समक्ष उत्तराखंड उच्च न्यायालय, नैनीताल

विशेष अपील संख्या 784/2018

में

आपराधिक विविध विलंब के लिए क्षमा आवेदन संख्या 15422/2018

उत्तराखंड पावर कारपोरेशन व अन्य ...अपीलकर्ता

बनाम

मैसर्स लार्डम्स इलेक्ट्रिकल्स प्रा0 लिमिटेड ...प्रतिवादीगण

श्री डी.एस. पाटनी, विद्वान अधिवक्ता अपीलकर्तागण।

श्री बी.डी. पांडेय, विद्वान अधिवक्ता प्रतिवादी।

दिनांकः 20 नवंबर, 2018

समक्षः माननीय रमेश रंगनाथन, मुख्य न्यायधीश

माननीय आलोक सिंह, न्यायधीश

रमेश रंगनाथन, मुख्य न्यायाधीश (मौखिक)

अपील को प्राथमिकता देने में हुए विलंब को क्षमा करने के आवेदन का विरोध नहीं किया गया है और इसलिए अनुमति दी जाती है। यह अपील, रिट याचिका (एम/एस) संख्या 1114/2015 में विद्वान एकल न्यायाधीश द्वारा

पारित आदेश के विरुद्ध दायर की गई है, जिसके द्वारा दिनांक 12.03.2015 की रिट याचिका में पारित आलोच्य आदेश को खारिज कर दिया गया था।

2. याचिकाकर्ता ने, अन्य लोगों के साथ, विषयगत कार्य के लिए बोली प्रस्तुत की। इस आधार पर कि वे सभी पूलिंग में शामिल थे, और सभी ने उनके द्वारा प्रस्तुत बोली में समान मूल्य उद्धृत किया था, दिनांक 16.01.2015 को एक कारण बताओ नोटिस जारी किया गया था, जिसमें उनसे यह कारण बताने के लिए नोटिस जारी किया गया था कि क्यों न उन्हें निगम की आगामी निविदाओं में भाग लेने से एक वर्ष के लिए प्रतिबंधित कर दिया जाए। प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता ने 27.01.2015 को अपना जवाब प्रस्तुत किया कि वे सबसे कम निविदाकर्ता बन गए थे क्योंकि उन्होंने बहुत ही समान दरों को उद्धृत किया था, ताकि उन सभी को काम मिल सके, जिससे उनकी इकाई और श्रमिकों को बचे/जीवित रहने में मदद मिल सके। रिट याचिका में आलोच्य आदेश द्वारा प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता को एक प्रशासनिक चेतावनी जारी की गई थी, और उनकी बयाना राशि जब्त कर ली गई थी। उक्त आदेश पर सवाल उठाते हुए, प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता ने इस न्यायालय के क्षेत्राधिकार का आह्वाहन किया।

3. दिनांक 03.08.2019 की अपील के तहत दिए गए आदेश में, विद्वान एकल न्यायाधीश ने पाया कि अपीलकर्ता–प्रतिवादियों ने प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता द्वारा प्रस्तुत जवाब पर विचार भी नहीं किया था, सिवाय एक साक्ष्य रहित कथन के कि जवाब पर विचार किया गया था; याचिकाकर्ता को कभी नोटिस नहीं दिया गया कि क्यों न उसकी बयाना राशि को जब्त कर लिया जाए; दिनांक 12.03.2015 के आलोच्य आदेश के अनुसार उन्हें केवल एक प्रशासनिक चेतावनी दी गई थी; यह बुद्धि का उपयोग न किये जाने का मामला था, और नैसर्गिक न्याय के सिद्धांतों का उल्लंघन था; और कार्रवाई की गई थी जिसके लिए प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता को कभी नोटिस नहीं दिया गया था। रिट याचिका की अनुमति देकर आलोच्य आदेश को खारिज कर दिया गया था। इससे व्यथित होकर निगम हमारे समक्ष अपील में है।

4. अपीलकर्ताओं के विद्वान वकील श्री डी.एस. पाटनी, ने याचिकाकर्ता द्वारा कारण बताओ नोटिस के लिए प्रस्तुत किए गए जवाब और उसमें उनके द्वारा की गई स्वीकारोक्ति की ओर हमारा ध्यान यह तर्क देने के लिए आकर्षित किया कि चूँकि याचिकाकर्ता ने अन्य सभी बोलीदाताओं के साथ पूलिंग में संलिप्तता स्वीकार की थी और उन सभी ने उन सभी द्वारा प्रस्तुत बोलियों में

बिल्कुल समान मूल्य उद्धृत किया था, यह स्पष्ट था कि उनका प्रयास केवल निविदा प्रक्रिया को उलटने का था; जबकि अपीलकर्ता को उन्हें एक वर्ष की अवधि के लिए प्रतिबंधित करना उचित होता, एक उदार दृष्टिकोण लिया गया था और एक प्रशासनिक चेतावनी दी गई थी; निविदा की शर्तों में यह निर्धारित किया गया था कि प्रतिबंधित करने का परिणाम बयाना जमा राशि को जब्त करना था; और जबकि निगम ने एक उदार दृष्टिकोण अपनाया था, केवल बोलीदाताओं पर एक प्रशासनिक चेतावनी थोपकर, बयाना राशि को निविदा शर्तों के खंड 4.5 (बी) (बी) (viiiब) के शर्तो के तहत जब्त कर लिया गया था।

5. दूसरी ओर प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता के विद्वान वकील श्री बी.डी. पांडे, ने यह प्रस्तुत किया कि निविदाकर्ताओं को प्रशासनिक चेतावनी जारी करने के लिए निविदा शर्तों में कोई प्रावधान नहीं है; किसी भी घटना में याचिकाकर्ता को अपीलकर्ता–निगम द्वारा की जाने वाली कथित कार्रवाई के नोटिस में नहीं रखा गया था; खंड 4.5 (बी) (बी) (viii) वर्तमान मामले के तथ्यों पर लागू नहीं होगा; उक्त खंड केवल उन मामलों पर लागू होता है जहां बोली प्रक्रिया के पूरा होने के बाद मूल्य में परिवर्तन होता है, न कि उससे

पहले; यहां तक कि अगर प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता को पूलिंग में शामिल होना निर्धारित किया गया है, और निविदा में अन्य सभी बोलीदाताओं के समान मूल्य उद्धृत किया गया है, तो यह निविदा शर्तो के खंड 4.5 (बी) (बी) (viii) के उल्लंघन के बराबर नहीं होगा और अपील के तहत आदेश में किसी हस्तक्षेप की आवश्यकता नहीं है।

6. प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ताओं को 16.01.2015 को एक कारण बताओ नोटिस जारी किया गया था, जिसमें विषयगत कार्य के निष्पादन के लिए किए गए उनकी पेशकश का जिक्र था। इसमें कहा गया है कि निविदा की मूल्य बोलियों को खोलने के बाद, यह देखा गया कि उन्होंने वही दरें उद्धृत की हैं जो निविदा में अन्य बोलीदाताओं की थीं, जिससे यह प्रतीत होता है कि उन्होंने सभी निविदाओं को एकत्र कर लिया था; परिणामस्वरूप, अपीलकर्ताओं को निविदा रद्द करनी पड़ी; इसके कारण, अपीलकर्ता को क्षतिग्रस्त ट्रांसफॉर्मर की समय पर मरम्मत करने में समस्या का सामना करना पड़ सकता है; ट्रांसफॉर्मर की समय पर अनुपलब्धता के परिणामस्वरूप अपीलकर्ता के ग्राहकों को खराब सेवा मिल सकती है; और इससे निगम की सार्वजनिक छवि खराब हो सकती है। प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता को कारण बताने के लिए

कहा गया था कि उन्हें आगामी निविदाओं में भाग लेने से क्यों न रोका जाए और 15 दिनों के भीतर अपना जवाब प्रस्तुत करने के लिए कहा गया।

7. इसके जवाब में प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता ने दिनांक 27.01.2015 के पत्र के माध्यम से अपीलकर्ता को सूचित किया कि वे एक सूक्ष्म इकाई हैं, जो पूरी तरह से अपीलकर्ता पर निर्भर हैं; खरीद नीति के अनुसार, केवल दूसरे सबसे कम निविदाकर्ता को एल1 की दरों की पेशकश की जा सकती है; इन परिस्थितियों में केवल दो फर्में काम कर सकती हैं, और अन्य सभी उत्तराखंड स्थित फर्में कार्य से बाहर हो जाएँगी; एल–1 बनने के लिए उन्होंने समान दरें उद्धृत की थीं ताकि उन सभी को अपनी इकाई और श्रमिकों के बचे रहने के लिए काम मिल सके; पूलिंग केवल अधिक लाभ के लिए की गई थी, लेकिन, वर्तमान निविदा में, उन्होंने बाजार को देखते हुए सबसे कम दर उद्धृत की थी, और पिछली अनुबंध दरों के समान, अपीलकर्ता से काम हासिल करने के लिए, एक माइक्रो स्केल इकाई होने के नाते वे शर्तों को निर्धारित करने और उच्च लाभ के लिए पूलिंग करने के लिए एक प्रमुख स्थिति में नहीं थे; निविदा रद्द होने पर, वे पहले से ही घाटे में थे क्योंकि उनकी बैंक गारंटी किसी काम की नहीं रही; और अपीलकर्ता को होने वाले नुकसान से बचने के लिए, वे पिछले

अनुबंध में निर्धारित दरों, नियमों और शर्तों पर काम करने और ट्रांसफार्मर की मरम्मत के लिए तैयार थे।

8. उसके अनुसरण में, अपीलकर्ता ने अपने पत्र दिनांक 12.03.2015 में पाया कि निविदाओं की मूल्य बोली खोलने के बाद, यह देखा गया कि उन्होंने निविदा के अन्य बोलीदाताओं की बोली की दरों के समान ही दरें उद्धृत की थीं, जिससे यह माना गया कि उन्होंने निविदा में पुलिंग की थी; नतीजतन, सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के अनुसार, निविदा को रद्द कर दिया गया था, और उन्हें 15 दिनों का नोटिस जारी किया गया था, जिसमें उन्हें कारण बताने के लिए कहा गया था कि क्यों न उन्हें आगामी निविदाओं में भाग लेने से एक वर्ष के लिए प्रतिबंधित कर दिया जाए; उनका जवाब प्राप्त हो गया था और सक्षम प्राधिकारी से अनुमोदन के बाद निम्नलिखित निर्णय लिया गया था :–

(i) निविदा के खिलाफ प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता द्वारा जमा बयाना राशि (ईएमडी) जब्त कर ली गई थी; और

(ii) विवर्जन के संबंध में इस आशय की चेतावनी जारी की गई थी कि यदि भविष्य में उनके द्वारा पूलिंग की जाती है तो उन्हें अपीलकर्ता–निगम की निविदा में भाग लेने से प्रतिबंधित किया जा सकता है।

9. निविदा विनिर्देशों में पूर्व–योग्यता आवश्यकताओं/शर्तों को निर्धारित किया गया है। निविदा बोली भाग–1 से संबंधित खंड 4.5 (बयाना राशि, वैधता, तकनीकी वाणिज्यिक और अन्य शर्तें)। बयाना धन जमा (ईएमडी)/सुरक्षा या प्रदर्शन सुरक्षा से संबंधित खंड 4.5 बी, और खंड 4.5 (बी) (बी) निर्धारित करता है कि भारत में एक अनुसूचित बैंक से एक बैंक गारंटी, फॉर्म ''बी'' में संलग्न निर्दिष्ट प्रोफार्मा में जमा की जाएगी और बैंक गारंटी की वैधता निविदा खोलने की तारीख से 180 दिनों से कम और 45 दिनों की दावा अवधि से कम नहीं होनी चाहिए। खंड 4.5 (बी) (बी) (viii) इस प्रकार है :–

> ''निविदा खुलने के बाद कीमत/कीमतों को संशोधित करने और/या अपने स्वयं के हित में मूल्य(ओं) की संरचना को बदलने के लिए बोलीदाताओं की ओर से किसी भी कार्रवाई के परिणामस्वरूप प्रथम बार निविदा को अस्वीकार किया जा सकता है और/या बोली लगाने वाले को एक वर्ष के लिए यूपीसीएल द्वारा खरीद में भागीदारी से वंचित किया जा सकता है। ऐसे मामलों में, भाग–1 में प्रस्तुत बयाना राशि भी जब्त कर ली जाएगी।''

10. खंड 4.5 (बी) (बी) (viii) अपीलकर्ताओं को एक वर्ष की अवधि के लिए बोली लगाने वाले को अपीलकर्ताओं के साथ निविदा में भाग लेने से वंचित करने की शक्ति प्रदान करता है। इस तरह के विवर्जन का परिणाम बयाना जमा राशि को जब्त करना है। वर्तमान मामले में, अपीलकर्ता ने, प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता को एक वर्ष की अवधि के लिए निविदा प्रक्रिया में भाग लेने से रोकने के बजाय, एक उदार दृष्टिकोण अपनाना और उन्हें अपीलार्थी–निगम की भावी निविदाओं में पूलिंग में शामिल होने से रोकने के लिए केवल एक चेतावनी देना चुना है। हालांकि, उन्होंने प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता द्वारा प्रस्तुत बयाना राशि को जब्त कर लिया। प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता के विद्वान वकील श्री बी.डी. पांडे की प्रस्तुति को स्वीकार करना कठिन है कि एक वर्ष की अवधि के लिए एक निविदाकर्ता को निगम की निविदा में भाग लेने से वंचित करने की शक्ति, इसको एक प्रशासनिक चेतावनी की कम सजा के दायरे में नहीं लाएगी। यहां तक कि अगर हम मानते हैं कि विद्वान वकील की दलीलें वैध हैं, तो इसका एकमात्र परिणाम यह होगा कि विद्वान एकल न्यायाधीश के आदेश की पुष्टि करते हुए, अपीलकर्ता को निविदा की शर्तों के

खंड 4.5 (बी) (बी) (viii) के अनुसार नए सिरे से आदेश पारित करने की स्वतंत्रता दी जानी चाहिए।

11. हमने प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता के विद्वान वकील श्री बी.डी. पांडे से पूछा कि क्या इस तरह के आदेश के पारित होने से प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ताओं के हितों पर प्रतिकूल प्रभाव नहीं पड़ेगा, क्योंकि अपीलकर्ता के पास वर्तमान आदेश के स्थान पर जिसके तहत उन पर प्रशासनिक चेतावनी लगाई गई थी, एक वर्ष की अवधि के लिए उन्हें प्रतिबंधित करने के लिए एक नया आदेश पारित करने का अधिकार होगा। प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता के विद्वान वकील श्री बी.डी. पांडे ने, हालांकि, यह तर्क प्रस्तुत किया कि, चूंकि उक्त खंड अपीलकर्ता–निगम को प्रशासनिक चेतावनी देने के लिए सक्षम नहीं करता है, इसलिए विद्वान एकल न्यायाधीश के आदेश को अपास्त किया जाना उचित था।

12. प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता के विद्वान वकील श्री बी.डी. पांडे के तर्क के संबंध में, कि प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता का पूलिंग में शामिल होने का कार्य बोली खोलने से पहले की घटना है, और यह बोली लगाने वाले द्वारा बोली के बाद अपने स्वयं के हित को आगे बढ़ाने के लिए केवल मूल्य में संशोधन है,

जो निविदा शर्तों के खंड 4.5 (बी) (बी) (viii) को आकर्षित करता है, यह प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता के स्वीकारोक्ति से स्पष्ट है, उनके द्वारा कारण बताओ नोटिस में दायर जवाब में, कि सभी बोलीदाताओं ने पूलिंग (अर्थात समूहीकरण) में लिप्त थे। वे सभी आपस में एक ही कीमत उद्धृत करने के लिए सहमत हुए थे, और समान कीमत उद्धृत की थी जिसके परिणामस्वरूप पूरी निविदा प्रक्रिया ही बिगड़ गई थी, निविदा को रद्द कर दिया गया था, और बोलियों को नए सिरे से आमंत्रित किया गया था। प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता की ओर से इस तरह का कार्य केवल यह सुनिश्चित करने के लिए किया गया, जैसा कि उनके द्वारा कारण बताओ नोटिस के अपने उत्तर में स्वीकार किया गया है, ताकि उन सभी को काम का आदेश मिल जाये। एक समान बोली प्रस्तुत करने का उनका सम्मिलित कार्य, स्पष्ट रूप से, निविदा प्रक्रिया को पटरी से उतारने के लिए है, क्योंकि प्रतिस्पर्धी मूल्य बोली लगाने का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि अपीलकर्ता न्यूनतम संभव कीमत पर कार्य निष्पादित करवाने में सक्षम हो सके और इस प्रकार अपने राजस्व को अधिकतम कर सके।

13. खंड 4.5 (बी) (बी) के उप–खंड viii की एक अति–तकनीकी रीडिंग निविदा प्रक्रिया के मूल उद्देश्य को विफल कर देगी, क्योंकि इसका मतलब होगा कि बोलीदाताओं द्वारा मूल्य में कोई संशोधन, या प्रस्तुत करने के लिए उनका सम्मिलित प्रयास उनकी बोली के रूप में एक समान मूल्य, (जो कि समूहीकरण का एक और रूप है), उनकी बोलियों को प्रस्तुत करने से पहले उनके खिलाफ की जा रही किसी भी कार्रवाई को उचित नहीं ठहराया जा सकता है, हालांकि अपीलकर्ता को इसके परिणामस्वरूप निविदा प्रक्रिया रद्द करने में और नए सिरे से बोलियां आमंत्रित करने में पर्याप्त हानि हुई लगी है, इस संदर्भ में, यह ध्यान में रखा जाना चाहिए कि भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत क्षेत्राधिकार का प्रयोग विवेकाधीन है, और एक रिट अधिकार के रूप में या मामले के क्रम में जारी नहीं की जाती है। (सी.आर. रेड्डी लॉ कॉलेज एम्प्लॉइज एसोसिएशन, एलुरु डब्ल्यू.जी. डिस्ट्रिक्ट बनाम बार काउंसिल ऑफ इंडिया, नई दिल्ली, 2004 (5) एएलडी 180 में प्रतिवेदित)। इस न्यायालय के क्षेत्राधिकार का प्रयोग केवल न्यायहित में और बड़े जनहित में किया जाता है, न कि केवल एक कानूनी बिंदु पर किया जा रहा है। न्यायहित और जनहित का सम्मिलित होतें है। वे अक्सर एक ही होते हैं। न्यायालय को

अपनी विवेकाधीन शक्तियों का प्रयोग करते समय निजी हित की तुलना में जनहित को तौलना होता है। (एआईआर 1997 एसीी 1236 में रमणिकलाल एन0 भुट्टा बनाम महाराष्ट्र राज्य में, (2010) 11 एससससीसी 557 में मनोहर लाल बनाम उग्रसेन और अन्य में, (2005) 6 एससससीसी 138 में मास्टर मरीन सर्विसेज प्राइवेट लिमिटेड बनाम मेटकाफ और हॉजकिसन प्राइवेट लिमिटेड में और (2000) 2 एससससीसी 617 के एयर इंडिया लिमिटेड बनाम कोचीन इंटरनेशनल एयरपोर्ट लिमिटेड में प्रतिवेदित। यह न्यायालय बड़े जनहित को बचाने के लिए हस्तक्षेप से बचना चाहेगा। बंदी प्रत्यक्षीकरण रिट के विपरीत जिसे अधिकार के रूप में मांगा जा सकता है, परमादेश रिट और उत्प्रेषण रिट विवेकाधीन हैं। अंतर्निहित सिद्धांतों में से एक यह है कि विवेकाधीन शक्ति का प्रयोग न्याय के लिए होना चाहिए और यदि हस्तक्षेप से समाज को अधिक नुकसान होता है, तो यह न्यायालय शक्ति का प्रयोग करने से बच सकता है। (महाराष्ट्र राज्य बनाम प्रभु (1994) 2 एससीसी 481 में प्रतिवेदित)। यहां तक कि अगर इलेक्ट्रॉनिक रूप से एक कानूनी दोष का पता लगता है, तो यह न्यायालय प्रकट अन्याय को छोड़कर हस्तक्षेप नहीं करेगा या जब तक कि सार्वजनिक महत्व का कोई महत्वपूर्ण प्रश्न शामिल न हो। (रशपाल मल्होत्रा

बनाम श्रीमती साया राजपूत, एआईआर 1987 एससी 2235 में प्रतिवेदित और वैज्ञानिक और औद्योगिक अनुसंधान परिषद बनाम केजीएस भट्ट, एआईआर 1989 एससी 1972 में प्रतिवेदित)। यहां तक कि जब निर्णय लेने की प्रक्रिया में कुछ दोष पाया जाता है, तो यह न्यायालय अपने विवेक का प्रयोग बड़ी सावधानी के साथ और केवल जनहित को आगे बढ़ाने के लिए करेगा, न कि केवल कानूनी बिंदु बनाने पर। केवल जब यह निष्कर्ष आता है कि भारी जनहित में हस्तक्षेप की आवश्यकता है, तो क्या उसे हस्तक्षेप करना चाहिए। (एयर इंडिया लिमिटेड बनाम कोचीन इंटरनेशनल एयरपोर्ट लिमिटेड (2000) 2 एससीसी 617 में प्रतिवेदित)। इस न्यायालय द्वारा खुद पर लगाई गई सीमाओं में से एक यह है कि इस अधिकार क्षेत्र का प्रयोग तब तक नहीं करेगा जब तक कि पर्याप्त अन्याय न हुआ हो या होने की संभावना न हो। यह कानून की कथित त्रुटियों को ठीक करने के लिए खुद को अपील की अदालत में बदलने की अनुमति नहीं देगा जो अन्याय का कारण नहीं बनती हैं। (संग्राम सिंह बनाम इलेक्शन ट्रिब्यूनल, कोटा एआईआर 1955 एससी 425 में प्रतिवेदित)।

14. प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता, पूलिंग (समूहीकरण) में लिप्त होने की बात स्वीकार करते हुए, यह तर्क देने के लिए नहीं सुना जा सकता है कि पूलिंग का उनका कार्य अपीलकर्ताओं द्वारा उनके खिलाफ की जा रही किसी भी कार्रवाई को न्यायोचित नहीं ठहराएगा। इसके अलावा, अपील के तहत आदेश में विद्वान एकल न्यायाधीश द्वारा इस तर्क की जांच ही नहीं की गई है। मामले के किसी भी दृष्टिकोण से, हम प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता की ओर से उपस्थित विद्वान अधिवक्ता श्री बी.डी. पांडे द्वारा आग्रह किए गए इस तर्क को स्वीकार करने का कोई कारण नहीं पाते हैं। इसलिए, यह पर्याप्त है कि विद्वान एकल न्यायाधीश के आदेश की संक्षिप्त आधार पर पुष्टि करते हुए कि प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता को केवल कारण बताने के लिए नोटिस दिया गया था कि क्यों उन्हें प्रतिबंधित नहीं किया जाना चाहिए और न कि प्रशासनिक चेतावनी लागू करने के लिए, हम इसे अपीलकर्ता पर छोड़ देते हैं कि वह प्रतिवादी–रिट याचिकाकर्ता द्वारा कारण बताओ नोटिस के लिए पहले ही प्रस्तुत किए गए जवाब के आधार पर, निविदा शर्तों के अनुसार, नए सिरे से आदेश पारित कर सकते हैं।

15. तदनुसार विशेष अपील का निस्तारण किया जाता है। कोई लागत अधिरोति नहीं।

(आलोक सिंह, न्यायधीश)
20.11.2018

(रमेश रंगनाथन, न्यायधीश)
20.11.2018