(2019) 12 S. C. R.516

पंजाब शहरी योजना और विकास प्राधिकरण (अब ग्लैडा)

बनाम

विद्या चेतल

(2015 की विशेष अनुमति याचिका (सिविल) संख्या 4272)

16 सितंबर, 2019

(एन. वी. रमना, मोहन एम. शांतनागौदर और अजय रस्तोगी, जे. जे.)

सिविल अपीलीय क्षेत्राधिकारः विशेष अनुमति याचिका (सिविल) सं. 4272/ 2015
राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद निवारण आयोग, नई दिल्ली द्वारा दिनांकित 17.11.2014 को पुनरीक्षण याचिका संख्या 889/2013 में पारित निर्णय और आदेश से।

के साथ

2015 की विशेष अनुमति याचिका (सी) संख्या 5237।
श्रीमती रचना जोशी इस्सार, सुश्री प्रेरणा चतुर्वेदी,
सुश्री के. वैजयंती, याचिकाकर्ता के लिए अधिवक्तागण।
सुश्री ऐश्वर्या भाटी, वरिष्ठ अधिवक्ता।, (ए. सी.)
उत्तरदाता-व्यक्तिगत रूप से।

न्यायालय का निर्णय न्यायमुर्ती एन. वी. रमना, के द्वारा दिया गया।

1. हमारे समक्ष संदर्भ इस न्यायालय की दो न्यायाधीशों की पीठ द्वारा दिनांक 13.07.2018 को पारित आदेश से उत्पन्न हुआ है, जिसमें उन्होंने हुडा बनाम सुनीता (2005) 2 एस सी सी 479 के मामले में दिए गए निर्णय की सत्यता पर संदेह व्यक्त किया है। इस न्यायालय ने उसमें अभिनिर्धारित किया कि राष्ट्रीय उपभोक्ता विवाद निवारण आयोग (इसके बाद एनसीडीआरसी के रूप में संदर्भित) के पास हुडा द्वारा की गई कंपोजिशन शुल्क और विस्तार शुल्क की मांग की वैधता पर निर्णय लेने का कोई अधिकार नहीं था। चूंकि यह वैद्यानिक दायित्व होने के कारण यह सेवा की कमी का अर्हता नहीं रखता।

2. रेफरल आदेश पारित करने के क्रम में सुनीता (उपरोक्त) के मामले में निर्णय के संबंध में दो न्यायाधीशों की पीठ द्वारा व्यक्त की गई राय पर यहां ध्यान देना उचित है, जबकि

"प्रथम दृष्टया हमारा विचार है कि इस छह कंडिकाओं के आदेश में, जिसमें प्रथम दृष्टया, इसका कोई कारण नहीं है - इस निष्कर्ष पर पहुंचने के लिए, पुनर्विचार की आवश्यकता है, इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि उपभोक्ता संरक्षण अधिनियम, 1986 एक लाभकारी कानून है।

3. याचिकाकर्ता की ओर से अधिवक्ता ने प्रस्तुत किया कि सुनीता (उपरोक्त) के मामले में आदेश अच्छी तरह से तर्कपूर्ण है, क्योंकि यह वैध रूप से मानता है कि एन. सी. डी. आर. सी. के पास "संयोजन शुल्क" और "विस्तार शुल्क" की मांग की वैधता तय करने का अधिकार क्षेत्र नहीं है। ऊपर अभिनिर्धारित पर भरोसा करते हुए, अधिवक्ता ने आगे कहा कि "वैधानिक बकाया" को "सेवाओं में कमी" के रूप में दावा नहीं किया जा सकता है। अंततः, विद्वान अधिवक्ता ने प्रस्तुत किया कि यद्यपि उपभोक्ता संरक्षण अधिनियम, 1986 (जिसे इसके बाद "अधिनियम" के रूप में संदर्भित किया गया है) प्रकृति में लाभकारी है, जो एक उदार अर्थानवयन की मांग करता है, लेकिन इसका उपयोग अधिनियम के दायरे को बढ़ाने के लिए नहीं किया जा सकता है, उपचार या लाभ को लाकर जो विधायिका द्वारा अभिप्रेत नहीं थे।

4. इसके विपरीत, विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता जिसे इस न्यायालय द्वारा न्यायमित्र और प्रतिवादी की ओर से उपस्थित होने के लिए नियुक्त किया गया, के द्वारा दावा किया गया कि सुनीता (उपरोक्त) के मामले में पारित आदेश, इस न्यायालय द्वारा लंबे समय से चली आ रही निर्णयों की एक श्रृंखला में एक विचलन है। इसके बाद विद्वान न्यायमित्र ने लखनऊ विकास प्राधिकरण बनाम एम. के. गुप्ता, (1994) 1 एस. सी. सी. 243 एवं गाजियाबाद विकास प्राधिकरण बनाम बलबीर सिंह, (2004) 5 एस. सी. सी. 65 के मामले में इस न्यायालय के निर्णय पर मजबूती से निर्भरता रखी, जिसमें यह अभिनिर्धारित किया गया था कि एन. सी. डी. आर. सी. के पास सांविधिक निकाय द्वारा भी दिये गये दोषपूर्ण सेवाओं से एक उपभोक्ताओं की रक्षा करने का अधिकार क्षेत्र है। आगे, विद्वान न्यायमित्र, इस दृष्टिकोण का समर्थन करते हुए कि सुनीता (उपरोक्त) मामलें पर इनक्यूरियम (सबंधित प्रावधान और पूर्व के मिसाल को बिना ध्यान में रखें हुए) था, ने हमें इस संबंध में इस न्यायालय के विभिन्न निर्णयों से गुजारा है तथा कथन किया है कि वैधानिक प्राधिकरण अधिनियम के दायरे में आते हैं।

5. याचिकाकर्ता की ओर से पेश विद्वान अधिवक्ता तथा विद्वान न्यायमित्र को इस मामले में सुना। हमारे सामने उठाया गया सटीक सवाल यह है कि क्या इस न्यायालय द्वारा सुनीता (ऊपर) के मामले में निर्धारित कानून वैध है। हम ध्यान दे सकते हैं कि सुनीता (उपरोक्त) के मामले में व्याख्या की वैधता अधिनियम की धारा 2 (1) (डी), 2 (1) (ई), 2 (1) (एफ), 2 (1) (जी) और 2 (1) (ओ) की व्याख्या पर निर्भर करती है।

6. शुरुआत में, हमें खुद को याद दिलाना चाहिए कि न्यायालयों के समक्ष कानूनी प्रश्नों का जवाब, व्याख्या की प्रक्रिया में अनिवार्य रूप से निहित है। यह न्यायालय सीमा शुल्क आयुक्त (आयात), मुंबई बनाम दिलीप कुमार और अन्य, (2018) 9 एस. सी. सी. 40, ने इस बात पर जोर दिया था कि व्याख्या का उद्देश्य अधिनियम का विधायी इरादे का पता लगाना है। भारत और विदेशों के कई मामलों से यह स्थापित होता है कि लाभकारी या उपचारात्मक कानून को 'निष्पक्ष और उदार व्याख्या' देने की आवश्यकता है। संदर्भ ओम प्रकाश बनाम रिलायंस जनरल इंश्योरेंस और अन्य (2017) 9 एस. सी. सी. 724) इस संबंध में हम ध्यान दे सकते हैं कि, उदार रचना, भावना या उद्देश्य के भीतर मामलों को शामिल करने के लिए पत्र का विस्तार करती है।

7. लाभकारी व्याख्या पर कानून का अवलोकन करने के बाद, हमें इसकी आवश्यकता है अधिनियम के संबंधित वैधानिक प्रावधानों का पालन करनाः

धारा 2 (1) (छ) "कमी"-का अर्थ है कोई दोष, अपूर्णता, गुणवत्ता, प्रकृति और किये जाने के तरीके में कमी या अपर्याप्तता

(1 न्यायमूर्ति फेलिक्स फ्रैंकफर्टर, क़ानूनों के पठन पर कुछ विचार, कोलंबिया लॉ रिव्यू, वीओएल। 47 , अंक 4, पीपी। 527-546 सदरलैंड, क़ानून और सांविधिक निर्माण, $5505 (कैलाघन, 1943)।

जिसे किसी लागू कानून के तहत बनाए रखना है या किसी व्यक्ति द्वारा अनुबंध के अनुसरण में या अन्यथा किसी सेवा के संबंध में किये जाने का बीड़ा उठाया है। इस प्रकार, कमी के अर्थ को किसी भी सेवा या माल की आपूर्ति, अनुबंध के माध्यम से या अन्यथा पार्टियों द्वारा स्वयं निर्धारित मानकों के संदर्भ में या लागू कानून द्वारा लगाए गए गुणवत्ता, प्रकृति और प्रदर्शन के तरीके में किसी भी दोष, अपूर्णता, कमी या अपर्याप्तता के रूप में समझाया जाता है। उपभोक्ता कानूनों को लागू करने का आधार सेवा प्रदाता और उपभोक्ता के बीच संबंधों पर निर्भर करता है। प्रावधान के भीतर 'अन्यथा' का उपयोग अनुबंधों जैसे कानून, उप-कानून, नियम और प्रथागत प्रथाओं आदि के अलावा मानक निर्धारण वैकल्पिक उपकरणों के अन्य तरीकों को शामिल करता है।

8. सेवा को अधिनियम की धारा 2 (1) (ओ) के तहत परिभाषित किया गया है जो निम्नानुसार है :-

(0) "सेवा" से किसी भी विवरण की सेवा अभिप्रेत है जो संभावित उपयोगकर्ताओं के लिए उपलब्ध कराई गई है और इसमें बैंकिंग, वित्तपोषण के संबंध में सुविधाओं का प्रावधान शामिल है, लेकिन इन्हीं तक सीमित नहीं है। बीमा, परिवहन, प्रसंस्करण, विद्युत या अन्य ऊर्जा की आपूर्ति, आवास या आवास या दोनों, आवास निर्माण, मनोरंजन, मनोरंजन या समाचार या अन्य जानकारी का शुद्धिकरण, लेकिन इसमें मुफ्त में या व्यक्तिगत सेवा के अनुबंध के तहत किसी भी सेवा का प्रदान करना शामिल नहीं है।

यह परिभाषा संपूर्ण नहीं है, बल्कि विधायिका ने मामले-दर-मामले के आधार पर प्रावधान का विस्तार करने का काम न्यायपालिका पर छोड़ दिया है। एक विस्तृत सूची प्रदान किए बिना इस प्रावधान को खुला छोड़ने का उद्देश्य एक उदार व्याख्या की आवश्यकता को इंगित करता है। मोटे तौर पर, इसमें उन सभी सेवाओं को शामिल किया गया है जो एक विचार के लिए की जाती हैं, सिवाय मुफ्त सेवाओं और व्यक्तिगत सेवाओं के अनुबंध को छोड़कर। इसके अलावा, उपरोक्त प्रावधान 'उपभोक्तावाद' को बढ़ावा देने के विधायी इरादे को दर्शाता है। यह ध्यान दिया जा सकता है कि सरकारी उपक्रमों पर इस घटना का लाभकारी प्रभाव पड़ा है, जिसमें नवाचार, जवाबदेही और पारदर्शिता की एक नई गतिशीलता आत्मसात की गई है।

9. विवादित पूर्वोदाहरण के अवलोकन पर, यह ध्यान दिया जा सकता है कि इस न्यायालय द्वारा रखे गए दृष्टिकोण के लिए स्पष्ट तर्क प्रदान नहीं करता है, यह इंगित करने की सीमा को छोड़कर कि वैधानिक दायित्व अधिनियम के तहत शामिल नहीं हैं। इस तरह के व्यापक प्रस्ताव के लिए आवश्यक रूप से और अधिक विस्तार की आवश्यकता है, क्योंकि इसमें अति-समावेशिता की संभावना है। इसके अलावा, इस बात का कोई खंडन नहीं है कि सभी वैधानिक दायित्व संप्रभु कार्य नहीं हैं। यद्यपि सभी संप्रभु कार्यों/सेवाओं को संवैधानिक/वैधानिक साधनों के तहत विनियमित और निष्पादित किया जाता है, फिर भी अन्य कार्य हैं, हालांकि वे वैधानिक हो सकते हैं, लेकिन इन्हें संप्रभु कार्य नहीं कहा जा सकता है। इन संप्रभु कार्यों में उपभोक्ता-सेवा प्रदाता संबंध शामिल नहीं हैं और ये किसी मूल्य के लिए नहीं किए जाते हैं। .....इसके अलावा हमें इस तथ्य के प्रति सचेत रहने की आवश्यकता है कि संप्रभु कार्य निजीकरण एवं वैश्वीकरण के प्रति आमूल चूल परिर्वतन हो रहा है। भारत एक कल्याणकारी राज्य होने के कारण संप्रभु कार्य भी बदल रहा है। हम ध्यान दे सकते हैं कि सरकार सुधार करने के लिए अपने नागरिकों के जीवन की गुणवत्ता और कल्याण के लिए वाणिज्यिक कार्य किए हैं।

10.संप्रभु कार्य जैसे न्यायिक निर्णय लेना, कर थोपन, पुलिसिंग आदि जिसको यथावत समझा जाए, अधिनियम से छूट के लिए पात्र हैं, लेकिन आर्थिक कारनामों के माध्यम से सरकार या वैद्यानिक निकायों द्वारा कल्याणकारी गतिविधियों शुरू की गई, उपभोक्ता मंचों के अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत आते हैं। संप्रभुता का निर्वहन करने वाले विभागों में भी कार्य, यदि ऐसी उप-इकाईयाँ/विंग हैं जो सेवाएं/माल-आपूर्ति प्रदान कर रही हैं एक प्रतिफल के लिए और वे अलग करने योग्य हैं, तो वे अधिनियम के दायरे में माने जा सकते हैं। (हवाला दें-स्टैंडर्ड चार्टर्ड बैंक लिमिटेड बनाम डॉ. बी.एन.रमन, (2006)5 एससीसी 727)

11. प्रावधानों और उचित प्रावधानों की व्याख्या का अवलोकन करने के बाद, हमें लखनऊ विकास प्राधिकरण के केस (उपरोक्त) का उल्लेख करने की आवश्यकता है जिसमें यह न्यायालय का भूखंडों के विकास के लिए लखनऊ विकास प्राधिकरण जैसे सांविधिक प्राधिकरणों की उपभोक्ता संरक्षण अधिनियम, 1986 के प्रति संवेदनशीलता के बारे में प्रश्न से संबंध था।

12. लखनऊ विकास प्राधिकरण मामले (उपरोक्त) में इस न्यायालय ने 'उपभोक्ता' के अर्थ को विस्तार से बताया, जैसा कि धारा के तहत होता है। 2(1)(ख) निम्नलिखित तरीके सेः

" 3 ..... 'उपभोक्ता' शब्द व्यापक अभिव्यक्ति है। यह उस व्यक्ति से फैला हुआ है जो कोई भी चीज खरीदता है, खाने के लिए या अन्यथा किसी एक दुकान, व्यावसायिक घराने, निगम, दुकान, उचित मूल्य की दुकान से निजी या सार्वजनिक सेवाओं का उपयोग करने के लिए।

यह दो भागों में है, पहला वस्तुओं से संबंधित है और दूसरा सेवाओं से। दोनों भाग पहले व्यापक अभिव्यक्तियों के उपयोग से वस्तुओं और सेवाएं के अर्थ की घोषणा करते हैं। समावेशी खंड के उपयोग से उनका दायरा और भी बढ़ गया है, उदाहरण के लिए यह न केवल वस्तुओं का खरीदार या सेवाओं को किराए पर लेने वाला है, बल्कि वे भी हैं जो सामान का उपयोग करते हैं या जो सामान खरीदने वाले या किराये पर लेने वाले व्यक्ति की मंजूरी के साथ सेवाओं के लाभार्थी है।

(जोर दिया गया)

13. इसके अलावा, इस न्यायालय ने 'सेवा' के अर्थ को निम्नलिखित तरीके से विस्तार से बताया :-

4. 'सेवा' शब्द का क्या अर्थ है? क्या इसका विस्तार घर या फ़्लैट के निर्माण में कमी तक है? क्या किसी भी कमी के लिए वैधानिक प्राधिकरण या बिल्डर या ठेकेदार के खिलाफ अधिनियम के तहत शिकायत दर्ज की जा सकती है।

.....

यह तीन भागों में है। मुख्य भाग के बाद समावेशी खंड आता है और अपवर्जन खंड समाप्त होता है। मुख्य खंड अपने आप में बहुत व्यापक है। यह संभावित उपयोगकर्ताओं को उपलब्ध कराई गई किसी भी सेवा पर लागू होता है। 'कोई भी' और 'संभावित' शब्द महत्वपूर्ण हैं। दोनों व्यापक आयाम के हैं। शब्दकोशीय रूप से 'कोई भी' शब्द का अर्थ है 'एक या कुछ या सभी'। ब्लैक लॉ डिक्शनरी में इसे इस प्रकार समझाया गया है, 'कोई भी' शब्द के अर्थ में विविधता है और इसका उपयोग 'सभी' या 'प्रत्येक' के साथ-साथ 'कुछ' या 'एक' को इंगित करने के लिए किया जा सकता है और किसी दिए गए क़ानून में इसका अर्थ कानून का संदर्भ और विषय-वस्तु पर निर्भर करता है। खंड (ओ) में उपयोग किए गए संदर्भ में 'कोई भी' शब्द का उपयोग इंगित करता है कि इसका उपयोग व्यापक अर्थों में किया गया है जो एक से लेकर सभी तक विस्तृत हो रहा है। इस प्रकार विधायी मंशा स्पष्ट है कि उपभोग्ता को वैधानिक निकायों द्वारा भी प्रदान की जाने वाली सेवाएं से बचाया जाए। इसलिए परीक्षण यह नहीं है कि जिस व्यक्ति के जिसके खिलाफ शिकायत की गई है वह एक वैधानिक निकाय है या नहीं, बल्कि यह है कि उसके द्वारा किये गये कर्तव्य और कार्य की प्रकृति सेवा या सुविधा भी है।

(जोर दिया गया)

इसके बाद, इस न्यायालय ने संबंधित प्रश्न का उत्तर निम्नलिखित तरीके से दिया :-

" 5. यह हमें बड़े मुद्दे पर ले जाता है यदि विभिन्न अधिनियमों के तहत सार्वजनिक प्राधिकरण क्षेत्राधिकार के लिए उत्तरदायी है। यह दृढ़ता से तक्र दिया गया था कि स्थानीय प्राधिकरण या सरकार निकाय अपने वैधानिक कार्य के निर्वहन में भूमि विकसित करते है और घरों का निर्माण करते है, इसलिए, उन्हें अधिनियम के प्रावधानों के अधीन नहीं किया जा सकता .....

..... इसलिए, वैधानिक या अधिकारिक निकायों द्वारा आम आदमी को दी जाने वाली सेवाओं को बाहर करने का कोई भी प्रयास अधिनियम के प्रावधानों और इसके पीछे की भावना के खिलाफ होगा..... एक सरकारी या अर्ध-सरकारी निकाय या एक स्थानीय प्राधिकरण है यह अधिनियम के प्रति उतना ही उत्तरदायी है जितना समान सेवा प्रदान करने वाले कोई अन्य निजी निकाय। सही मायनें में यह समाज के लिए एक सेवा होगी यदि निकाय बहिष्करण का दावा करने के बजाय खुद को अधिनियम के अधीन कर लें और अपने कार्यों और चूक की जांच करें क्योंकि समाज के स्वस्थ विकास के लिए सार्वजनिक जवाबदेही आवश्यक है।

6. क्या जांच की जानी बाकी है कि क्या आवास निर्माण या निजी या वैधानिक निकाय द्वारा की जाने वाली निर्माण गतिविधि थी अधिनियम की धारा 2 के खण्ड (ओ) के अर्थ के अन्तर्गत सेवा, जैसा कि 1993 के अध्यादेश संख्या 24 द्वारा "सेवा" की परिभाषा में 'आवास निर्माण' अभिव्यक्ति को शामिल करने से पहले था। इसलिए किसी भी सेवा को छोड़कर जब यह है निः शुल्क या एक सीमा के तहत व्यक्तिगत सेवा इसमें शामिल है। चूंकि आवास गतिविधि एक सेवा है इसलिए इसे इस खंड में शामिल किया गया था जैसा कि यह 1993 से पहले था।

8.....हमारे सविधान के तहत संप्रभुता लोगों में निहित है। संवैधानिक तंत्र का प्रत्येक अंग जनोन्मुख होने के लिए बाध्य है। वैद्यानिक शक्ति का प्रयोग करने वाला कोई भी पदाधिकारी, कानून द्वारा संरक्षित सीमा को छोड़कर, प्रतिरक्षा का दावा नहीं कर सकता है। संवैधानिक या वैधानिक प्रवाधानों के उल्लंघन में कार्य करने वाले सार्वजनिक प्राधिकरण वास्तव में कानून के तहत बनाए गए जैसे आयोग या अदालतों के समक्ष व्यवहार के लिए जवाबदेही होते है जिन्हें कानून के शासन को बनाए रखने में जिम्मेदारी सौंपी जाती है। इसलिए, जब आयोग को वस्तुओं या सेवाओं का मूल्य और मुआवजा देने का अधिकार क्षेत्र निहित है, इसे व्यापक रूप से समझा जाना चाहिए ताकि आयोग किसी उपभोक्ता को होने वाली किसी भी नुकसान या क्षति के लिए मुआवजा निर्धारण कर सके, जो कानून में अन्यथा मुआवजे के व्यापक अर्थ में शामिल है।

(जोर दिया गया)

14. सुनीता मामले (ऊपर) पर वापस आते हुए, इस न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया है कि एन. सी. डी. आर. सी. के पास विकास प्राधिकरण द्वारा समेकन या विस्तार शुल्क की मांग के पीछे की वैधता पर निर्णय लेने का कोई अधिकार क्षेत्र नहीं था। इस न्यायालय ने पाया कि विकास के वैधानिक दायित्व प्राधिकरण के वैधानिक ढांचे के तहत एक विकास प्राधिकरण और भूखंड धारक को "सेवा में कमी" के परिणामस्वरूप कृत्यों या चूक के रूप में नहीं माना जा सकता है। हमारे द्वारा निर्धारित कानून के मद्देनजर, सुनीता मामले (उपरोक्त) द्वारा की गई व्याख्या को बरकरार नहीं रखा जा सकता है क्योंकि याचिकाकर्ता द्वारा प्रदान की गई सेवा स्पष्ट रूप से 'सेवा' के दायरे में आती है।

15. हम समझते हैं कि उपरोक्त स्थिति से उत्पन्न भ्रम यह है कि प्राधिकरण के पास कुछ वैधानिक शुल्क लगाने की शक्ति है। हालाँकि यह स्वयं उपभोक्ता मंचों को ऐसी वसूली की वैधता का मूल्यांकन करने या ऐसी वसूली से पहले प्राधिकार द्वारा शर्तों को पूरा करने से नहीं रोकता है। मोटे तौर पर, आवश्यक शर्तों या मानकों को पूरा न करना, "अधिनियम के तहत सेवाओं में कमी" के समान है। ऐसा कहने के बाद, अत्यधिक सावधानी बरतते हुए, ध्यान दें कि वैधता इस तरह के शुल्क को निर्धारित करने के अधिकार की चुनौती तक विस्तारित नहीं होती है। इस तरह के विवाद संवैधानिक न्यायालयों के समक्ष उठाया जाना ही सबसे अच्छा होगा।

16. एक अलग नोट पर, यदि सांविधिक प्राधिकरण, मुख्य संप्रभु कर्तव्यों के अलावा, सेवा प्रदान कर रहा है, जो अधिनियम के तहत शामिल है तो जबतक कोई क़ानून सेवा में कमी के लिए छूट नहीं देता है, या प्रतिरक्षा प्रदान नहीं करता है, या विशेष रूप से एक वैकल्पिक फॉरम के लिए प्रावधान नहीं करता है, तब तक उपभोक्ता मंचों के पास इससे निपटने का अधिकार क्षेत्र बना रहेगा। हमें अति-समावेशिता के प्रति सावधान करने की आवश्यकता है और न्यायाधिकरणों को अधिकार क्षेत्र का प्रयोग करने से पहले उपभोक्ता संरक्षण कानूनों के घटक को संतुष्ट करने की आवश्यकता है।

17. इसके अलावा, हमें यह भी ध्यान रखने की आवश्यकता है कि वैधानिक दायित्व जो आम तौर पर एक कर के रूप में उत्पन्न होती है, और जो एक सेवा प्रदाता और एक उपभोक्ता के बीच एक विशिष्ट संबंध से उत्पन्न हो सकती है, के बीच के अंतर पर इस न्यायालय द्वारा सुनीता (उपरोक्त) के मामले में विचार नहीं किया गया था। उदाहरण के लिए, कर एक सार्वजनिक प्राधिकरण द्वारा अनिवार्य रूप से लगाया जाता है कानून द्वारा प्रवर्तनीय सार्वजनिक प्रयोजन के लिए, और सम्मान के साथ नहीं लगाया जाता है कर दाता को प्रतिफल के रूप में प्रदत्त किसी विशेष लाभ के लिए वहां कर दाता और सार्वजनिक प्राधिकारी के बीच पारस्परिक लाभ का कोई तत्व नहीं है। हालाँकि, उपरोक्त किसी वैधानिक प्राधिकारी द्वारा देय शुल्क का एकमात्र रूप नहीं है। निर्णयों की श्रृखला में, इस न्यायालय ने मान्यता दी है कि वैधानिक प्राधिकारी द्वारा प्रदान की गई सेवाओं से कुछ वैधानिक बकाया उत्पन्न हो सकते है। आयुक्त, हिंदू धार्मिक बंदोबस्ती, मद्रास बनाम श्री शिरूर मठ के श्री लक्ष्मींद्र तीर्थ स्वामी, 1954 एस. सी. आर. 1005, के मामले में इस न्यायालय की सात न्यायाधीशों की पीठ ने अभिनिर्धारित किया है कि

46...अब शुल्क की बात करें तो, “फीस“ को आम तौर पर किसी सरकारी एजेंसी द्वारा व्यक्तियों को प्रदान की गई विशेष सेवा के लिए शुल्क के रूप में परिभाषित किया जाता है। लगाए गए शुल्क की राशि सरकार द्वारा इसे प्रदान करने में किए गये खर्चों पर आधारित मानी जाती हे। सेवा, हालांकि कई मामलों में लागतों का मूल्यांकन मनमाने ढंग से किया जाता है। आम तौर पर, शुल्क एक समान होते हैं और भुगतान करने के लिए विभिन्न प्राप्तकर्ताओं की अलग-अलग क्षमताओं का कोई ध्यान नहीं रखा जाता है। (सार्वजनिक वित्त पर वीडियों लुत्ज, पृष्ठ 215) ये निस्संदेह कुछ हैं सामान्य विशेषताएं, लेकिन चूंकि विभिन्न प्रकार की फीस हो सकती है, इसलिए ऐसी परिभाषा बनाना संभव नहीं है जो सभी मामलों पर लागू हो।

47. .. कर और शुल्क के बीच का अंतर मुख्य रूप से इस तथ्य में निहित है कि कर एक सामान बोझ के हिस्से के रूप में लगाया जाता है,

3 अधिनियम की धारा 3। ..

जबकि शुल्क एक विशेष लाभ या विशेषाधिकार के लिए भुगतान है। शुल्क एक विशेष क्षमता प्रदान करता है, हालांकि विशेष लाभ, के रूप में उदाहरण के लिए दस्तावेजों या विवाह लाईसेंस के लिए पंजीकरण शुल्क के मामले में, सार्वजनिक हित में विनियमन के प्राथमिकी उद्देश्य के लिए गौण है। (सार्वजनिक वित्त के विज्ञान पर फाइंडले शिरास के माध्यम से शिरास, देखें, भॉलुयम- 1, पृ. 202-) ऐसा प्रतीत होता है कि सार्वजनिक हित सभी अधिरोपणों के आधार पर है, लेकिन शुल्क में, यह कुछ विशेष लाभ है जो व्यक्ति प्राप्त करता है "।

(जोर दिया गया)

18. केवल कृष्ण पुरी एवं अन्य बनाम पंजाब राज्य एवं अन्य (1980) 1 एस. सी. सी. 416 के मामले में इस न्यायालय की पांच न्यायाधीशों की पीठ ने इस तथ्य पर भी ध्यान दिया कि कुछ वैधानिक बकाया प्राधिकरण और उस व्यक्ति के बीच पारस्परिक संबंध से उत्पन्न हो सकते हैं जिस पर दायित्व आता है।

"23 ..... (6) कि प्रतिदान के तत्व को अंकगणितीय सटीकता के साथ स्थापित करना संभव या आवश्यक भी नहीं हो सकता है, लेकिन मोटे तौर पर और उचित रूप से इसे उन अधिकारियों द्वारा स्थापित किया जाना चाहिए जो शुल्क लेते हैं कि राशि उन लोगों को सेवाएं प्रदान करने के लिए खर्च किया जा रहा है जिन पर शुल्क का बोझ पड़ता है।

(जोर दिया गया)

19. इसलिए, यह स्पष्ट स्प से स्थापित सिद्धांत है कि कुछ वैधानिक बकाया, जैसे फीस, एक विशिष्ट संबंध से उत्पन्न हो सकते है। इस तरह के वैधानिक बकाया को प्रदत्त विशेषाधिकार या प्राधिकरण द्वारा प्रदान की गई सेवा के बदले में लिया जा सकता है। जैसा कि उपर उल्लेख किया गया है, ऐसे शुल्क हैं जो सामान्य बोझ के लिए है, जैसे कर, किसी विशिष्ट उद्धेश्य के लिए बकाया हैं, जैसे उपकर, और प्रदान की गई एक विशिष्ट सेवा के बदले में बकाया हैं। इसलिए, उपरोक्त चर्चा से यह स्पष्ट है कि सभी वैधानिक बकाया/उधार उपभोक्ता फोरम के अधिकार क्षेत्र के अधीन नही हैं, बल्कि केवल वे शुल्क जो प्रदान की गई सेवा के लिए वसूले जाते है, उपभोक्ता फोरम के अधिकार क्षेत्र के अधीन होगें।

20. पुनरावृत्ति की कीमत पर, हम ध्यान दे सकते हैं कि कर और उपकर जैसे कर, जो सामान्य बोझ के हिस्से के रूप में या विशेष उद्धेश्य के लिए लगाए जाते हैं, आम तौर पर कनज्यूमर फोरम के अधिकार क्षेत्र के लिए उत्तरदायी नहीं हो सकते है। हालाँकि, प्रदान की गई सेवा के बदले में लगाए गए वे वैधानिक शुल्क, सामान्य रूप से उपभोक्ता मंच के अधिकार क्षेत्र का विषय हो सकते हैं बशर्ते कि 'सेवा में कमी' आदि हो।

21. हम गाजियाबाद विकास प्राधिकरण (उपरोक्त) के मामले का भी उल्लेख कर सकते हैं जिसमें इस न्यायालय ने लखनऊ विकास प्राधिकरण मामले (उपरोक्त) पर भरोसा करते हुए कहा गया था कि उपभोक्ता मंच की शक्ति उपभोक्ता पर किए गए किसी भी अन्याय के निवारण तक फैली हुई है। उपभोक्ता के साथ-साथ किसी वैधानिक निकाय द्वारा दुर्भावनापूर्ण, मनमौजी या किसी वैधानिक निकाय द्वारा किए गए किसी भी दमनकारी कार्य पर होता है। फैसले का प्रासंगिक कंडिका इस प्रकार हैः

" 6. ..... इस प्रकार, कानून यह है कि उपभोक्ता संरक्षण अधिनियम की व्यापक पहुंच है और वैधानिक और सार्वजनिक अधिकारियों द्वारा प्रदान की गई सेवा के मामलों में भी आयोग के पास अधिकार क्षेत्र है। ऐसे अधिकारी सार्वजनिक कार्यालय में गलत व्यवहार के लिए क्षतिपूर्ति के लिए उत्तरदायी हो जाते हैं। अर्थात ऐसा कार्य जो दमनकारी या मनमौजी या मनमाना या लापरवाहीपूर्ण हो, बशर्ते किसी नागरिक को हानि या चोट का सामना करना पड़े।

जहाँ प्राधिकरण के किसी अधिकारी द्वारा मनमाना या लापरवाही प्रयोग किया गया है या शक्ति का प्रयोग नहीं किया गया है, आयोग/फोरम का मुआवजा देने का वैधानिक दायित्व है। यदि आयोग/फोरम इस

बात से संतुष्ट है कि शिकायतकर्ता हानि या चोट या उत्पीड़न या मानसिक पीड़ा या उत्पीड़न के लिए मुआवजे का हकदार है, तो उसे निष्कर्ष दर्ज करने के बाद प्राधिकरण को मुआवजा देने का निर्देश देना चाहिए और फिर इसके लिए जिम्मेदार पाए गए लोगों से अक्षम्य व्यवहार के लिए वसूली का भी निर्देश देना चाहिए।
(जोर दिया गया)

22. इसलिए, हमारे द्वारा निर्धारित कानून के अनुरूप, हम मानते हैं कि सेवा में कमी से उत्पन्न वैधानिक देय लगाने की वैधता से संबंधित विवाद का निर्धारण अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार उपभोक्ता मंच द्वारा किया जा सकता है। सुनीता (उपरोक्त) के मामले में इस न्यायालय का निर्णय, जिसमें यह अभिनिर्धारित किया गया था कि एन. सी. डी. आर. सी. के पास उपरोक्त वैधानिक बकाया की वैधता पर निर्णय लेने का कोई अधिकार क्षेत्र नहीं है, इस न्यायालय के पिछले निर्णयों और अधिनियम की उद्धेश्यों के विचार किये बिना प्रदान किया गया था, नतीजतन, उपरोक्त मामले में निर्धारित कानून, कानून की नजर में अच्छी नहीं है, और इस तरह नामंजूर किया जाता है।

23. संदर्भ का उत्तर तद्नुसार दिया गया। भारत के माननीय मुख्य न्यायाधीश से आदेश प्राप्त के बाद गुण-दोष के आधार पर मामला पर विचार करने के लिए तत्काल विशेष अनुमति याचिकाएं उचित पीठ के समक्ष रखी जा सकती है।

संदर्भ उत्तर दिया गया।

जी. के. तिवारी