप में बरकरार रखा गया था। इसलिए, यह नहीं अभिनिर्धारित किया जा सकता है कि या तो आदेश के खंड 18 के प्रावधान मनमाने हैं या अधिनियम की धारा 3 या खंड 18 में पर्याप्त दिशानिर्देश नहीं दिए गए हैं, जिन्हें अधिनियम कि धारा 3 के संदर्भ में पढ़ा जाना चाहिए।

(15) अगला तर्क यह दिया गया कि 85 किलोग्राम वजन वाले आलू के एक बैग के लिए 10 रुपये की दर निर्धारित की गई। 5 मार्च, 1979 से 30 नवंबर, 1979 तक चलने वाला सीज़न मनमाना है और राज्य सरकार ने ठीक से अपना दिमाग नहीं लगाया और उस दर पर शुल्क तय करने के लिए उसके पास कोई उपयुक्त सामग्री नहीं थी। यह तर्क दिया गया कि इस प्रकार तय की गई दर भारत के संविधान के अनुच्छेद 19(1)(जी) का उल्लंघन है क्योंकि दर तय करते समय उद्योग की लागत और लाभ मार्जिन को ध्यान में नहीं रखा गया है। हम भी इस तर्क से सहमत नहीं हो पा रहे हैं। इस प्रकार निर्धारित दर के संबंध में राय बनाने के लिए सामग्री के संबंध में, लिखित बयान के पैराग्राफ 16, 17, 18, 21, 28, 31 और 32 में दिए गए कथनों का संदर्भ लिया जा सकता है जो इस प्रकार हैं: -

> "16. पैरा 16 के उत्तर में, यह प्रस्तुत किया गया है कि याचिकाकर्ताओं का कथन है कि रु. 10 प्रति 85 किग्रा. 'पूरी तरह से अलाभकारी' है, अस्थिर, भ्रामक और आधारहीन है। वास्तव में हरियाणा में पिछले दो वर्षों के दौरान प्रचलित कोल्ड स्टोरेज शुल्क 85 किलोग्राम के प्रति बैग रुपये 7 से 9 रु. के बीच एक सीज़न के लिए था. यह इस तथ्य से स्पष्ट है कि कृषि विभाग ने अपने बीज आलू के भंडारण के लिए पिछले पांच वर्षों के दौरान निम्नलिखित कोल्ड स्टोरेज शुल्क का भुगतान किया है।

[5] ए.आई.आर.1971 एस.सी.474
[6] ए.आई.आर.1968 दिल्ली 196

कोल्ड स्टोरेज का नाम	दर प्रति क्विंटल	वर्ष
मैसर्स कदन कोल्ड स्टोरेज, करनाल	8/-	1975
मैसर्स कदन कोल्ड स्टोरेज, करनाल	8/75	1976
मैसर्स मान कोल्ड स्टोरेज, करनाल	8/90	1977
मैसर्स चावला कोल्ड स्टोरेज, करनाल	7/25	1978
हैफेड कोल्ड स्टोरेज, तरावड़ी	8/90	1979

17. याचिका का पैरा 17 अस्वीकार किया जाता है। जैसा कि पहले ही कहा जा चुका है कि याचिकाकर्ता की इस दलील का कोई आधार नहीं है कि दरें मनमाने ढंग से तय की गई हैं। वास्तव में, दरें तय करने से पहले, राज्य सरकार ने विभिन्न लागत घटकों के साथ-साथ पिछले वर्षों के दौरान राज्य में कोल्ड स्टोरेज मालिकों द्वारा ली गई दरों पर भी ध्यान दिया है और उसके बाद ही उचित शुल्क, यानी रु. 85 किलोग्राम तक प्रति बैग 10 रु. आलू के लिए निर्धारित कर दिया गया है।

18. पैरा 18 का संदर्भ देते हुए, यह प्रस्तुत किया गया है कि याचिकाकर्ताओं द्वारा अनुलग्नक पी-3 में दर्शाए गए '1000 टन क्षमता के कोल्ड स्टोरेज के लिए मॉडल योजना' के आइटम नंबर 10 (i) पर, कोल्ड स्टोरेज का किराया लिया गया है। प्रति टन आलू का रेट 100 रुपये बैठता है. 85 किलोग्राम के लिए 8.50। आलू का थैला. इसलिए, राज्य सरकार द्वारा निर्धारित अधिकतम शुल्क रु. 85 किलोग्राम के प्रति बैग 10 रु अभी भी ऊंचे स्तर पर हैं और इसलिए, किसी भी तरह से अनुचित या अनुचित नहीं कहा जा सकता। याचिका के पैरा 21 का हवाला देते हुए, यह प्रस्तुत किया गया है कि इच्छुक पार्टियों द्वारा प्राप्त निजी सलाहकारों की कथित राय इस याचिका में मुद्दे पर निर्णय लेने के लिए अप्रासंगिक है और ऐसी राय के साथ कोई प्रामाणिकता नहीं जोड़ी जा सकती है। यह प्रस्तुत किया गया है कि राज्य सरकार ने रुपये की दर से शुल्क निर्धारित किया है। 85 किलोग्राम के प्रति बैग 10 रु. 1979 के दौरान सभी प्रासंगिक तथ्यों, यानी, हरियाणा राज्य और कुछ अन्य पड़ोसी राज्यों में कोल्ड स्टोरेज मालिकों द्वारा लगाए गए लागत घटकों और

दरों पर विचार करने के बाद। वास्तव में उपरोक्त कोल्ड स्टोरेज शुल्क अधिकतम शुल्क है जो कोल्ड स्टोरेज मालिक द्वारा लिया जा सकता है, पहले से ही उच्च स्तर पर तय किया गया है, जिससे केवल शुल्क की ऊपरी सीमा प्रदान की जाती है। बिजली, श्रम या किसी अन्य अप्रत्याशित खर्च में कोई भी आकस्मिक वृद्धि होती है। इसलिए, सीलिंग के भीतर बहुत अच्छी तरह से समायोज्य। पिछले दो वर्षों के दौरान राज्य में प्रचलित कोल्ड स्टोरेज शुल्क का सटीक स्तर रुपये के बीच था। 7 से 9 जैसा कि ऊपर पैरा 16 में पहले ही प्रस्तुत किया जा चुका है। बिजली शुल्क में नाममात्र की वृद्धि जो केवल कुछ पैसे प्रति बैग है वह 85 किलोग्राम के प्रति बैग 10 रु. रुपये के निर्धारित शुल्क के भीतर बहुत अच्छी तरह से समायोज्य है।

27. पैरा 27 गलत है और इसलिए अस्वीकार कर दिया गया है। सरकार ने पिछले वर्षों के दौरान राज्य और कुछ अन्य राज्यों में प्रचलित कोल्ड स्टोरेज शुल्क, कोल्ड स्टोरेज शुल्क के लागत घटकों और आलू के उत्पादन और सत्तारूढ़ मूल्य पर विचार करने के बाद और आवश्यक सामग्री के आधार पर कोल्ड स्टोरेज तय किया है। भंडारण दरें मुख्य रूप से आलू की आपूर्ति बनाए रखने और बड़े पैमाने पर आम जनता के लाभ के लिए उचित मूल्य पर समान वितरण के हित में हैं।

28. पैरा 28 का हवाला देते हुए, इस पैरा में याचिकाकर्ता का तर्क है कि भंडारण शुल्क 85 किलोग्राम के प्रति बैग 10 रु की दर से है। फरवरी से नवंबर तक की पूरी अवधि के लिए तय किया जाना गलत है। वास्तव में उक्त शुल्क हरियाणा सरकार राजपत्र (अतिरिक्त) अधिसूचना संख्या एस.ओ. 9/एच.सी.एस. (आर एंड आर) ओ/79/सीएल। 18/79, दिनांक 5 मार्च, 1979 द्वारा 5 मार्च, 1979 से 30 नवंबर, 1979 या उसके भाग की अवधि के लिए तय किए गए हैं। इस संबंध में ऐसा कुछ भी नहीं किया गया है जिसे राज्य में कोल्ड स्टोरेज व्यवसाय की प्रचलित प्रथा और बाजार की स्थितियों के विपरीत कहा जा सके।

31. पैरा 31 अस्वीकार किया जाता है। यह गलत है कि सरकार द्वारा निर्धारित कोल्ड स्टोरेज शुल्क कोल्ड स्टोरेज मालिकों के लिए कोई मार्जिन नहीं छोड़ते हैं और अनुचित हैं। वास्तव में इस वर्ष (1979) कृषि विभाग, हरियाणा को कोल्ड स्टोरेज दरों की सबसे कम पेशकश रु. 8.90 प्रति क्विंटल पूरे सीजन के लिए बीज आलू के भंडारण के लिए। फिर भी इच्छुक कोल्ड स्टोरेज मालिकों द्वारा लाभ का उचित मार्जिन शामिल करने के बाद दर की पेशकश की जाती है। जाहिर है सरकार ने 85 किलोग्राम तक वजन वाले प्रति बैग 10 रु जो दरें तय की हैं.,अत: इसे किसी भी

प्रकार अनुचित नहीं कहा जा सकता। भारत के संविधान के अनुच्छेद 19(जी) का कोई उल्लंघन नहीं है। याचिकाकर्ताओं के दावे गलत और अस्थिर हैं।

32. पैरा 32 का खंडन किया जाता है। यह सही नहीं है कि राज्य सरकार ने अन्य राज्यों में कोल्ड स्टोरेज शुल्क के संबंध में तथ्यात्मक आंकड़े एकत्र नहीं किए। पश्चिम बंगाल के मामले में याचिकाकर्ताओं द्वारा उद्धृत उच्च शुल्क देश के विभिन्न हिस्सों में कोल्ड स्टोरेज की स्थापना के लिए आवश्यक अलग-अलग पूंजी लागत के कारण हो सकता है। जमीन आदि की कीमत कलकत्ता जैसे शहरों में सबसे अधिक हो सकती है और इसलिए पश्चिम बंगाल सरकार द्वारा उच्च शुल्क तय किया गया होगा। उत्तर प्रदेश के मामले में निर्धारित शुल्क 85 किलोग्राम के प्रति बैग के बजाय प्रति क्विंटल है, इसलिए अंतर है। हरियाणा में तय की गई दर उचित और उचित है।

(16) हमने संबंधित फाइलें भी देखी हैं और हमने पाया है कि 14 दिसंबर, 1978 को मेसर्स चावला कोल्ड स्टोरेज, करनाल ने पूरे सीजन के लिए रु 8.90 प्रति क्विंटल चार्ज करने की पेशकश की थी। इसी प्रकार, हैफेड के प्रबंध निदेशक ने कोल्ड स्टोरेज शुल्क रुपये की दर से वसूलने की पेशकश की। सीजन के लिए लोडिंग और अनलोडिंग शुल्क सहित 8.90 प्रति क्विंटल। उप निदेशक कृषि आई.ए.डी.पी., करनाल द्वारा एकत्र किए गए रिकॉर्ड में सामग्री है, जिसमें पिछले वर्षों के दौरान कोल्ड स्टोरेज शुल्क, बिजली शुल्क शुल्क और शुल्कों के ब्यौरे के बारे में विस्तृत जानकारी दी गई है। वर्ष 1976 में प्रति सीज़न शुल्क दस से बारह रुपये बताया गया है; वर्ष 1977 में रु. 8 से रु. 12 तथा 1978 में भी यह दर रूपये 8 से रु. 12 बताई गई है। उल्लेखनीय है कि उन वर्षों के दौरान जिस अवधि के लिए ये शुल्क तय किए गए थे, वह जनवरी से नवंबर तक थी; जबकि वर्तमान मामले में, निर्धारित शुल्क मार्च से नवंबर तक की अवधि के लिए हैं। कोल्ड स्टोरेज एसोसिएशन, करनाल के अध्यक्ष द्वारा कृषि निदेशक को लिखा गया पत्र। अनुमानित कोल्ड स्टोरेज शुल्क की जानकारी रिकॉर्ड में है। विभाग ने प्रचलित कोल्ड स्टोरेज दरों के संबंध में हरियाणा और आसपास के राज्यों उत्तर प्रदेश और पंजाब के विभिन्न कोल्ड स्टोरेज मालिकों से भी जानकारी एकत्र की। फ़ाइल में इस सब और अन्य प्रासंगिक सामग्री पर राज्य ने रुपये 85 किलोग्राम तक वजन वाले प्रति बैग 10 रु. सीज़न के लिए की दर से शुल्क तय किया, जैसा कि अधिसूचना में उल्लिखित है। इस प्रकार यह सफलतापूर्वक तर्क नहीं दिया जा सकता है कि आरोपों का निर्धारण बिना दिमाग के प्रयोग के किसी भी सामग्री पर आधारित नहीं है। वास्तव में सभी प्रासंगिक सामग्री और आलू उत्पादकों और कोल्ड स्टोरेज मालिकों के दृष्टिकोण राज्य सरकार के समक्ष थे और सभी प्रासंगिक सामग्री को ध्यान में रखते हुए, राज्य सरकार ने शुल्क तय किए। जहां तक इस तर्क का संबंध है कि तय किए

गए आरोप भारत के संविधान के अनुच्छेद 19(1)(सी) का उल्लंघन हैं, इतना कहना पर्याप्त है कि अधिनियम की धारा 3 के प्रावधानों का उद्देश्य आवश्यक वस्तुओं की उपलब्धता सुनिश्चित करना है उपभोक्ताओं को उचित मूल्य पर और यद्यपि निर्माता के प्रति पेटेंट अन्याय को प्रोत्साहित नहीं किया जाना चाहिए, निवेश पर उचित रिटर्न या लाभ की उचित दर आवश्यक वस्तु अधिनियम की धारा 3(1) एवं धारा 3(2)(सी) द्वारा प्रदत्त शक्तियों को आगे बढ़ाने में की गई कार्रवाई की वैधता की अनिवार्य शर्त नहीं है। । उपभोक्ताओं के हित को सबसे आगे रखा जाना चाहिए और मुख्य विचार यह होना चाहिए कि एक आवश्यक वस्तु आम आदमी को उचित मूल्य पर उपलब्ध कराई जानी चाहिए, इसे हर अन्य विचार से ऊपर प्राथमिकता में रखा जाना चाहिए। इसके अलावा, यह अच्छी तरह से स्थापित है कि संसद ने सरकार के विशेषज्ञ निर्णय को कीमत तय करने का काम सौंपा है, इसलिए इस न्यायालय के लिए सरकार के फैसले से संबंधित प्रत्येक मिनट के विवरण की जांच करना गलत होगा। सरकार पूर्वगामी समायोजन करने की हकदार है, जिसकी विशेष परिस्थितियों में आवश्यकता हो सकती है और मूल्य नियंत्रण को केवल तभी असंवैधानिक घोषित किया जा सकता है, जब यह स्पष्ट रूप से मनमाना, भेदभावपूर्ण या उस नीति के लिए स्पष्ट रूप से अप्रासंगिक हो, जिसे अपनाने के लिए विधायिका स्वतंत्र है। निर्माता और निवेशक का हित तर्कसंगतता की संवैधानिक गणना में केवल एक चर है और न्यायालय को तब तक हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए जब तक उचित मूल्य तय करने की सरकारी शक्ति का प्रयोग मोटे तौर पर तर्कसंगतता के क्षेत्र में है। इस संबंध में **मैसर्सप्रा आइस ऑयल मिल्स और अन्य, आदि बनाम भारत संघ**[7] में सर्वोच्च न्यायालय के उनके आधिपत्य के निर्णय का संदर्भ दिया जा सकता है। न्यायमूर्तियों ने समान परिस्थितियों में, सरसों तेल (मूल्य नियंत्रण) आदेश, 1977 की वैधता पर विचार करते हुए, उठाए गए विवादों को खारिज कर दिया और विवादित आदेश को बरकरार रखा।

(17) याचिकाकर्ताओं के विद्वान वकील द्वारा उठाया गया एक और तर्क यह है कि नियंत्रण आदेश गलत है क्योंकि राज्य सरकार, जिसे केंद्र सरकार द्वारा अधिनियम की धारा 5 के तहत शक्तियां सौंपी गई थीं, उनकी अपनी शक्तियां जो कि राज्य सरकार में निहित थीं, उनको और अधिक सौंप दिया है। राज्य सरकार कार्यकारी सरकार में अपने अन्य विंग के अधीनस्थ विधायी निकाय के रूप में अपनी क्षमता में है। हम भी इस तर्क से सहमत नहीं हो पा रहे हैं। विद्वान वकील द्वारा यह स्वीकार किया गया कि यदि कोल्ड स्टोरेज की दर आदेश में ही तय की गई थी, तो वह कानून में गलत नहीं थी। तर्क यह दिया गया है कि खंड 18 के तहत राज्य सरकार को अलग से अधिसूचना जारी करने का अधिकार दिया गया है और इसलिए, राज्य सरकार ने अपनी शक्तियों को एक अन्य क्षमता में खुद को सौंप दिया है। जैसा कि

[7] ए. आई.आर.1978 एस.सी.1296

माना गया है, राज्य सरकार के पास अधिनियम की धारा 3 के तहत कोल्ड स्टोरेज शुल्क की दर तय करने की शक्तियां हैं और आक्षेपित आदेश में केवल खंड 18 के तहत यह प्रावधान किया गया है कि एक अलग अधिसूचना जारी की जाएगी, इससे राज्य सरकार को उस शक्ति जिसके साथ वह निहित है उससे वंचित नहीं किया जाएगा। इसके अलावा, शक्ति के गलत स्रोत का पाठ करने से शक्ति का प्रयोग गलत नहीं होगा। इस संबंध में **हुकुमचंद मिल्स लिमिटेड बनाम मध्य प्रदेश राज्य और अन्य**[8], मामले में सर्वोच्च न्यायालय के उनके आधिपत्य के फैसले का संदर्भ दिया जा सकता है। हम इस तर्क को समझने में असमर्थ हैं कि आदेश के खंड 18 को लागू करते समय राज्य सरकार द्वारा स्वयं को शक्तियों का कोई उप-प्रत्यायोजन किया गया है। जैसा कि पहले ही देखा जा चुका है, राज्य सरकार को आदेश के खंड 18 के तहत दर तय करते समय अनिवार्य रूप से अधिनियम की धारा 3 के प्रावधानों को देखना होगा जो शक्ति का स्रोत है और उक्त प्रावधान ने राज्य सरकार को दर तय करने के लिए पर्याप्त दिशानिर्देश दिए हैं।

(18) याचिकाकर्ताओं के विद्वान वकील द्वारा दिया गया एकमात्र अन्य तर्क यह है कि केंद्र सरकार ने कोल्ड स्टोरेज के संबंध में अधिनियम की धारा 3 के तहत पहले ही नियंत्रण आदेश जारी कर दिया है, राज्य सरकार, केंद्र सरकार का एक प्रतिनिधि नहीं बना सकती है उसी क्षेत्र को कवर करने वाला एक आदेश के लिए। इस संबंध की सराहना करने की दृष्टि से, अधिनियम की धारा 3 द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए, 3 सितंबर, 1964 को केंद्र सरकार द्वारा जारी कोल्ड स्टोरेज ऑर्डर, 1954 का संदर्भ लिया जा सकता है। उक्त आदेश के प्रावधानों को पढ़ने के बाद हमने पाया कि उक्त आदेश पूरी तरह से अलग क्षेत्र को विनियमित करने के लिए प्रख्यापित किया गया है और यह मुख्य रूप से कोल्ड स्टोरेज के स्वच्छता और परिचालन पहलुओं से संबंधित है। कोल्ड स्टोरेज शुल्क उक्त आदेश का विषय नहीं है और इस प्रकार हम पाते हैं कि उक्त आदेश उस क्षेत्र से पूरी तरह से अलग क्षेत्र को कवर करता है जो कि आक्षेपित आदेश में शामिल है। इसलिए, यह कहना गलत है कि दोनों आदेश एक ही क्षेत्र को कवर करते हैं। वास्तव में, जैसा कि पहले ही देखा जा चुका है, दोनों आदेश अलग-अलग क्षेत्रों और मामले के विभिन्न पहलुओं को कवर करते हैं और इस प्रकार इस आधार पर विवादित आदेश में कोई गलती नहीं पाई जा सकती है।

(19) हमारे सामने कोई अन्य बिंदु नहीं रखा गया है।

---

[8] ए.आई.आर.1964 एस.सी. 1329

(20) फैसले से अलग होने से पहले, हम देख सकते हैं कि उसी आक्षेपित आदेश की वैधता पर सुप्रीम कोर्ट में में सवाल उठाने की मांग की गई थी। एस.डब्ल्यू.पी.1979 का नंबर 689, कृष्णा आइस एंड जनरल मिल्स और अन्य बनाम हरियाणा राज्य उक्त याचिका 21 सितंबर, 1979 को सर्वोच्च न्यायालय के न्यायमूर्ति द्वारा खारिज कर दी गई है। इस याचिका के लंबित रहने के दौरान, बेंच के आदेश, दिनांक 11 जुलाई, 1979 के माध्यम से, हमने उन्हीं शर्तों पर रोक लगा दी, जैसा कि कृष्णा आइस और जनरल मिल्स मामले (सुप्रा) में सुप्रीम कोर्ट ने किया था और आगे कहा कि याचिकाकर्ताओं को अपने प्रत्येक ग्राहक के नाम और विवरण वाली एक सूची भी रखनी होगी, जिनसे उन्होंने निर्धारित सीमा से अधिक राशि वसूल की है। सुप्रीम कोर्ट के आदेशानुसार उक्त राशि अलग खाते में जमा करायी गयी है। चूंकि यह याचिका खारिज की जा रही है, हम निर्देश देते हैं कि याचिकाकर्ताओं को आज से एक महीने के भीतर अपने सभी ग्राहकों को उनके द्वारा ली गई अतिरिक्त राशि वापस करनी चाहिए और इसके अनुपालन के संबंध में आदेश के हिस्से की न्यायालय के उप रजिस्ट्रार (न्यायिक) को एक रिपोर्ट देनी होगी ।

(21) ऊपर दर्ज कारणों से, यह याचिका विफल हो जाती है और इसे खारिज कर दिया जाता है। हालाँकि, पार्टियों को अपनी लागत स्वयं वहन करने के लिए छोड़ दिया गया है।

एस.एस. दीवान, जे.-मैं सहमत हूं।

एच. एस. बी.

अस्वीकरण: स्थानीय भाषा में अनुवादित निर्णय वादी के सीमित उपयोग के लिए है ताकि वह अपनी भाषा में इसे समझ सके और किसी अन्य उद्देश्य के लिए इसका उपयोग नहीं किया जा सकता है । सभी व्यवहारिक और आधिकारिक उद्देश्यो के लिए निर्णय का अंग्रेजी संस्करण प्रमाणिक होगा और निष्पादन और कार्यान्वयन के उद्देश्य के लिए उपयुक्त रहेगा ।

हार्दिक सचदेवा

प्रशिक्षु न्यायिक अधिकारी

पोस्टिंग का स्थान: भिवानी