



प्रकाशन हेतु अनुमोदित

छत्तीसगढ़ उच्च न्यायालय, बिलासपुर

युगलपीठ : माननीय श्री सतीश के. अग्निहोत्री, न्यायमूर्ति एवं  
माननीय श्री मनीन्द्र मोहन श्रीवास्तव, न्यायमूर्ति

रिट याचिका (सिविल) क्र. 881 वर्ष 2011

याचिकाकर्ता

मेसर्स मैकडम मेकर्स

विरुद्ध

छत्तीसगढ़ राज्य व अन्य

उत्तरवादीगण

विचार हेतु आदेश

हस्ताक्षर

माननीय श्री सतीश के. अग्निहोत्री, न्यायमूर्ति

हस्ताक्षर

श्री सतीश के. अग्निहोत्री,

न्यायमूर्ति

आदेश की उद्घोषणा हेतु दिनांक 23-3-2012 को सूचीबद्ध करें।

हस्ताक्षर

श्री मनीन्द्र मोहन श्रीवास्तव

न्यायमूर्ति





छत्तीसगढ़ उच्च न्यायालय, बिलासपुर

युगलपीठ : माननीय श्री सतीश के. अग्निहोत्री, न्यायमूर्ति एवं  
माननीय श्री मनीन्द्र मोहन श्रीवास्तव, न्यायमूर्ति

रिट याचिका (सिविल) क्र. 881 वर्ष 2011

याचिकाकर्ता

मेसर्स मैकडम मेकर्स

विरुद्ध

उत्तरवादीगण

छत्तीसगढ़ राज्य व अन्य

भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत याचिका

उपस्थित:

श्री अनिल पांडे, याचिकाकर्ता हेतु अधिवक्ता

श्री अजित सिंह, राज्य/ उत्तरवादीगण हेतु नामित अधिवक्ता

आदेश

(दिनांक 23-03-2012 को पारित)

1. भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 के अधीन इस याचिका के माध्यम से, याचिकाकर्ता ने उत्तरवादी क्र. 4, कार्यपालन अभियंता-सह-सदस्य सचिव, परियोजना कार्यान्वयन इकाई-II, प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (संक्षेप में 'पी.एम.जी.एस.वाई. '), बलौदाबाजार द्वारा पारित आदेश दि. 3.12.2010 (अनुलग्नक



पी-1) तथा उत्तरवादी क्र. 3, कार्यपालन अभियंता-सह-सदस्य सचिव, परियोजना कार्यान्वयन इकाई-I, पी.एम.जी.एस.वाई., रायपुर द्वारा पारित आदेश दि. 10.12.2008 (अनुलग्नक पी-9) को अभिखंडित करने एवं अपास्त करने की प्रार्थना की है।

2. रिट याचिका में अंतर्गस्त विवादों के न्यायनिर्णयन के लिए आवश्यक मामले के प्रासंगिक तथ्य यह हैं कि, याचिकाकर्ता उत्तरवादी-विभाग के पास एक पंजीकृत "ए-5" श्रेणी का ठेकेदार है। स्वीकृति पत्र दिनांक 24.10.2001 (अनुलग्नक पी-2) के माध्यम से, ग्रामीण सड़कों के निर्माण हेतु याचिकाकर्ता को संविदा दिया गया था। पक्षकारों के मध्य संविदा के मानक प्रपत्र पर एक करार भी निष्पादित किया गया, जिसकी प्रति निविदा दस्तावेजों के साथ अनुलग्नक पी-3 के भाग के रूप में अभिलेख पर रखी गई। याचिकाकर्ता को कार्य प्रारंभ करने की सूचना भी दि. 16.11.2001 (अनुलग्नक पी-4) को जारी की गई थी। कार्य पूर्ण होने का प्रमाणपत्र दि. 19 जनवरी, 2004 (अनुलग्नक पी-5) को जारी किया गया था। संविदा की शर्तों के अंतर्गत, याचिकाकर्ता उक्त संविदा के तहत निर्मित सड़क के रखरखाव के लिए, कार्य पूर्ण होने की तिथि से 60 माह की अवधि तक, अर्थात् दि. 31.03.2008 तक कर्तव्यबद्ध था।

3. तथापि, पक्षकारों के मध्य विवाद तब उत्पन्न हुए जब राष्ट्रीय गुणवत्ता पर्यवेक्षण द्वारा किए गए निरीक्षण के दौरान कार्य के असंतोषजनक होने की रिपोर्ट दी गई। याचिकाकर्ता को एक पत्र दि. 6.11.2008 (अनुलग्नक पी-7) को जारी किया गया था, जिसके द्वारा याचिकाकर्ता को सूचित किया गया कि निरीक्षण के उपरांत कार्य असंतोषजनक पाया गया है और क्षतिग्रस्त भाग की मरम्मत करने के निर्देश जारी किए गए। इसमें आगे यह भी उल्लेख किया गया कि यदि



निर्धारित समय के भीतर कार्य प्रारंभ और पूर्ण नहीं किया जाता है, तो याचिकाकर्ता के विरुद्ध करार के खंड-16 व 19 के तहत कार्यवाही की जाएगी और सड़क की मरम्मत/पुनर्निर्माण की लागत के रूप में 48.06 लाख रुपये की राशि ब्याज सहित वसूल की जाएगी। इसके उत्तर में, याचिकाकर्ता ने अपने पत्र दिनांक 14.11.2008 (अनुलग्नक पी-8) के माध्यम से यह अभिवचन किया कि उसने करार के तहत निर्धारित समय सीमा के भीतर कार्य पूर्ण कर लिया था और कार्य की गुणवत्ता के मानक मापदंडों के अनुसार पूर्ण संतुष्टि के पश्चात ही अंतिम देयक तैयार किए गए थे, यहाँ तक कि याचिकाकर्ता की सुरक्षा निधि भी वापस कर दी गई थी। अतः, कार्य को असंतोषजनक की श्रेणी में वर्गीकृत करना उचित नहीं है और याचिकाकर्ता इसके लिए उत्तरदायी नहीं है। तत्पश्चात, आक्षेपित पत्र दि. 10.12.2008 (अनुलग्नक पी-9) जारी किया गया, जिसके द्वारा याचिकाकर्ता को सूचित किया गया कि दि. 14.11.2008 के पत्र में प्रस्तुत याचिकाकर्ता का स्पष्टीकरण स्वीकार्य नहीं है और याचिकाकर्ता को निर्माण की पूरी लागत, अर्थात् 48.06 लाख रुपये जमा करने का निर्देश दिया गया, ऐसा न करने की स्थिति में, उक्त राशि की वसूली विभागीय खाते में जमा अन्य राशियों के विरुद्ध समायोजन द्वारा की जाएगी और शेष राशि की वसूली भू-राजस्व के बकाया के रूप में करने हेतु कार्यवाही की जाएगी। तत्पश्चात, याचिकाकर्ता ने अधीक्षण अभियंता के समक्ष एक पत्र दि. 22.12.2008 (अनुलग्नक पी-10) को प्रस्तुत कर करार के तहत उचित कार्यवाही करने का निवेदन किया, जिसके पश्चात अधीक्षण अभियंता को संबोधित एक अन्य पत्र दि. 31.1.2009 (अनुलग्नक पी-11) को भेजा गया ताकि करार के खंड-29 के तहत कार्यवाही की जा सके और उचित आदेश पारित किए जा सकें। इसके पश्चात, कार्यपालन अभियंता द्वारा आक्षेपित आदेश दि. 3.12.2010 (अनुलग्नक पी-1) को जारी किया गया था, जिसमें प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना की सभी परियोजना कार्यान्वयन इकाइयों के कार्यपालन अभियंताओं को सूचित



किया गया कि वे याचिकाकर्ता को किसी भी राशि का भुगतान या धनवापसी न करें और ऐसी जमा राशियों या लंबित भुगतानों के संबंध में सूचित करें ताकि 48.06 लाख रुपये की उक्त राशि की वसूली की दिशा में कदम उठाए जा सकें।

4. उत्तरवादीगण की उपरोक्त कार्यवाही से व्यथित होकर, यह वर्तमान याचिका प्रस्तुत की गई है।

5. याचिकाकर्ता के विद्वान अधिवक्ता ने यह तर्क दिया कि उत्तरवादी-कार्यपालन अभियंता द्वारा अन्य कार्यालयों को याचिकाकर्ता के देय भुगतानों और जमा राशियों का भुगतान न करने तथा अन्य कार्यालयों के साथ अन्य करारों और लेनदेन के तहत याचिकाकर्ता को देय राशि को समायोजित करने का निर्देश देकर, याचिकाकर्ता से विवादित राशि वसूलने की कार्यवाही मनमानी, अतार्किक और भारत के संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन करने वाली है। यह भी तर्क दिया गया कि करार का कोई भी नियम या शर्त उत्तरवादीगण को इस बात का अधिकार नहीं देती कि वे पक्षकारों के मध्य विवादों के उचित न्यायनिर्णयन के बिना, जैसा कि करार के खंड-29 में प्रावधानित है, याचिकाकर्ता से किसी भी विवादित राशि की वसूली करें। उन्होंने यह निवेदन किया कि जब उत्तरवादीगण ने इस आरोप पर याचिकाकर्ता से 48.06 लाख रुपये की राशि के भुगतान का दावा किया कि वह संतोषजनक मानक के अनुसार सड़क का निर्माण/रखरखाव करने में विफल रहा है और दि. 6.11.2008 के पत्र के अनुसार सड़क का पुनर्निर्माण करने में भी विफल रहा है, तब याचिकाकर्ता ने ऐसी राशि के भुगतान के अपने दायित्व से इनकार कर दिया था। इसके साथ ही, करार के खंड-29 के तहत प्रदत्त विवादों के न्यायनिर्णयन की योजना के अनुरूप, याचिकाकर्ता ने दिनांक 22.12.2008 (अनुलग्नक पी-10)



और 31.1.2009 (अनुलग्नक पी-11) को पत्र लिखे थे। अधीक्षण अभियंता ने इस मामले में कोई आदेश पारित नहीं किया और इसलिए, जब तक मामले का करार के खंड-29 में प्रावधानित रीति से न्यायनिर्णयन नहीं हो जाता, तब तक उत्तरवादीगण को स्वयं को मध्यस्थ और स्वयं के मामले का न्यायाधीश मानते हुए, दि. 10.12.2008 और दि. 3.12.2010 के आक्षेपित पत्र जारी कर दंडात्मक कदम उठाने का कोई अधिकार नहीं था।

6. याचिकाकर्ता के विद्वान अधिवक्ता के अनुसार, ऐसे मामले में जहाँ मांग की गई है जिसे याचिकाकर्ता द्वारा विवादित किया गया है और अधीक्षण अभियंता से मध्यस्थता की प्रक्रिया के माध्यम से न्यायनिर्णयन की मांग की गई है, वहाँ न्यायनिर्णयन की प्रतीक्षा किए बिना राशि की वसूली की दिशा में आगे बढ़ने की उत्तरवादीगण की कार्यवाही मनमानी और अतार्किक है। अपने तर्कों के समर्थन में, याचिकाकर्ता के विद्वान अधिवक्ता ने कर्नाटक राज्य एवं अन्य विरुद्ध श्री रामेश्वरी राइस मिल्स तीर्थहल्ली आदि<sup>1</sup>, ए.के. कंस्ट्रक्शन कंपनी विरुद्ध मध्य प्रदेश राज्य<sup>2</sup> और बी.बी. वर्मा एवं अन्य विरुद्ध मध्य प्रदेश राज्य<sup>3</sup> के मामलों में दिए गए निर्णयों का अवलंब लिया है।

7. दूसरी ओर, राज्य के विद्वान अधिवक्ता ने प्रार्थना का विरोध किया है। राज्य के विद्वान अधिवक्ता ने याचिका की पोषणीयता के संबंध में विशिष्ट आपत्ति उठाते हुए यह तर्क दिया कि चूंकि पक्षकारों के बीच करार में खंड-29 के रूप में एक मध्यस्थता खंड विद्यमान है, जो पक्षकारों के बीच विवाद के न्यायनिर्णयन के लिए एक आंतरिक प्रक्रिया प्रदान करता है, जिसके तहत पहले

1 एआईआर 1987 एससी 1359

2 2005 (4) एम.पी.एच.टी. 15 सीजी

3 एआईआर 2008 एम.पी. 202



अधीक्षण अभियंता के समक्ष और फिर अधीक्षण अभियंता के आदेश से व्यथित पक्षकार के अनुरोध पर मध्यस्थता के माध्यम से कार्यवाही का प्रावधान है, अतः वर्तमान रिट याचिका पोषणीय नहीं है। उन्होंने निवेदन किया कि पक्षकारों के मध्य विवाद एक करार से उत्पन्न हुआ है और इसलिए, याचिकाकर्ता कानून के तहत रिट अधिकारिता के असाधारण उपचार के माध्यम से करार के संबंध में अधिकारों और दायित्वों के प्रवर्तन की मांग करने का हकदार नहीं है। उन्होंने यह भी तर्क किया कि यद्यपि आरंभ में याचिकाकर्ता ने कार्य पूर्ण कर लिया था तथा पूर्णता प्रमाणपत्र जारी किया गया था, बिलों का भुगतान किया गया था तथा सुरक्षा राशि वापस कर दी गई थी, किंतु बाद में निरीक्षण के दौरान यह पाया गया कि सड़क की मरम्मत/पुनर्निर्माण संतोषजनक नहीं था और मानक मापदंडों के अनुसार नहीं था। इसलिए, याचिकाकर्ता को निर्धारित समय के भीतर सड़क का पुनर्निर्माण करने के लिए पत्र जारी किया गया था, जिसे करने में याचिकाकर्ता विफल रहा। इस स्थिति में, राशि की वसूली के लिए आक्षेपित पत्र दि. 10.12.2008 और दि. 3.12.2010 को जारी किए गए थे। उन्होंने तर्क किया कि याचिकाकर्ता के विरुद्ध वसूली का आदेश पक्षकारों के मध्य करार के खंड- 16 व 19 में निहित प्रावधानों के अनुसार कठोरता से दिया गया है व एक बार ऐसे कदम उठाए जाने के पश्चात, याचिकाकर्ता का एकमात्र उपचार करार के खंड-29 में निर्दिष्ट विवादों के न्यायनिर्णयन से संबंधित प्रावधान का सहारा लेना है, न कि रिट याचिका के माध्यम से।

8. हमने पक्षकारों के विद्वान अधिवक्ताओं द्वारा प्रस्तुत तर्कों पर अत्यंत गंभीरतापूर्वक विचार किया है तथा अभिलेखों का परिशीलन किया है।



9. चूँकि राज्य-उत्तरवादीगण के विद्वान अधिवक्ता द्वारा रिट याचिका की पोषणीयता के संबंध में प्रारंभिक आपत्ति उठाई गई है, अतः हम सर्वप्रथम उक्त आपत्ति का निराकरण करेंगे।

10. अभिलेख पर रखे गए अभिवचनों और दस्तावेजों से निर्विवाद रूप से यह दर्शित होता है कि कार्य पूर्ण होने के पश्चात, दि. 19 जनवरी, 2004 को एक पूर्णता प्रमाणपत्र (अनुलग्नक पी-5) जारी किया गया था, जो यह दर्शाता है कि कार्य 31 मार्च, 2003 को पूर्ण हुआ है। प्रमाणपत्र में यह दर्ज है कि ठेकेदार ने 31 मार्च, 2003 को संतोषजनक ढंग से कार्य पूर्ण कर लिया है। निरीक्षण विवरण (अनुलग्नक पी-6) और दिनांक 6.11.2008 के पत्र (अनुलग्नक पी-7) से यह प्रतिबिंबित होता है कि याचिकाकर्ता द्वारा किया गया कार्य असंतोषजनक पाया गया था और याचिकाकर्ता को सड़क का पुनर्निर्माण करने का निर्देश दिया गया था, ऐसा न करने पर याचिकाकर्ता के विरुद्ध वसूली प्रस्तावित की गई थी। याचिकाकर्ता ने अपने पत्र दि. 14.11.2008 (अनुलग्नक पी-8) के माध्यम से अपने दायित्व से इनकार किया, किंतु उसके स्पष्टीकरण को स्वीकार नहीं किया गया और दि. 10.12.2008 को पुनः एक पत्र जारी कर याचिकाकर्ता को ब्याज सहित पूरी राशि जमा करने का निर्देश दिया गया। इस स्तर पर, याचिकाकर्ता ने अधीक्षण अभियंता को दि. 22.12.2008 (अनुलग्नक पी-10) और दि. 31.1.2009 (अनुलग्नक पी-11) के पत्र प्रस्तुत करके करार (अनुलग्नक पी-3) के खंड-29 में निहित प्रावधान का अवलंब लिया, फिर भी, आक्षेपित आदेश दिनांक 3.12.2010 (अनुलग्नक पी-1) जारी कर दिया गया।



11. ए.बी.एल. इंटरनेशनल लिमिटेड और अन्य विरुद्ध एक्सपोर्ट क्रेडिट गारंटी कॉरपोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड और अन्य<sup>4</sup> के मामले में, पक्षकारों के बीच संविदात्मक मामले से उत्पन्न विवाद का निराकरण करते हुए, जिसमें पक्षकारों में से एक भारत के संविधान के अनुच्छेद 12 के तहत 'राज्य' था, उच्चतम न्यायालय ने यह अवलोकन किया:

"13 ..... इस न्यायालय ने एल.आई.सी. ऑफ इंडिया के मामले में उस मामले के तथ्यों के आधार पर कार्यवाही की थी और यह माना था कि रिट याचिका के माध्यम से अनुतोष प्राप्त करना सामान्यतः एक उचित उपचार नहीं हो सकता है। यह निर्णय यह निर्धारित नहीं करता है कि नियम के रूप में संविदा के मामलों में संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत न्यायालय की अधिकारिता वर्जित है। इसके विपरीत, "न्यायालय सामान्यतः इसकी जांच तब तक नहीं कर सकता जब तक कि उस कार्यवाही के साथ कोई सार्वजनिक विधिक व्यक्ति न जुड़ा हो" इन शब्दों का प्रयोग स्वयं यह इंगित करता है कि किसी दिए गए मामले में, आवश्यक तथ्यात्मक आधारों की विद्यमानता पर, संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत उपचार उपलब्ध होगा..."

"23. इस न्यायालय के उपरोक्त अवलोकनों से यह स्पष्ट है कि, एक बार जब राज्य या राज्य का कोई निकाय करार का पक्षकार बन जाता है, तो विधि में उसका यह दायित्व है कि वह निष्पक्ष, न्यायपूर्ण और तर्कसंगत तरीके से कार्य करे, जो



कि भारत के संविधान के अनुच्छेद 14 की आवश्यकता है। अतः, यदि अपीलकर्तागण के दावे के आक्षेपित निराकरण के माध्यम से, प्रथम उत्तरवादी ने राज्य के एक निकाय के रूप में अनुच्छेद 14 की उपरोक्त आवश्यकता के उल्लंघन में कार्य किया है, तो हमें यह मानने में कोई संकोच नहीं है कि न्यायालय एक रिट, प्रथम उत्तरवादी के मनमाने कार्यों को सुधारने के लिए उपयुक्त निर्देश जारी कर सकता है।"

12. ए.बी.एल. इंटरनेशनल लिमिटेड (पूर्वोक्त) के मामले में उच्चतम न्यायालय द्वारा प्रतिपादित विधि को कर्नाटक स्टेट फॉरेस्ट इंडस्ट्रीज कॉर्पोरेशन

विरुद्ध इंडियन रॉक्स<sup>5</sup> के मामले में निम्नलिखित शब्दों में दोहराया गया है:

"38. यद्यपि सामान्यतः एक उच्चतर न्यायालय अपनी रिट अधिकारिता के प्रयोग में संविदा के संबंध में संविदा की शर्तों को लागू नहीं करेगा, फिर भी यह सुस्थापित है कि जब राज्य की कोई कार्यवाही मनमानी या भेदभावपूर्ण हो और इस प्रकार भारत के संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन करती हो, तो एक रिट याचिका पोषणीय होगी। (देखें ए.बी.एल. इंटरनेशनल लिमिटेड विरुद्ध एक्सपोर्ट क्रेडिट गारंटी कॉर्पोरेशन ऑफ इंडिया लिमि.)"

13. फिर भी एक अन्य निर्णय, सुशीला केमिकल्स प्राइवेट लिमिटेड और अन्य विरुद्ध भारत कोकिंग कोल लिमिटेड और अन्य<sup>6</sup> के मामले में, उपरोक्त सिद्धांतों को निम्नलिखित शब्दों में दोहराया गया है:

5 (2009) 1 एससीसी 150

6 (2008) 10 एससीसी 388



"20. इस न्यायालय द्वारा श्रीलेखा विद्यार्थी विरुद्ध उत्तर प्रदेश राज्य से शुरू होने वाले निर्णयों की एक श्रृंखला के माध्यम से यह स्थापित किया गया है कि संविदात्मक मामलों के क्षेत्र में भी, उच्च न्यायालय संविधान के अनुच्छेद 14 के उल्लंघन के आधार पर एक रिट याचिका स्वीकार कर सकता है, यदि राज्य या उसके निकाय का आक्षेपित कृत्य मनमाना, अनुचित, अतार्किक या सार्वजनिक विधि के तहत दायित्वों के उल्लंघन में हो।"

14. वर्तमान रिट याचिका में याचिकाकर्ता की शिकायत उत्तरवादी-प्राधिकारियों की उस कार्यवाही के विरुद्ध है, जिसके तहत पक्षकारों के बीच करार के मध्यस्थता खंड-29 में प्रावधानित न्यायनिर्णयन के बिना एक विवादित राशि वसूलने का प्रयास किया जा रहा है। यद्यपि याचिकाकर्ता ने करार के खंड-29 के अनुसार मामले को न्यायनिर्णयन हेतु अधीक्षण अभियंता को संदर्भित किया, फिर भी बिना किसी न्यायनिर्णयन के, उत्तरवादीगण ने याचिकाकर्ता के उन अन्य कार्यालयों जिनके साथ याचिकाकर्ता कार्य कर रहा है, के बिलों, देय भुगतानों और जमा राशियों से उक्त राशि को समायोजित करने का प्रयास करके, वसूली की दिशा में दंडात्मक कदम उठाना शुरू कर दिया है। यह ऐसा मामला नहीं है जहाँ याचिकाकर्ता ने संविदा की शर्तों के तहत मध्यस्थता कार्यवाही का सहारा लिए बिना, संविदा के संबंध में अपने किसी अधिकार के प्रवर्तन के लिए न्यायालय का दरवाजा खटखटाया हो। वर्तमान मामला ऐसा है जहाँ याचिकाकर्ता ने प्रत्यर्थिगण की कार्यवाही को मनमाना और अतार्किक बताते हुए, इस न्यायालय की रिट अधिकारिता का आह्वान करने हेतु असाधारण उपचार का सहारा लिया है। किसान



सहकारी चीनी मिल्स लिमिटेड और अन्य विरुद्ध वरदान लिंकर्स और अन्य<sup>7</sup> के मामले में, प्राधिकारियों द्वारा आवंटन पत्र के क्रियान्वयन पर रोक लगाने और उसके बाद आवंटन रद्द करने के आदेश की चुनौती पर सुनवाई करते हुए, उच्चतम न्यायालय ने यह अवलोकन किया:

18. सामान्यतः, संविदा के उल्लंघन की शिकायत करने वाले पक्ष के लिए उपलब्ध उपचार क्षतिपूर्ति मांगने में निहित होता है। यदि विधि में संविदा विनिर्दिष्ट रूप से लागू करने योग्य है, तो वह विनिर्दिष्ट अनुपालन के अनुतोष का हकदार होगा। संविदा के उल्लंघन के मामलों में, जो पूरी तरह से संविदा की परिधि में आते हैं, उनके उपचार विशुद्ध रूप से सिविल न्यायालयों द्वारा निपटाए जाते हैं। भारत के संविधान के अनु. 226 के तहत रिट याचिका के माध्यम से सार्वजनिक विधिक उपचार, संविदा के उल्लंघन हेतु क्षतिपूर्ति मांगने या संविदा के विनिर्दिष्ट अनुपालन के लिए उपलब्ध नहीं है। हालांकि, जहाँ संविदात्मक विवाद में सार्वजनिक विधि का तत्व होता है, वहाँ भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत न्यायिक समीक्षा की शक्ति का आह्वान किया जा सकता है।

एक संविदात्मक विवाद से उत्पन्न रिट याचिका में हस्तक्षेप की परिधि को निम्नानुसार समझाया गया था:

"23. यदि विवाद को विशुद्ध रूप से एक करार के अस्तित्व से संबंधित माना जाता, अर्थात्, क्या कोई संविदा पूर्ण हुई थी



और क्या रद्दकरण तथा परिणामस्वरूप आपूर्ति न करना ऐसे संविदा का उल्लंघन था, तो प्रथम उत्तरवादी को क्षतिपूर्ति के लिए सिविल न्यायालय का दरवाजा खटखटाना चाहिए था। दूसरी ओर, जब उक्त संविदात्मक विवाद के संबंध में रिट याचिका प्रस्तुत की गई थी, तब विवाद्यक यह था कि क्या सचिव(चीनी) ने दि. 26-3-2004 के आवंटन पत्र के क्रियान्वयन पर रोक लगाने या बाद में आवंटन पत्र को रद्द करने में मनमाने या अतार्किक ढंग से कार्य किया था। एक दीवानी वाद में, जोर संविदात्मक अधिकार पर होता है। एक रिट याचिका में, प्राधिकारी द्वारा शक्ति के प्रयोग पर ध्यान स्थानांतरित हो जाता है, अर्थात्, क्या सचिव (चीनी) द्वारा पारित दि. 24-4-2004 का रद्दकरण का आदेश मनमाना या अतार्किक था। यह विवाद्यक कि क्या कोई संविदा पूर्ण हुई थी और क्या उसका उल्लंघन हुआ, गौण हो जाता है। रिट अधिकारिता का प्रयोग करते समय, यदि उच्च न्यायालय यह पाता है कि रद्दकरण का आदेश पारित करने में शक्ति का प्रयोग मनमाना और अतार्किक नहीं था, तो उसे सामान्यतः करार के अस्तित्व से संबंधित तथ्य के विवादित या जटिल प्रश्नों पर कोई निष्कर्ष देने से बचना चाहिए, और याचिकाकर्ता को सिविल वाद के उपचार हेतु निर्देशित कर देना चाहिए। यहाँ तक कि उन मामलों में भी जहाँ उच्च न्यायालय यह पाता है कि एक वैध संविदा विद्यमान है, यदि वह आक्षेपित प्रशासनिक कार्यवाही जिसके द्वारा संविदा को रद्द किया गया है, अतार्किक या मनमानी नहीं है, तो उसे हस्तक्षेप करने से





इनकार कर देना चाहिए और व्यथित पक्षकार को सिविल न्यायालय में अपने उपचार प्राप्त करने के लिए छोड़ देना चाहिए। दूसरे शब्दों में, जब सार्वजनिक विधि के तत्व वाला कोई संविदात्मक विवाद होता है, और कोई पक्षकार वाद के व्यक्तिगत विधिक उपचार के बजाय रिट याचिका के माध्यम से सार्वजनिक विधि उपचार चुनता है, तो उसे अपने संविदात्मक अधिकारों का पूर्ण न्यायनिर्णयन प्राप्त नहीं होगा, बल्कि केवल प्रशासनिक कार्यवाही की न्यायिक समीक्षा ही प्राप्त होगी।".....

15. उच्चतम न्यायालय द्वारा प्रतिपादित सुस्थापित न्यायिक घोषणाओं के आलोक में, हम रिट याचिका की पोषणीयता के संबंध में उठाई गई आपत्ति को खारिज करने के लिए प्रवृत्त हैं।

16. वे निविदा दस्तावेज़ जिनके तहत निविदा आमंत्रित की गई थी और याचिकाकर्ता को कार्य आवंटित किया गया था, साथ ही कार्यों के निष्पादन हेतु पक्षकारों के बीच हुआ करार, अनु-लग्नक पी-3 के रूप में अभिलेख पर रखा गया है। खंड-16, जो उत्तरवादीगण को कुछ विशेष परिस्थितियों में क्षतिपूर्ति वसूलने का अधिकार देता है, अपने प्रारंभिक शब्दों में स्पष्टतः कहता है, "यदि ठेकेदार को सुरक्षा निधि वापस किए जाने से पहले किसी भी समय"। इस तथ्य पर कोई विवाद नहीं है कि सुरक्षा निधि ठेकेदार को वापस कर दी गई थी। खंड-19 ठेकेदार को उसमें निर्दिष्ट परिस्थितियों में क्षतिपूर्ति के लिए उत्तरदायी बनाता है। खंड-29 आंतरिक निवारण प्रणाली के संबंध में प्रक्रिया प्रदान करता है जिसे 'मध्यस्थता खंड' कहा गया है। इसे नीचे पुनरुत्पादित किया गया है:



"खंड-29- इस करार में अन्यथा प्रावधानित स्थिति को छोड़कर, विशिष्टियों, डिजाइनों, रेखाचित्रों और पूर्वोक्त निर्देशों के अर्थ से संबंधित सभी प्रश्न और विवाद, जो किसी भी तरह से संविदा, डिजाइनों, रेखाचित्रों, विशिष्टियों, प्राक्कलन, कार्यों से संबंधित हों, या कार्यों के निष्पादन या निष्पादन में विफलता से उत्पन्न हुए हों, चाहे वे कार्य की प्रगति के दौरान उत्पन्न हुए हों, या कार्य के पूरा होने या उसे छोड़ने के बाद, उन्हें उनके उत्पन्न होने के 30 दिनों की अवधि के भीतर निर्णय हेतु लिखित रूप में अधीक्षण अभियंता को संदर्भित किया जाएगा। तत्पश्चात, अधीक्षण अभियंता ऐसे अनुरोध के 60 दिनों की अवधि के भीतर अपने लिखित निर्देश और/या निर्णय देंगे। पक्षकारों की आपसी सहमति से इस अवधि को बढ़ाया जा सकता है।

लिखित निर्देश या निर्णय प्राप्त होने पर, पक्षकार बिना किसी देरी के तुरंत उन निर्देशों या निर्णयों का अनुपालन करने के लिए आगे बढ़ेंगे। यदि अधीक्षण अभियंता अनुरोध किए जाने के बाद 60 दिनों की अवधि या आपसी सहमति से तय समय के भीतर अपने निर्देश या निर्णय लिखित रूप में देने में विफल रहते हैं, या यदि पक्षकार अधीक्षण अभियंता के निर्णय से व्यथित हैं, तो पक्षकार 30 दिनों के भीतर मुख्य अभियंता को अपील कर सकते हैं, जो पक्षकारों को सुनवाई का अवसर प्रदान करेंगे और अपनी अपील के समर्थन में साक्ष्य प्रस्तुत करने का मौका देंगे।



मुख्य अभियंता 90 दिनों के भीतर अपना निर्णय देंगे। यदि कोई पक्षकार मुख्य अभियंता के निर्णय से संतुष्ट नहीं है, तो वह ऐसे विवादों को राज्य सरकार द्वारा गठित किए जाने वाले मध्यस्थता अधिकरण को मध्यस्थता हेतु संदर्भित कर सकता है। यदि राज्य सरकार द्वारा ऐसे मध्यस्थता अधिकरण का गठन नहीं किया जाता है, तो व्यथित पक्षकार मध्यस्थता और सुलह अधिनियम, 1996 (संशोधित) का अवलंब लेगा। यह प्रावधान मामले के संदर्भ की तिथि तक लागू रहेगा।

मध्यस्थता अधिकरण को संदर्भ, ठेकेदार की ओर से कार्य जारी न रखने का कोई आधार नहीं होगा और प्रभारी अभियंता द्वारा करार की मूल शर्तों और नियमों के अनुसार भुगतान जारी रखा जाएगा।"

17. याचिकाकर्ता को एक पत्र दि. 10.12.2008 (अनुलग्नक पी-9) को जारी किया गया, जिसमें उसे 48.06 लाख रुपये की राशि जमा करने का निर्देश दिया गया। याचिकाकर्ता ने, इसके पश्चात, करार के खंड-29 का आह्वान करते हुए, दि. 22.12.2008 (अनुलग्नक पी-10) को अधीक्षण अभियंता को पत्र प्रस्तुत कर विवाद उठाया, जिसके पश्चात दि. 31.01.2009 (अनुलग्नक पी-11) को एक विस्तृत पत्र भेजा गया। उत्तरवादीगण द्वारा इस न्यायालय के समक्ष ऐसी कोई सामग्री प्रस्तुत नहीं की गई है जिससे यह सिद्ध हो कि खंड-29 के तहत अधीक्षण अभियंता के समक्ष याचिकाकर्ता द्वारा पत्रों के माध्यम से उठाए गए विवाद का अधीक्षण अभियंता द्वारा निर्णय किया गया था। उत्तरवादीगण का पक्ष, काफी विचित्र रूप से, यह है कि याचिकाकर्ता ने विवाद उठाने के बाद उक्त मामले को बीच में ही छोड़ दिया था। हम यह समझने में असमर्थ हैं कि याचिकाकर्ता ने इसे कैसे छोड़



दिया। याचिकाकर्ता ने स्पष्ट रूप से विवाद उठाया था, जैसा कि उसके दि. 22.12.2008 और 31.1.2009 के पत्रों से स्पष्ट है। मध्यस्थता खंड के खंड-29 में प्रावधानित किसी भी न्यायनिर्णयन के बिना, उत्तरवादी-कार्यपालन अभियंता ने 48.06 लाख रुपये की कथित वसूली के विरुद्ध समायोजन की सुविधा के लिए, याचिकाकर्ता के देय भुगतानों और जमा राशियों को जारी न करने हेतु अन्य कार्यालयों को निर्देशित करके, दंडात्मक कदम उठाते हुए राशि की वसूली के लिए आक्षेपित पत्र दिनांक 3.12.2010 जारी करने की कार्यवाही की है। हमारी सुविचारित राय में, उत्तरवादी-कार्यपालन अभियंता की ऐसी कार्यवाही, कम से कम शब्दों में कहें तो, पूरी तरह से मनमानी और अतार्किक है। एक बार जब पक्षकारों के बीच के विवाद को मध्यस्थता खंड की शर्तों के अनुसार तय किया जाना हो, तो कोई भी पक्षकार स्वयं के मामले में मध्यस्थ या न्यायाधीश बनकर किसी भी राशि की वसूली करने का हकदार नहीं है। उत्तरवादी-कार्यपालन अभियंता ने स्वयं ही विवाद का न्यायनिर्णयन कर दिया और यह घोषित कर दिया कि याचिकाकर्ता 48.06 लाख रुपये का हर्जाना/क्षतिपूर्ति देने के लिए उत्तरदायी है क्योंकि सड़क का निर्माण संतोषजनक नहीं था। जब तक कि मामले का निर्णय अधीक्षण अभियंता द्वारा नहीं कर लिया जाता, जैसा कि पक्षों के बीच समझौते के खंड 29 के तहत अधिनिर्णय और मध्यस्थता की योजना में प्रावधान किया गया है, कार्यपालन अभियंता की कार्यवाही स्पष्ट रूप से मनमाना कृत्य है। ऐसा प्रतीत होता है कि दि. 22.10.2008 के किसी पत्र के आदेशानुसार, जिसका उल्लेख आक्षेपित संचार/पत्र दि. 3.12.2010 (अनुलग्नक पी-1) में किया गया है, याचिकाकर्ता के विरुद्ध कार्यवाही शुरू की गई है। दि.10.3.2011 को प्रस्तुत एक शपथ पत्र के माध्यम से यह कहा गया है कि याचिकाकर्ता को दि. 22.10.2008 के आदेश की प्रति उपलब्ध नहीं कराई गई है और इस बारे में पूछताछ करने पर उसे सूचित किया गया कि वह एक आंतरिक दस्तावेज है और इसलिए उसे प्रदान नहीं किया जा सकता।



18. श्री रामेश्वरा राइस मिल्स (पूर्वोक्त) के मामले में, उच्चतम न्यायालय के समक्ष विचार हेतु एक समान विवाद्यक उत्पन्न हुआ था। वह एक ऐसा मामला था जहाँ ठेकेदार ने कुछ भवनों के निर्माण के लिए राज्य के साथ एक समझौता किया था। चूंकि ठेकेदार काम पूरा करने में विफल रहा, इसलिए उनके बीच हुए करार की शर्तों के अनुसार संविदा को समाप्त किया गया तथा देय क्षतिपूर्ति का आकलन किया गया तथा पक्षकारों के दायित्व के प्रश्न पर किसी न्यायनिर्णयन के बिना, उसे भू-राजस्व के बकाया के रूप में वसूलने का प्रयास किया गया। उच्चतम न्यायालय ने श्री रामेश्वरा राइस मिल्स (पूर्वोक्त) के मामले में, करार के खंड - 12 की व्याख्या करते हुए यह व्यवस्था दी:

"तर्क के लिए यदि यह मान भी लिया जाए कि खंड-12 की शर्तों का अर्थ राज्य के अधिकारी को उल्लंघन के प्रश्न पर निर्णय लेने के साथ-साथ क्षतिपूर्ति की राशि का आकलन करने के लिए सशक्त बनाने के रूप में निकाला जा सकता है, तो भी हम नहीं समझते कि करार के उल्लंघन के संबंध में अधिकारी द्वारा किए गए न्यायनिर्णयन को कानून के तहत कायम रखा जा सकता है, क्योंकि समझौते का एक पक्षकार अपने ही मामले में माध्यस्थ नहीं हो सकता। न्याय और साम्या के हित यह अपेक्षा करते हैं कि जहाँ करार का कोई पक्षकार शर्तों के किसी भी उल्लंघन के किए जाने पर विवाद करता है, तो वहां न्यायनिर्णयन किसी स्वतंत्र व्यक्ति अथवा निकाय द्वारा किया जाना चाहिए, न कि करार के पक्षकार अधिकारी द्वारा। हालांकि, स्थिति तब भिन्न होगी जहाँ कोई विवाद न हो या शर्तों के उल्लंघन के संबंध में करार करने



वाले पक्षकारों के बीच सहमति हो। ऐसे मामले में, राज्य का अधिकारी, यद्यपि संविदा पक्षकार खंड-12 की विशिष्ट शर्तों को ध्यान में रखते हुए, संविदा के उल्लंघन के कारण हुए नुकसान का आकलन करने के अपने अधिकार क्षेत्र में होंगे।"

19. ए.के. कंस्ट्रक्शन कंपनी (पूर्वोक्त) के मामले में, निर्माण कार्य आवंटित किया गया था और कार्य पूरा होने के बाद बिल जमा किए गए थे। हालांकि, दावा किए गए बिलों का भुगतान नहीं किया गया। इससे पक्षकारों के बीच विवाद उत्पन्न हुआ और व्यथित पक्षकार ने मध्य प्रदेश मध्यस्थता अधिकरण अधिनियम, 1983 के तहत गठित मध्यस्थता अधिकरण से संपर्क किया। बचाव पक्ष ने तर्क दिया कि शासकिय बकाया वसूल किया जाना था और करार के अनुसार, शासन न केवल विचाराधीन संविदा के तहत, बल्कि अन्य संविदाओं के तहत भी 'वसूली योग्य राशि' की वसूली करने की हकदार थी। यह निर्णय दिया गया कि शासन स्वयं के मामले में मध्यस्थ, न्यायाधीश नहीं हो सकती और वह तब तक राशि वसूल नहीं कर सकती जब तक कि न्यायालय या मध्यस्थता अधिकरण द्वारा न्यायनिर्णयन के माध्यम से उस राशि को देय और वसूली योग्य न घोषित किया गया हो। उक्त मामले में ठेकेदार से बकाया की वसूली से संबंधित प्रासंगिक खंड का उल्लेख किया गया था और यह निर्णय दिया गया था कि कोई भी व्यक्ति अपने स्वयं के मामले में न्यायाधीश नहीं हो सकता और ठेकेदार से कोई भी राशि वसूलने का हक केवल तभी होगा जब या तो ठेकेदार ने स्वीकार किया हो कि वह राशि सरकार को देय है, या यदि ठेकेदार द्वारा विवाद किया गया हो, तो न्यायालय या मध्यस्थ द्वारा न्यायनिर्णयन के माध्यम से उस राशि को ठेकेदार से देय और वसूली योग्य घोषित किया गया हो। पूर्वोक्त निर्णय की कंडिका-6 को नीचे पुनरुत्पादित किया गया है:

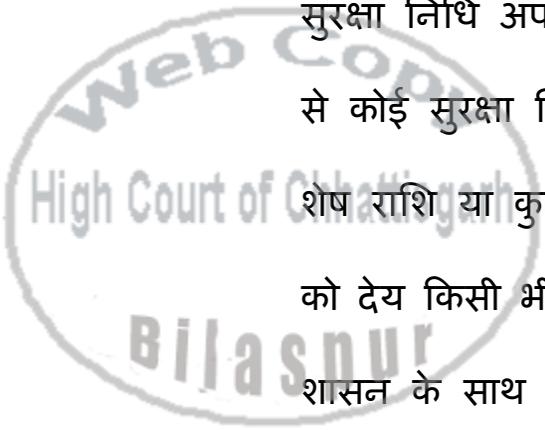


“6. खंड 4.3.39.<sup>1</sup>, जिस पर श्री मूर्ति ने अवलंब लिया है, नीचे उद्धृत किया गया है:

4.3.39.<sup>1</sup> ठेकेदार से बकाया की वसूली:

“जब कभी ठेकेदार के विरुद्ध, संविदा के तहत या उसके अधीन, धन की राशि के भुगतान का कोई दावा उत्पन्न होता है, तो शासन ठेकेदार की सुरक्षा निधि को आंशिक या पूर्ण रूप से विनियोजित करके और ऐसी सुरक्षा का पूर्ण या आंशिक हिस्सा बनाने वाले किसी भी शासकीय वचन पत्र आदि का विक्रय कर ऐसी राशि वसूलने की हकदार होगी। सुरक्षा निधि अपर्याप्त होने की स्थिति में, अथवा यदि ठेकेदार से कोई सुरक्षा निधि नहीं ली गई हो, तो स्थिति के अनुसार शेष राशि या कुल वसूली योग्य राशि को, उस समय ठेकेदार को देय किसी भी राशि से, या जो इसके बाद किसी भी समय शासन के साथ इस या किसी अन्य संविदा के तहत ठेकेदार को देय हो सकती है, काट ली जाएगी, यदि यह राशि ठेकेदार से वसूली योग्य पूरी राशि को पुरा करने के लिए पर्याप्त नहीं होती है, तो इसे उससे भू-राजस्व के बकाया के रूप में वसूला जाएगा।

पूर्वोक्त खंड के दूसरे वाक्य से यह स्पष्ट होता कि सुरक्षा निधि अपर्याप्त होने की स्थिति में, या यदि ठेकेदार से कोई सुरक्षा निधि नहीं ली गई है, तो शेष राशि या कुल वसूली योग्य राशि, जैसा भी मामला हो, ठेकेदार को देय किसी भी राशि से या जो किसी भी समय बाद में देय हो जाए, उसमें से काटी जाएगी, यह राशि इस संविदा या शासन के साथ किसी अन्य





संविदा के तहत देय हो सकती है, काट ली जाएगी। 'वसूली योग्य राशि' पद का अर्थ ऐसी किसी भी राशि से होगा जिसे ठेकेदार द्वारा शासन को देय होने के रूप में स्वीकार किया गया हो, या जिसे ठेकेदार द्वारा विवादित किया गया हो लेकिन न्यायालय या मध्यस्थ द्वारा ठेकेदार से देय और वसूली योग्य होने के रूप में न्यायनिर्णित किया गया हो। यह एकमात्र व्याख्या हो सकती है जो खंड 4.3.39.<sup>1</sup> के प्राकृतिक न्याय के सिद्धांत अनुरूप है कि कोई भी व्यक्ति अपने स्वयं के मामले में न्यायाधीश नहीं हो सकता। यदि ऐसा माना जाता है, जैसा कि मध्यस्थता अधिकरण द्वारा यह निर्णित किया गया है, कि 'वसूली योग्य राशि' वह कोई भी राशि है जिसे शासन या शासन का कोई भी अधिकारी ठेकेदार से वसूली योग्य समझता है, तो शासन या ऐसा अधिकारी अपने स्वयं के मामले में न्यायाधीश बन जाएगा और ठेकेदार से कोई भी राशि वसूलने का हकदार होगा, भले ही उक्त राशि विवादित हो और मध्यस्थ या न्यायालय द्वारा उसे ठेकेदार से देय और वसूली योग्य न्यायनिर्णित ना किया गया हो।"

20. अतः, यह प्रत्यक्षतः स्पष्ट है कि यद्यपि उत्तरवादीगण ने याचिकाकर्ता से एक निश्चित राशि वसूली योग्य होने का दावा किया और यह आरोप लगाया कि याचिकाकर्ता का कार्य असंतोषजनक था तथा वह दिनांक 6.11.2008 के पत्र के अनुसार निर्धारित समय के भीतर सड़क की मरम्मत करने में विफल रहा, फिर भी याचिकाकर्ता ने अधीक्षण अभियंता के समक्ष विवाद उठाकर मध्यस्थता खंड-29 के तहत निहित प्रावधान का सहारा लिया। हालाँकि, भुगतान के



प्रति याचिकाकर्ता के दायित्व को न्यायनिर्णित किए बिना ही, याचिकाकर्ता के विरुद्ध कथित राशि की वसूली का प्रयास किया गया है, और उत्तरवादी-कार्यपालन अभियंता ने दिनांक 3.12.2010 को आक्षेपित पत्र जारी करने की कार्यवाही की है। उत्तरवादीगण-राज्य प्राधिकारी के इस कृत्य को केवल मनमाना और अतार्किक ही कहा जा सकता है, जो भारत के संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन है। इसके अतिरिक्त, उत्तरवादी इस न्यायालय के संज्ञान में ऐसी कोई भी विधि नहीं ला सके जो इस क्षेत्र में प्रभावी हो और जो उत्तरवादी प्राधिकारी को अन्य कार्यों के संबंध में अन्य कार्यालयों के पास जमा याचिकाकर्ता के देय भुगतानों और जमा राशियों तक हस्तक्षेप कर राशि वसूलने के लिए अधिकृत करता हो। यहाँ तक कि करार में भी ऐसी कोई शर्तें निर्धारित नहीं की गई हैं। वर्तमान मामला ऐसा नहीं है जहाँ न्यायनिर्णयन के बाद भी याचिकाकर्ता राशि जमा करने में विफल रहा हो और इसलिए, उत्तरवादीगण ने भू-राजस्व के बकाया के रूप में राशि वसूलने की कार्यवाही की हो।

21. उपरोक्त विचार-विमर्श के निष्कर्ष के रूप में, हमें यह कहने में कोई संकोच नहीं है कि उत्तरवादी-कार्यपालन अभियंता द्वारा आक्षेपित पत्र दि. 3.12.2010 जारी करने की कार्यवाही मनमानी, अतार्किक और भारत के संविधान के अनुच्छेद 14 का उल्लंघन करने वाली है। अतः, उक्त पत्र अभिखंडित किए जाने योग्य है और तदनुसार इसे अभिखंडित किया जाता है। हालाँकि, याचिकाकर्ता ने करार के खंड 29 के तहत अधीक्षण अभियंता के पास जाकर दि. 10.12.2008 के पत्र (अनुलग्नक पी-9) के विरुद्ध न्यायनिर्णयन के उपाय का अवलंब लिया है, अतः इस चरण पर हम पक्षकारों के अधिकारों और दायित्वों या पक्षकारों के बीच विवादों के गुणों पर टिप्पणी करने के इच्छुक नहीं हैं, और न ही इस पर कि क्या याचिकाकर्ता दि.



10.12.2008 के पत्र (अनुलग्नक पी-9) के तहत मांगी गई राशि का भुगतान करने हेतु दायी है।

22. हालाँकि, हम यह स्पष्ट कर देना चाहते हैं कि यह आदेश अधीक्षण अभियंता द्वारा करार के मध्यस्थता खंड-29 में निहित शर्त के अनुसार उचित आदेश पारित करने में, या व्यथित पक्षकार द्वारा उसमें दिए गए प्रावधानों के अनुसार मध्यस्थता के लिए उचित कार्यवाही का सहारा लेने में बाधक नहीं बनेगा।

23. तदनुसार उपरोक्त आधार पर याचिका स्वीकार की जाती है। वाद-व्यय के संबंध में कोई आदेश नहीं होगा।



हस्ताक्षर

श्री मनीन्द्र मोहन श्रीवास्तव

न्यायमूर्ति

**अस्वीकरण:** हिन्दी भाषा में निर्णय का अनुवाद पक्षकारों के सीमित प्रयोग हेतु किया गया है ताकि वो अपनी भाषा में इसे समझ सकें एवं यह किसी अन्य प्रयोजन हेतु प्रयोग नहीं किया जाएगा। समस्त कार्यालयीन एवं व्यावहारिक प्रयोजनों हेतु निर्णय का अंग्रेजी स्वरूप ही अभिप्रमाणित माना जाएगा और कार्यान्वयन तथा लागू किए जाने हेतु उसे ही वरीयता दी जाएगी।

**Translated By - Adv Somesh Kashyap**