प्रकाशन हेतु अनुमोदित

**छत्तीसगढ़ उच्च न्यायालय, बिलासपुर**

**रिट याचिका क्रमांक 566/2006**

भीकम लाल यादव
विरुध्द
छत्तीसगढ़ राज्य सहकारी
विपणन संघ मर्यादित

---

**उपस्थिति:**

याचिकाकर्ता की ओर से अधिवक्ता श्री प्रदीप सक्सेना

उत्तरवादी क्रमांक 01, 02 एवं 04 की ओर से वरिष्ठ अधिवक्ता डॉ. एन.के. शुक्ला सहित अधिवक्ता श्री दिलीप दुबे

उत्तरवादी क्रमांक 03 की ओर से अधिवक्ता श्री अनूप मजूमदार

---

**आदेश**
**(24.7.2006)**

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

**सुनील कुमार सिन्हा, न्यायमूर्ति**

(1) इस रिट याचिका के माध्यम से, याचिकाकर्ता ने कार्य आदेश अनुलग्नक पी-IV की वैधता को चुनौती दी है जो कि उत्तरवादी क्रमांक 3 को वर्ष 2005-2006 में राजनांदगांव में धान भंडारन केंद्र (आगे "संग्रहण केंद्र" के रूप में संदर्भित) में श्रम कार्य (हमाली कार्य) के संबंध में ठेका देने से संबंधित है।

(2) उक्त रीट याचिका के तथ्य संक्षिप्त में इस प्रकार है कि उत्तरवादी क्रमांक 1 के द्वारा दिनांक 10.10.2005 को लाइसेंसधारी ठेकेदारों से छत्तीसगढ़ राज्य में स्थित अपने संग्रहण केंद्रों के लिए श्रम कार्य (हमाली कार्य) के लिए निविदा आमंत्रण सूचना जारी किया गया था। प्रस्तावित कार्य दिनांक 01.10.2005 से शुरू होकर दिनांक 30.9.2006 (एक वर्ष) को समाप्त होने वाली अवधि के लिए था। निविदा प्रपत्र से दर्शित होता है कि उसमें संदर्भित 16 विभिन्न मदों के लिए दरें मांगी गई थीं। याचिकाकर्ता ने अपनी निविदा (अनुलग्नक पी-III) प्रस्तुत की और तदनुसार अपनी दरें उद्धृत

कीं। उत्तरवादी क्रमांक 03 ने भी निविदा प्रस्तुत की और उसने मद क्रमांक 14 के लिए 0.96 पैसे की दर उद्धृत की और अन्य 15 मदों के लिए उसने "00" (उक्त कार्यों के लिए कोई दावा नहीं) उद्धृत किया। निविदा प्राप्त करने के बाद उत्तरदायी प्राधिकारी ने उसकी जांच की और इसके बाद राजनांदगांव संग्रहण केंद्र का कार्य उत्तरवादी क्रमांक 03 चैतराम डहरिया को दिया गया।

(3) उत्तरवादी क्रमांक 01, 02 एवं 04 द्वारा प्रस्तुत जवाब के कण्डिका 9 यह दर्शाता है कि उत्तरवादी क्रमांक 3 ने न्यूनतम दर उद्धृत की थी तथा निविदा समिति ने तुलनात्मक दरों पर विचार करने के पश्चात ही उसे ठेका देने की अनुशंसा की है। उनके अनुसार निविदा समितिं द्वारा अपनाए गए मापद ड एवं उसके आधार पर चयन की प्रक्रिया अनुलग्नक आर/1-1 में दी गई है। उक्त दस्तावेज के अवलोकन से दर्शित होता है कि राजनांदगांव जिले के 8 संग्रहण केन्द्रों के लिए निविदाएं प्राप्त होने के पश्चात उसे समिति द्वारा उन्हें खोला गया तथा उनकी जांच की गई। जांच के पश्चात पाया गया कि किसी भी निविदाकार ने उन सभी 16 कार्य मदों के लिए न्यूनतम दर उद्धृत नहीं किया है, जिनके लिए निविदाएं बुलाई गई थी। समिति द्वारा यह विश्लेषण कर पाया गया कि 16 मदों में से केवल तीन मदें महत्वपूर्ण हैं, जिनमें वर्ष भर लगभग 90-95% श्रम कार्य (हमाली कार्य) किया जाना प्रस्तावित था। ये कार्य थे (i) धान की तौल, (ii) धान की बोरियों को ले जाना और उन्हें क्रम में व्यवस्थित करना और (iii) भूसे को बोरियों में भरना और उन्हें व्यवस्थित करना। इस संभावना को ध्यान में रखते हुए कि उपरोक्त 3 मदों के लिए ही लगभग पूरा काम किया जाना है, उपरोक्त 3 मदों के लिए निविदाकर्ताओं द्वारा उद्धृत दरों की प्रत्येक केंद्र के लिए जांच की गई और ऐसी जांच के आधार पर, प्रत्येक केंद्र के लिए एल -1, एल -2 और एल -3 का चयन किया गया। राजनांदगांव के केंद्र में, उत्तरवादी क्रमांक 3 की दर 0.96 पैसे थी। याचिकाकर्ता की दर 1.65 रुपये थी और प्रकाश यादव की दर 2.10 रुपये थी। इसलिए, इस विचारण पश्चात कि उत्तरवादी क्रमांक 3 की दर सबसे कम थी, उसके पक्ष में कार्य आदेश जारी किया गया।

(4) याचिकाकर्ता के विद्वान अधिवक्ता ने तर्क दिया कि उत्तरवादी क्रमांक 3 के निविदा प्रपत्र यह

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

दर्शाता है कि उसने मद क्रमांक 14 के अलावा किसी अन्य मद के लिए कोई दर उद्धृत नहीं की है क्योंकि उसने अन्य सभी मदों के सामने "00" लिखा है, इसलिए, उसकी दर स्वाभाविक रूप से कम होगी और इस तरह से उसने प्रतिस्पर्धा की संभावना को समाप्त कर दिया है और काम गलत तरीके से उसे दिया गया है। उन्होंने तर्क प्रस्तुत किया कि उत्तरवादी प्राधिकारियों द्वारा लिया गया निर्णय मनमाना, अन्यायपूर्ण, तर्कहीन है तथा न्याय के अनुरुप नहीं है। उन्होंने ***टाटा सेलुलर बनाम यूनियन ऑफ इंडिया एआईआर 1996 एससी 11*** के मामले में माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा दिए गए निर्णय के विभिन्न कण्डिकओं का संदर्भ दिया है। उन्होंने आगे यह तर्क दिया कि जब उद्धृत दरों का तुलनात्मक चार्ट तैयार किया गया था, तब चार्ट के नीचे एक टिप्पणी लिखा गया था कि माननीय उच्च न्यायालय और श्रम न्यायालय के समक्ष सरल क्रमांक 2 और 4 पर रखे गए व्यक्तियों द्वारा मुकदमे दायर किए गए हैं और निर्णय की प्रतीक्षा है। इसने निर्णयकर्तागण को उन व्यक्तियों को प्रतिस्पर्धा से बाहर करने के लिए पूर्वाग्रहित कर दिया और उन व्यक्तियों पर विचार नहीं किया गया । यह भी तर्क दिया गया कि उत्तरवादी क्रमांक 1 के प्राधिकारियों ने वास्तव में उत्तरवादी क्रमांक 3 के साथ मिलीभगत की और उत्तरवादी क्रमांक 3, जिसने 15 वस्तुओं के लिए "00" उद्धृत किया है, को मिलीभगत के कारण काम दिया गया था।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

(5) इसके विपरित, उत्तरवादियों के विद्वान अधिवक्ता ने इन तर्कों का विरोध किया और कहा कि निर्णय उचित और न्यायसंगत है, जिसमें इस न्यायालय के रिट क्षेत्राधिकार के माध्यम से हस्तक्षेप नहीं किया जा सकता है। उन्होंने यह भी तर्क दिया कि अनुबंध अवधि अपने अंतिम चरण में है और इतनी लंबी अवधि से चली आ रही स्थिति को बिगाड़ना उचित और न्यायसंगत नहीं होगा, जो 30.9.2006 को पूरी होने वाली है।

(6) मैंने उभय पक्षों के विद्वान अधिवक्ताओं को विस्तार से सुना है तथा रिट याचिका के अभिलेखों का भी अवलोकन किया है।

(7) टाटा सेलुलर (पूर्वोक्त) के मामले को निर्णीत करने के दौरान , माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने यह अधिनिर्णीत किया कि न्यायिक समीक्षा के सिद्धांत शासकीय निकायों द्वारा संविदात्मक

शक्तियों के प्रयोग पर मनमानी या पक्षपात को रोकने के लिए लागू होंगे। हालाँकि, न्यायिक समीक्षा की उस शक्ति के प्रयोग में अंतर्निहित सीमाएँ हैं। सरकार राज्य के वित्त की संरक्षक है। उससे राज्य के वित्तीय हितों की रक्षा की उम्मीद की जाती है। सबसे कम या किसी अन्य निविदा को अस्वीकार करने का अधिकार हमेशा सरकार के पास उपलब्ध है। लेकिन, किसी निविदा को स्वीकार या अस्वीकार करते समय संविधान के अनुच्छेद 14 में निर्धारित सिद्धांतों को ध्यान में रखना होगा। माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने आगे अधिनिर्णीत किया कि यदि सरकार सबसे अच्छा व्यक्ति या सबसे अच्छा उद्धरण प्राप्त करने का प्रयास करती है तो अनुच्छेद 14 के उल्लंघन पर कोई सवाल ही नहीं हो सकता । चुनने का अधिकार मनमाना अधिकार नहीं माना जा सकता है। बेशक, अगर उक्त शक्ति का प्रयोग किसी गौण उद्देश्य के लिए किया जाता है तो उस शक्ति के प्रयोग को निरस्त कर दिया जाएगा। माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने आगे यह अभिनिर्धारित किया कि न्यायालय का कर्तव्य खुद को वैधता के सवाल तक सीमित रखना है। उसका उद्देश्य होना चाहिए :

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

1. क्या निर्णय लेने वाले प्राधिकारी ने अपनी शक्ति का अतिक्रमण किया है?

2.विधि की गलती की;

3.प्राकृतिक न्याय के नियमों का उल्लंघन किया;

4. ऐसा निर्णय लिया है जिस पर कोई भी उचित न्यायाधिकरण नहीं पहुंच पाता; या

5. अपनी शक्तियों का दुरूपयोग किया।

माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने कहा कि न्यायालय यह निर्धारित नहीं कर सकता कि कोई विशेष नीति या उस नीति के अनुपालन में लिया गया कोई विशेष निर्णय निष्पक्ष है या नहीं। न्यायालय का उद्देश्य केवल यह होना चाहिए कि वे निर्णय किस प्रकार से लिए गए हैं। निष्पक्ष रूप से कार्य करने के कर्तव्य की सीमा प्रत्येक मामले में अलग-अलग होती है। माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने कहा कि समय के साथ-साथ और भी आधारों को जोड़ने के अधीन व्यापक आधारों को संक्षेप में

प्रस्तुत करते हुए, जिसके आधार पर कोई प्रशासनिक कार्यवाही न्यायिक समीक्षा द्वारा नियंत्रित की जा सकती है, उन्हें निम्न प्रकार से वर्गीकृत किया जा सकता है:

(i) अवैधता: इसका मतलब है कि निर्णयकर्ता को उस विधि को सही ढंग से समझना चाहिए जो उसकी निर्णय लेने की शक्ति को नियंत्रित करता है और उसे लागू करना चाहिए।

(ii) अविवेकपूर्णता, अर्थात्, वेडनस्बरी अनुचितता।

(iii) प्रक्रियागत अनुचितता

माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने यह भी अभिनिर्धारित किया कि प्रशासनिक निर्णयों की न्यायिक समीक्षा और शासकीय निकायों द्वारा संविदात्मक शक्तियों के प्रयोग के दायरे से संबंधित कटौती योग्य सिद्धांत इस प्रकार हैं:

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

(1) आधुनिक प्रवृत्ति प्रशासनिक कार्यवाही में न्यायिक संयम की ओर इशारा करती है।

(2) न्यायालय अपील न्यायालय के रूप में नहीं बैठता है, बल्कि केवल समीक्षा करता है कि किस तरीके से निर्णय लिया गया है।

(3) न्यायालय के पास प्रशासनिक निर्णय को सही करने की विशेषज्ञता नहीं है। यदि प्रशासनिक निर्णय की समीक्षा की अनुमति दी जाती है तो यह आवश्यक विशेषज्ञता के बिना अपने स्वयं के निर्णय को प्रतिस्थापित करेगा जो स्वयं त्रुटिपूर्ण हो सकता है।

(4) निविदा आमंत्रण की शर्तें न्यायिक समीक्षा के लिए खुली नहीं हो सकतीं क्योंकि निविदा के लिए आमंत्रण अनुबंध के दायरे में आता है। आम तौर पर, अनुबंध देने के लिए निविदा स्वीकार करने का निर्णय कई स्तरों के माध्यम से समझौता वार्ता की प्रक्रिया के माध्यम से लिया जाता है। अक्सर, ऐसे निर्णय विशेषज्ञों द्वारा गुणात्मक रूप से लिए जाते हैं।

(5) सरकार को अनुबंध की स्वतंत्रता होनी चाहिए। दूसरे शब्दों में, प्रशासनिक क्षेत्र या अर्ध-प्रशासनिक क्षेत्र में काम करने वाले प्रशासनिक निकाय के लिए संयुक्त रूप से

निष्पक्षता एक आवश्यक सहगामी है। हालाँकि, निर्णय को न केवल तर्कसंगतता के वेडनसबरी सिद्धांत (इसके अन्य तथ्यों सहित) के अनुप्रयोग द्वारा परखा जाना चाहिए, बल्कि पक्षपात से प्रभावित या दुर्भावना से प्रेरित मनमानी से मुक्त होना चाहिए।

(6) निर्णयों को अभिखण्डित करने से प्रशासन पर भारी प्रशासनिक बोझ पड़ सकता है और इससे बजट से बाहर व्यय में वृद्धि हो सकती है।

(8) यदि हम उपरोक्त सिद्धांतों को बिंदु क्रमांक 1 के संबंध में उत्तरवादियों द्वारा की गई कार्यवाही के परीक्षण के लिए लागू करते हैं, तो यह प्रतीत होता है कि उनके द्वारा दिनांक 10.10.2005 को पूरे राज्य के लिए एक सामान्य सूचना जारी की गई थी और उसके बाद निविदा प्रपत्र उसमें वर्णित तरीके से वितरित किए गए थे और संबंधित जिला कार्यालयों में प्राप्त किए गए थे। जब इस जिले से संबंधित निविदाएं खोली गईं तो पाया गया कि उत्तरवादी क्रमांक 3 ने मद क्रमांक 14 को छोड़कर अन्य मदों के लिए "00" (निःशुल्क) उद्धृत किया है और उन्होंने मद क्रमांक 14 के लिए 0.96 पैसे उद्धृत किए थे। अन्य निविदाकर्ताओं ने भी विभिन्न दरें उद्धृत की थीं और याचिकाकर्ता ने भी अपनी दरें उसी के अनुसार उद्धृत की थी। यह तर्क कि अन्य मदों के लिए कोई दर उद्धृत न करने से प्रतिस्पर्धा समाप्त हो जाती है, जिसके परिणामस्वरूप सर्वश्रेष्ठ उम्मीदवार का चयन नहीं हो पाता, इस मामले के तथ्यों और परिस्थितियों में स्वीकार नहीं किया जा सकता है। वास्तव में यह 16 कार्य मदों के लिए एक निविदा थी और निविदा भरने वाले व्यक्ति को विशेष प्रकार के कार्य की आवृत्ति और घनत्व के बारे में ज्ञान रखने वाला माना जाता है और यदि, अपने सर्वोत्तम निर्णय के अनुसार, वह इस निष्कर्ष पर पहुंचता है कि एक विशेष प्रकार का कार्य दूसरे प्रकार के कार्य के विपरीत होगा, तो वह उसे सबसे कम पर रखकर निविदा प्राप्त करने के लिए यह प्रस्ताव दे सकता है कि यदि आवश्यकता पड़ी तो वह इसके लिए एक भी पैसा लिए बिना कुछ कार्य पूरा कर देगा। यदि निविदा उपरोक्त इरादे से भरी गई है, तो यह नहीं कहा जा सकता है कि कार्यवाही ने निहित रूप से प्रतिस्पर्धा को समाप्त कर दिया है।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

निविदा प्रपत्र भरने का तरीका तथा विभिन्न मदों के समक्ष "0.00" दर दर्शाने का तरीका उत्तरवादियों के लिए अजीब नहीं कहा जा सकता है, जो कि याचिकाकर्ता द्वारा स्वयं प्रस्तुत दरों के तुलनात्मक चार्ट (अनुलग्नक पी-1) से स्पष्ट है। इस चार्ट में 5 निविदाकर्ता ऐसे हैं, जिन्होंने विभिन्न मदों के समक्ष "00" दर दर्शाई गई है तथा उनकी निविदाओं पर भी विचार किया गया है। जिन निविदाओं में दरें "00" दर्शाई गई हैं, उन पर विचार करने तथा उसके पश्चात 3 मदों, जिनमें लगभग सम्पूर्ण कार्य समाप्त होना है, में दरों पर विचार करने का मापदण्ड अपनाकर, सबसे कम दर दर्शाए गए आधार पर निविदा प्रदान करने की कार्यवाही की निंदा नहीं की जा सकती है। ऐसा प्रतीत होता है कि कोई मनमानी नहीं हुई है तथा ऐसे निर्णयों में समानता के प्रावधानों का भी उल्लंघन नहीं हुआ है।

(9) सामान्य तौर पर, कुछ छोटी-मोटी वस्तुओं में निःशुल्क काम करने की पेशकश सहित न्यूनतम दर की निविदा स्वीकार करना, अन्यथा भी एक अच्छी नीति प्रतीत होती है, यदि ऐसा निर्णय मनमाना, दुर्भावनापूर्ण, मिलीभगत या बाहरी विचारों पर आधारित न हो। इसका कारण यह है कि सरकारी अनुबंध या वैधानिक निकायों के अनुबंध में, जनता का बहुत ज्यादा पैसा शामिल होता है और यदि सरकार की कार्यवाही से इसे बचाया जाता है, तो उपरोक्त कारकों को छोड़कर, यह हमेशा सार्वजनिक हित में सहायता करता है जो कल्याणकारी राज्य की मूल अवधारणाओं में से एक है। मुझे इस मामले में ऐसा कोई कारक नहीं मिला। याचिकाकर्ता के विद्वान अधिवक्ता द्वारा प्रस्तुत प्रथम तर्क स्वीकार नहीं किया जा सकता है।

WebCopy High Court of Chhattisgarh Bilaspur

(10) याचिकाकर्ता के विद्वान अधिवक्ता द्वारा प्रस्तुत दूसरा तर्क भी इस मामले के तथ्यात्मक परिदृश्य को देख स्वीकार नहीं किया जा सकता है। उत्तरवादी प्रधिकारियों द्वारा काम देने का निर्णय कैसे लिया गया है, इसे उत्तरवादियों के दस्तावेज अनुलग्नक-आर/1-1 के जरिए अभिलेख में रखा गया है। इस दस्तावेज में कहीं भी यह नहीं है कि तुलनात्मक चार्ट (अनुलग्नक पी-1) में किए गए फुटनोट पृष्ठांकन कि स्तंभ क्रमांक 2 और 4 में उल्लिखित निविदाकारों के उदाहरण पर कुछ मुकदमा लंबित है, को कोई महत्व दिया गया है । यदि इन प्रविष्टियों पर विचार करते हुए कोई

निर्णय नहीं दिया जाता है, तो यह नहीं कहा जा सकता है कि इन प्रविष्टियों ने उनमें संदर्भित व्यक्तियों के खिलाफ निर्णयकर्तागण को पूर्वाग्रहित किया गया है। जैसा कि उपरोक्त उल्लेखित है, निर्णय पूरी तरह से विभिन्न निविदाकारों द्वारा उद्धृत दरों पर लिया गया था न कि उनके आचरण या अभिलेख आदि पर लिया गया था। यह तर्क भी स्वीकार नहीं किया जा सकता है और यह विफल हो जाता है।

(11) जहां तक कई मदों में "00" दर उद्धृत करने के बारे में मिलीभगत पर आधारित तर्क का सवाल है, यह अभिलेख में उपस्थित किसी भी तथ्य पर आधारित नहीं है। जब 8 में से 5 निविदाकर्ताओं ने कई मदों के लिए "00" (निःशुल्क) दर उद्धृत की है, तो यह कैसे कहा जा सकता है कि अधिकारियों ने इस मामले में एक विशेष निविदाकर्ता अर्थात् उत्तरवादी क्रमांक 3 के साथ मिलीभगत की थी। इसके अलावा, जब निर्णय 4 सदस्यों वाली समिति द्वारा सामूहिक रूप से लिया जाना था और निविदा भरने की तिथि पर चयन के मापदंड किसी को भी ज्ञात नहीं थे, क्योंकि तब तक यह तय नहीं हुआ था, यह नहीं कहा जा सकता कि ऐसी मिलीभगत संभव थी। चयन के संबंध में क्या प्रक्रिया अपनाई जाएगी, यह एक व्यक्ति का काम नहीं था, बल्कि सामूहिक निर्णय था और जब तक निविदा समिति के सभी प्रतिभागियों ने उत्तरवादी क्रमांक 3 के साथ मिलीभगत नहीं की हो, तब तक ऐसी कार्यवाही संभव नहीं थी। याचिकाकर्ता का यह मामला नहीं है कि समिति में सभी ने मिलीभगत की है और न ही ऐसे आरोप उचित प्रतीत होते हैं। इस तर्क में कोई बल नहीं है और इसे स्वीकार नहीं किया जा सकता है।

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur

(12) इस मामले के तथ्यों और परिस्थितियों पर विचार करते हुए, विशेष रूप से याचिकाकर्ता द्वारा उठाए गए आधारों पर विचार करते हुए, मुझे इस याचिका में कोई सार दिखाई नहीं देता है। यह याचिका खारिज की जाती है।

व्यय के संबंध में कोई आदेश नहीं किया जा रहा है।

**सही/**
**सुनील कुमार सिन्हा**
**न्यायमूर्ति**

अस्वीकरणः 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 व्यवहारिक प्रयोजनों हेतु निर्णय का अंग्रेजी स्वरुप ही अभिप्रमाणित माना जाएगा और कार्यान्वयन तथा लागू किए जाने हेतु उसे ही वरीयता दी जाएगी।

**Translated by – Vidhi Mehta**

Web Copy
High Court of Chhattisgarh
Bilaspur