उत्तरखंड उच्च न्यायालय नैनीताल

17 नवंबर 2021

समक्षः

माननीय श्री न्यायाधीश मनोज कुमार तिवारी

लिखित याचिका (एम/एस) संख्या 2237 वर्ष 2021

बीच में:

ए. एम. टी. बिल्डर्स प्राइवेट लिमिटेड..... याचिकाकर्ता

(श्री शिखर कक्कड़, अधिवक्ता द्वारा)

और:

उत्तराखंड राज्य और अन्य.....प्रतिवादीगण

(श्री जी. एस. नेगी, उत्तराखंड राज्य के लिए अतिरिक्त मुख्य स्थायी वकील/प्रतिवादी 1, 2 और 5 और प्रतिवादी 3व 4 की ओर से श्री राकेश थपलियाल, वरिष्ठ अधिवक्ता, श्री देवेश बिश्नोई और श्री पंकज चतुर्वेदी, अधिवक्ताओं द्वारा सहायता प्राप्त।)

<u>निर्णय</u>

याचिकाकर्ता एक प्राइवेट लिमिटेड कंपनी है जिसका पंजीकृत कार्यालय लखनऊ उत्तर प्रदेश राज्य में है।

2. याचिकाकर्ता के अनुसार, वह एक अनुभवी सिविल ठेकेदार है, जो उत्तराखंड लोक निर्माण विभाग के साथ–साथ पंजीकृत है। नगर पालिका परिषद, मंगलौर, जिला हरिद्वार (प्रतिवादी सं.3) याचिकाकर्ता को इस आधार पर पंजीकृत करने से इनकार कर दिया है कि वह उत्तराखंड राज्य का स्थायी निवासी नहीं है।इस प्रकार, व्यथित होकर , याचिकाकर्ता ने निम्नलिखित राहतों की मांग करते हुए इस न्यायालय का दरवाजा खटखटायाः

> ''i) मूल अभिलेखों के लिए अनुरोध करते हुए सरशियोरेराई की प्रकृति में एक रिट, आदेश या निर्देश जारी करें और प्रतिवादी संख्या 3 की बोर्ड बैठक की तारीख 25.09.2021 के निर्णय को प्रतिवादी संख्या 4 की अध्यक्षता में प्रतिवादी संख्या 3 के आक्षेपित पत्र दिनांक 08.10.2021 के साथ पढ़ें। जो

प्रतिवादी संख्या 3 (अनुलग्नक संख्या 2) के साथ एक ठेकेदार के रूप में याचिकाकर्ता के पंजीकरण के आवेदन को अस्वीकार करता है।

ii) प्रतिवादी संख्या 3 के साथ पंजीकरण के लिए याचिकाकर्ता के आवेदन पर पात्रता मानदंड के आधार पर 'वर्ग ए' ठेकेदार के रूप में विचार करने के लिए प्रतिवादी संख्या 3 को परमादेश देते हुए अनिवार्य रूप से एक रिट, परमादेश या निर्देश जारी करें, जैसा कि स्थानीय अधिवासी आवेदकों पर लागू होता है।

iii) मूल अभिलेखों को बुलाने के लिए सरशियोरेराई की प्रकृति में एक रिट, आदेश या निर्देश जारी करें और 25 (बीस) निविदाओं को निर्धारित करें जिनके संबंध में प्रतिवादी संख्या 3 द्वारा 15.10.2021 (अनुलग्नक संख्या 7) पर बोलियां आमंत्रित की गई हैं, क्योंकि केवल स्थानीय अधिवासी व्यक्ति ही निविदा आदेशिका में भाग लेने के पात्र हैं।''

3. कार्यकारी अधिकारी, नगर पालिका परिषद, मंगलौर द्वारा 08.10.2021 पर याचिकाकर्ता को जारी किया गया पत्र, रिट याचिका के अनुलग्नक–2 के रूप में रिकॉर्ड में ळेंय ह 31.07.2021 पर किए गए वर्ग–ए ठेकेदार के रूप में पंजीकरण के लिए याचिकाकर्ता के आवेदन को संदर्भित करता ळें यह 25.09.2021 पर याचिकाकर्ता के आवेदन पर नगर पालिका परिषद के बोर्ड द्वारा लिए गए निर्णय को भी संदर्भित करता है। बोर्ड द्वारा लिए गए निर्णय के आधार पर, याचिकाकर्ता को सूचित किया गया कि उसका आवेदन केवल इस कारण से खारिज किया जा रहा है कि वह उत्तराखंड राज्य से संबंधित नहीं ळें नगर पालिका परिषद बोर्ड द्वारा 25.09.2021 पर आयोजित अपनी बैठक में लिया गया निर्णय, प्रतिवादी संख्या 3 द्वारा दायर जवाबी शपथ पत्र के संलग्नक CA–2 के रूप में दर्ज है।

4. जवाबी शपथ पत्र के संलग्नक सीए–2 के रूप में संलग्न दस्तावेज के अवलोकन से पता चलता है कि बोर्ड द्वारा 25.09.2021 पर निर्णय लिया गया था कि नागरिक निर्माण कार्यों के लिए ठेकेदार के रूप में पंजीकरण के लिए उत्तराखंड का स्थायी निवासी प्रमाण पत्र जमा करना एक आवश्यक शर्त होगी। दूसरे शब्दों में, अन्य राज्यों के निवासियों को नगर पालिका परिषद, मंगलौर में ठेकेदार के रूप में पंजीकरण के लिए अयोग्य घोषित कर दिया जाएगा।

5. याचिकाकर्ता के विद्वान वकील ने प्रस्तुत किया कि नगर पालिका परिषद बोर्ड द्वारा लिया गया निर्णय भारत के संविधान के अनुच्छेद 14 में निहित समानता खंड का उल्लंघन करता ळें वह आगे प्रस्तुत करता है कि ठेकेदार के रूप में पंजीकरण के लिए स्थानीय निवासियों और अन्य लोगों के बीच किया जाने वाला

अंतर, उचित वर्गीकरण की कसौटी में बुरी तरह विफल रहता है, क्योंकि वर्गीकरण किसी भी बोधगम्य अंतर पर आधारित नहीं है और इस तरह के वर्गीकरण द्वारा प्राप्त किए जाने वाले उद्देश्य के साथ अंतर का कोई तर्कसंगत संबंध नहीं है।वह आगे प्रस्तुत करता है कि उद्देश्य अपने आप में भेदभावपूर्ण है, इसलिए, 25.09.2021 पर लिए गए आक्षेपित निर्णय को कानून की नजर में स्थिर नहीं बनाया जा सकता है।

6. प्रतिवादी नं. 3 ने जवाबी शपथ पत्र में जनहित का बचाव किया है और उत्तराखंड खरीद नियम, 2017 के नियम 3 (6) के संदर्भ में आक्षेपित निर्णय का भी बचाव किया है, जैसा कि अधिसूचना दिनांक 02.04.2018 द्वारा संशोधित किया गया है। याचिकाकर्ता के वकील द्वारा प्रदान किए गए उत्तराखंड खरीद नियम, 2017 के संशोधित नियम 3 (6) का अंग्रेजी अनुवाद नीचे दिया गया है:–

कॉलम–1	कॉलम–2
3(6) आम तौर पर, सबसे कम दर वाली निविदा स्वीकार की जानी चाहिए यदि सभी शर्तें समान हैं, अन्यथा कारणों को पूरी तरह से दर्ज किया जाना चाहिए जिसके कारण सबसे कम दर वाली निविदा को अस्वीकार कर दिया गया है।	3(6) न्यूनतम दर की निविदा स्वीकार की जानी चाहिए यदि सभीशर्तें/योग्यताएं समान हैं, अन्यथा कारण दर्ज किए जाने चाहिए, जिसके कारण न्यूनतम दर की निविदा को अस्वीकार कर दिया गया है। लेकिन राज्य क्षेत्र के तहत, निर्माण कार्य रु 5 करोड़, राज्य के भीतर विभिन्न विभागों द्वारा किया जा रहा है, अन्य शर्तों/योग्यताओं को पूरा करने की स्थिति में स्थानीय व्यक्तियों/स्थानीय पंजीकृत फर्मों द्वारा से निष्पादित किया जा सकता है।

7. सुब्रमण्यम स्वामी बनाम सी. बी. आई. (2014) 8 एस. सी. सी. 682 के मामले में माननीय उच्चतम न्यायालय ने निम्नानुसार अभिनिर्धारित किया है:

> ''**58**. संविधान राज्य को वर्गीकरण की आदेशिका द्वारा यह निर्धारण की अनुमति देता है कि कानून के उद्देश्यों और किसी विशेष विषय पर अधि ।नियमित कानून के संबंध में किसे एक वर्ग के रूप में माना जाना चाहिए।जब एक वर्ग को दूसरे से अलग किया जाता है तो कुछ हद तक

असमानता होना तय है।हालांकि, इस तरह का अलगाव तर्कसंगत होना चाहिए और कृत्रिम या टालने वाला नहीं होना चाहिए।दूसरे शब्दों में, वर्गीकरण केवल कुछ गुणों या विशेषताओं पर आधारित नहीं होना चाहिए, जो एक साथ समूहीकृत सभी व्यक्तियों में पाए जाने चाहिए और अन्य लोगों में नहीं जो छूट गए हैं, लेकिन उन गुणों या विशेषताओं का कानून के उद्देश्य के साथ उचित संबंध होना चाहिए। भेद जो वर्गीकरण का आधार है, ठोस होना चाहिए और इसका विधान के उद्देश्य के साथ उचित संबंध होना चाहिए।यदि उद्देश्य स्वयं भेदभावपूर्ण है, तो यह स्पष्टीकरण कि वर्गीकरण प्राप्त किए जाने वाले उद्देश्य के साथ तर्कसंगत संबंध रखने के लिए उचित है, महत्वहीन है।''

8. अनुच्छेद 14 वर्ग विधान को मना करता है, लेकिन यह राज्य द्वारा उचित वर्गीकरण को मना नहीं करता है। हालांकि, अनुमेय वर्गीकरण की ठीक होना परीक्षा उत्तीर्ण करने के लिए, दो शर्तों को पूरा करना होगा, अर्थात् (i) कि वर्गीकरण को एक बोधगम्य अंतर पर आधारित किया जाना चाहिए, जो उन व्यक्तियों या चीजों को अलग करता है जो एक साथ समूह में रखे गए हैं और जिन्हें समूह से छोड़ दिया गया है। और (ii) कि अंतर का उस उद्देश्य के साथ एक तर्कसंगत संबंध होना चाहिए जिसे प्राप्त किया जाना चाहिए।

9. ई. पी. रोयप्पा बनाम तमिलनाडु राज्य (1974) 4 एस. सी. सी. 3 के मामले में, माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने माना है कि मूल सिद्धांत, जो अनुच्छेद 14 और 16 दोनों को सूचित करता है, समानता और भेदभाव के खिलाफ निषेध है।उक्त निर्णय के पैरा 85 में, यह देखा गया था कि ''सकारात्मक दृष्टिकोण से, समानता मनमानेपन के विरोधी है। वास्तव में, समानता और मनमानेपन कट्टर दुश्मन हैं एक गणराज्य में कानून के शासन से संबंधित है, जबकि दूसरा, एक आत्यन्तिक सम्राट की सनक और सनक से संबंधित है। जहाँ कोई कार्य मनमाना है, वहाँ यह निहित है कि यह राजनीतिक तर्क और संवैधानिक कानून दोनों के अनुसार असमान है और इसलिए, अनुच्छेद 14 का उल्लंघन है, और यदि यह सार्वजनिक रोजगार से संबंधित किसी भी मामले को प्रभावित करता है, तो यह अनुच्छेद 16 का भी उल्लंघ ान है। अनुच्छेद 14 और 16 राज्य की कार्रवाई में मनमानेपन पर प्रहार करते हैं और निष्पक्षता और व्यवहार की समानता सुनिश्चित करते हैं।''

10. ऊपर चर्चा की गई कानूनी स्थिति को देखते हुए, नगर पालिका परिषद द्वारा ठेकेदारों के पंजीकरण के लिए उनकी आवासीय स्थिति के आधार पर किए गए अंतर को वैध नहीं कहा जा सकता है। भारत राज्यों का संघ होने के नाते, केवल निवास स्थान/जन्म स्थान के आधार पर ऐसा वर्गीकरण संवैधानिक

संघवाद के सिद्धांतों पर गलत है। हमारा संविधान एकल नागरिकता और एकल अधिवास का प्रावधान करता है, इसलिए, नगर पालिका परिषद द्वारा ठेकेदार के रूप में पंजीकरण के लिए नागरिकों के बीच भेदभाव, जो संविधान के अनुच्छेद 12 के तहत राज्य है, उनके अधिवास स्थानध्जन्म स्थान के आधार पर अस्वीकार्य होगा।

11. नागपुर सुधार न्यास बनाम विट्ठल राव और अन्य, (1973) 1 एस. सी. सी. 500 के मामले में, माननीय उच्चतम न्यायालय की एक संविधान पीठ को संविधान के अनुच्छेद 14 के तहत तर्कसंगतता के परीक्षण पर विचार करने का अवसर मिला था और जैसा कि ऊपर चर्चा की गई थी, दो परीक्षण निर्धारित किए गए थे। माननीय न्यायालय ने उक्त निर्णय में इस बात पर जोर दिया कि उद्देश्य स्वयं विधिसम्मत होना चाहिए और यह भेदभावपूर्ण नहीं हो सकता है और यदि उद्देश्य अल्पसंख्यक के एक वर्ग के खिलाफ भेदभाव करना है, तो भेदभाव को इस आधार पर उचित नहीं ठहराया जा सकता है कि एक उचित वर्गीकरण है क्योंकि इसका उस उद्देश्य के साथ तर्कसंगत संबंध है जिखंड प्राप्त करने की इच्छा है।

12. इस प्रकार किसी भी कोण से देखने पर, वर्गीकरण प्रतिवादी एन. ओ. एस. द्वारा किए जाने की मांग की गई। 3 और 4 को उचित या वैध नहीं कहा जा सकता है।इस तरह के वर्गीकरण के पीछे का उद्देश्य भी भेदभावपूर्ण है, अर्थात् अन्य राज्यों के निवासियों को निविदा आदेशिका में भाग लेने के लिए अयोग्य घ ोषित करना ताकि सभी अनुबंध सरकारी खजाने की कीमत पर स्थानीय निवासियों को दिए जाएं।

13. नगर पालिका परिषद ने आक्षेपित वर्गीकरण के समर्थन में उत्तराखंड खरीद नियम, 2017 के नियम 3 (6) पर आधार बनाया है, जैसा कि 2018 में संशोधित किया गया था। नियम 3 (6) के आयात और इसके प्रावधान पर इस न्यायालय द्वारा 2019 की रिट याचिका (एम/एस) संख्या 3816 में विचार किया गया था, जब उत्तराखंड राज्य के एक सांविधिक निगम द्वारा अपने निविदा नोटिस में जोड़ी गई शर्त की वैधता की जांच की गई थी, जिसमें यह प्रावधान किया गया था कि केवल उत्तराखंड राज्य के स्थायी निवासी ही 5 करोड़ रुपये के मूल्य तक के अनुबंधों के लिए बोलियां जमा करने के पात्र होंगे। उक्त रिट याचिका में दिए गए दिनांक 27.07.2021 के निर्णय में कहा गया था कि 2018 में संशोधित उत्तराखंड खरीद नियम, 2017 के नियम 3 (6) का प्रावधान केवल सरकारी विभागों को स्थायी निवासियों, स्थानीय रूप से पंजीकृत फर्मों द्वारा से नागरिक निर्माण परियोजनाओं को निष्पादित करने में सक्षम बनाता है और यह अन्य राज्यों के निवासियों को बोली आदेशिका में भाग लेने से नहीं रोकता है। उक्त निर्णय का प्रासंगिक उद्धरण नीचे दिया गया है:—

''8. उत्तराखंड खरीद नियमों के नियम 3(6), इसके संशोधन से पहले, निम्नानुसार हैः–

'' 3(6)सभी शर्ते समान होने पर सामान्यतः न्यूनतम दर वाली निविदा स्वीकार की जाये टनयथा उन कारणों को सर्वथा अभिलिखित किया जाये जिनके कारण न्यूनतम दर वाली निविदा अस्वीकृत की गई है।

9. उपरोक्त नियमों का नियम 3 (6), दिनांक 02.04.2018 की अधिसूचना के माध्यम से इसके संशोधन के बाद, निम्नानुसार ळेः–

''3(6)सभी शर्ते /अर्हताए समान होने पर न्यूनतम दर वाली निविदिा स्वीकार की जाये अन्यथा उन कारणो को अभिलिखित किया जाये जिनके कारण न्यूनतम दर वाली निविदा अस्वीकृत की गई ळें''

परन्तु राज्य सैक्टर के अन्तर्गत प्रदेश के भी तर विभिन्न विभागों द्वारा कराये जा रहे रू 5.00 करोड रू तक के निमार्ण, अन्य शर्तों /अर्हताओं के पूर्ण होने की दशा में स्थायी व्यक्तियों /स्थानीय पंजीकृत फर्मों के माध्यम से सम्पादित किए जा सकते है।

10. संशोधन से पहले और बाद में नियम 3(6) को सावधानीपूर्वक पढ़ने से संकेत मिलता है कि परंतुक जोड़ने के अलावा, मुख्य प्रावधान को अधि ासूचना दिनांक 02.04.2018 के माध्यम से भी संशोधित किया गया था। संशोधन–पूर्व नियम 3 (6) में प्रावधान है कि अन्य चीजें समान होने के कारण, आम तौर पर, सबसे कम दरों वाली बोली स्वीकार की जाएगी, जिसमें विफल रहने पर सभी कारणों को दर्ज करना होगा जिसके कारण सबसे कम बोली को अस्वीकार कर दिया गया था। हालांकि, संशोधन द्वारा अभिव्यक्ति 'सामान्यतः' जो इसका अर्थ है 'सामान्य रूप से' और अभिव्यक्ति 'लोजएफकेके' जिसका अर्थ है 'सभी' को नियम 3 (6) से हटा दिया गया है।जिसके द्वारा नियम 3 (6) में एक प्रावधान भी जोड़ा गया है, जो राज्य क्षेत्र के तहत सरकारी विभागों द्वारा स्थायी निवासियोंध्स्थानीय रूप से पंजी कृत फर्मों द्वारा 5 करोड़ रुपये तक के नागरिक निर्माण कार्यों के निष्पादन की अनुमति देता है, बशर्ते वे पात्रता की अन्य शर्तों को पूरा करते हों।

11. नियम 3(6) के प्रावधान के अवलोकन से, जैसा कि वर्ष 2018 में किए गए संशोधन द्वारा जोड़ा गया है, यह स्पष्ट है कि यह केवल (ए) नागरिक निर्माण कार्यों और (बी) 5 करोड़ रुपये के मूल्य तक लागू होता है। इसके अलावा, उक्त प्रावधान केवल सरकारी विभागों को स्थायी निवासियों/स्थानीय रूप से पंजीकृत फर्मों द्वारा से नागरिक निर्माण

परियोजना को निष्पादित करने में सक्षम बनाता है और यह अन्य राज्यों के निवासियों को बोली आदेशिका में भाग लेने से नहीं रोकता है।''

14. पार्टियों के वकील ने सूचित किया है कि रिट याचिका (एम/एस) में दिया गया उपरोक्त निर्णय 2019 की संख्या 3816 को किसी भी उच्च मंच के समक्ष चुनौती नहीं दी गई थी।

15. यह न्यायालय उक्त निर्णय के पैरा 11 में दिए गए नियम 3 (6) की व्याख्या के साथ सम्मानजनक इकरारनामाि में है।उत्तराखंड खरीद नियम, 2017 के नियम 3 (6) में, जैसा कि संशोधन किया गया है, प्रावधान है कि अन्य चीजें समान होने के कारण, सबसे कम दर वाली निविदा स्वीकार की जानी चाहिए, जिसमें विफल रहने पर, सबसे कम दर वाली निविदा स्वीकार नहीं करने के कारण दर्ज किए जाने चाहिए।नियम 3(6) का प्रावधान राज्य के विभागों/एजेंसियों को 5 करोड़ रुपये के मूल्य तक नागरिक निर्माण कार्य करने में सक्षम बनाता ळें स्थानीय व्यक्तियों/स्थानीय रूप से पंजीकृत फर्मों द्वारा से निष्पादित किया जाता है बशर्ते वे पात्रता की सभी शर्तों को पूरा करते हों, लेकिन यह अन्य राज्यों के निवासियों को निविदा आदेशिका में भाग लेने से रोकता है। इस प्रकार, अनुबंध अधिनिर्णय के लिए बोली प्रक्रिया में भाग लेने के लिए अन्य राज्यों के व्यक्तियों/फर्मों को अयोग्यता संलग्न करने के लिए उपरोक्त नियमों के नियम 3 (6) को सेवा में नहीं लगाया जा सकता है।

16. अन्यथा भी, नगर पालिका परिषद, मंगलौर ने नगरपालिका अधिनियम, 1916 की खंड 298 (2) के तहत शक्तियों का प्रयोग करते हुए उपनियम बनाए हैं, जिन्हें नगर पालिका परिषद मंगलौर ''ठेकेदार उपनियम का पंजीकरण और विनियमन, 2018'' के रूप में जाना जाता ळें इस प्रकार इस क्षेत्र पर इन उपनियम का कब्जा है, जो प्रकृति में वैधानिक हैं और जिन्हें 15.09.2018 पर आधिकारिक राजपत्र में अधिसूचित किया गया था। उक्त उपनियम में कोई प्रावधान नहीं है, जो उत्तराखंड के निवासियों के अलावा अन्य व्यक्तियों को ठेकेदार के रूप में पंजीकरण से रोकता है। इसलिए, याचिकाकर्ता के आवेदन को निरस्त करना पात्रता की निर्धारित शर्तों का उल्लंघन है।

उक्त उपनियम में नीचे।इस प्रकार, नगर पालिका परिषद का बोर्ड उपनियम के प्रावधानों के विपरीत कोई निर्णय नहीं ले सकता था।

17. प्रतिवादी सं. 3. की प्रकथन से दायर जवाबी शपथ पत्र में ऐसा अनुमान है कि उपरोक्त उपनियम में संशोधन का प्रस्ताव राज्य सरकार को भेजा गया था और यह मामला राज्य सरकार के लंबित होना है।यह इस बात को स्वीकार करने के बराबर है कि उपनियम में अभी तक संशोधन नहीं किया गया ळें ठेकेदार के रूप में

पंजीकरण के लिए किसी व्यक्ति/फर्म की पात्रता को केवल मौजूदा उपनियम के संदर्भ में देखा जा सकता है।मामले के ऐसे दृष्टिकोण में भी, पंजीकरण के लिए याचिकाकर्ता के आवेदन की निरस्त को स्थिर नहीं रखा जा सकता है।

18. तदनुसार, रिट याचिका की अनुमति दी जाती है। नगर पालिका परिषद द्वारा 25.09.2021 पर आयोजित अपनी बैठक में लिए गए निर्णय और 08.10. 2021 के आदेश के माध्यम से याचिकाकर्ता के आवेदन की निरस्त कर इसके द्वारा अभिखंडित कर दिया जाता है।प्रतिवादी को आज से तीन सप्ताह के भीतर कानून के अनुसार पंजीकरण के लिए याचिकाकर्ता के आवेदन पर फिर से विचार करने का निर्देश दिया जाता है।

(मनोज कुमार तिवारी, जे.)