भारतीय सर्वोच्च न्यायालय

द सिल्पी निमार्ण ठेकेदारगण

बनाम्

भारत संघ और अन्य

(सिविल अपीलीय क्षेत्राधिकार)

(विशेष अनुमति याचिका (सिविल) संख्या -13802-13805/2019)

(रिट अपील संख्या-1375 और 1376/2019 रिट अपील संख्या 1359/2019 और रिट अपील संख्या 1374/2019 में केरल उच्च न्यायालय अरनाकूलम पीठ के निर्णय एवं आदेश दिनांक 13.06.2019 से उद्भूत)

21 जून 2019

[दीपक गुप्ता और सूर्यकांत, न्यायाधीशगण,]

अपीलार्थी के तरफ से- पी. एन. रवींद्रन, वरिष्ठ अधिवक्ता, सुश्री सुमन यादव, राजीव ए. जार्ज, सुश्री बी. विजयलक्ष्मी मेनन, अधिवक्ता।

उत्तरदातागण के तरफ से- विक्रमजीत बनर्जी, ए.एस.जी., आर. बालासुब्रमण्यम, सुश्री मीनाक्षी अरोड़ा, वरिष्ठ अधिवक्ता, राजन के. चैरसिया, अक्षय अमृतांषु, वैभव चडढ़ा, ए. के. शर्मा, युगंधरा पवार झा, प्रज्ञान प्रदीप शर्मा, अतुल झा, चंदन गोस्वामी, सुश्री रष्मि सिंह, दीपू थंकन, जोसेफ कोडियंत्र और सुश्री राजी जोसेफ, अधिवक्ता

न्यायालय का निम्नलिखित आदेश पारित किया गया था

आदेश

1. मामले की तत्कालिकता को ध्यान में रखते हुए विस्तृत सुनवाई के बाद विशेष अनुमति याचिकाएँ खारिज कर दी गयी और हमने निर्देश दिया था कि एक तर्क संगत आदेश का पालन किया जाएगा इसलिए वर्तमान आदेश

2. प्रतिवादी संख्या 1 और 2 ने कोचि में दो कार्यों के लिए निविदाए आमंत्रित करने का नोटिस जारी किया। इन कार्यों के अनुमानित लागत क्रमशः 53 करोड़ और 72 करोड़ रूपये थी।याचिकाकर्ता "द सिल्पी कंस्ट्क्षन कंस्टेक्टर" (इसके बाद में फर्म के रूप में संदभित) ने साइट पर अपनी प्रतिस्पद्र्धी बोली अपलोड की तथा सभी शर्तों का पालन किया याचिकाकताओं की तकनीकी बोलियों को निविदा अधिकारियों द्वारा 28.03.2019 को खारिज कर दिया गया था। याचिकाकर्ता ने 28.03.2019 को ही अपीलीय प्राधिकारी के समक्ष अपील दायर की जिसे दिनांक 09.04.2019 को खारिज कर दिया गया।

03. इसके बाद, याचिकाकर्ता ने केरल उच्च न्यायालय में एक रिट याचिका दायर की और मुख्य आधार यह उठाया गया कि उसकी निविदा या अपील को खारिज करते समय कोई कारण नही बताया गया था। रिट याचिका पर दायर जबाव में, प्रतिवादीगण द्वारा यह रूख अपनाया गया कि चूंकि याचिकाकर्ता बोली जमा करने के लिए पात्रता मानदण्डों को पूरा नहीं करता था इसलिए याचिकाकर्ता की निविदाए खारिज कर दी गयी। यह भी विशेष रूप से आग्रह किया गया था कि याचिकाकर्ता की फार्म की एक सहयोगी कंपनी जिसका नाम " मेसर्स सिल्पी रियल्टर्स एण्ड कान्टेªक्टर्स प्राईवेट लिमिटेड" ,(इसके बाद विशेष सहयोगी कंपनी के रूप में संदर्भित किया गया है) ने अपनी सूची का नवीनकरण नही किया था और सितंबर 2017 को समाप्त होने वाली तिमाही के लिए "एस.एस." श्रेणी के ठेकेदारों की कार्यभार वापसी के संबंध में इसके खिलाफ प्रतिकूल टिप्पणियाँ की थी। यह आग्रह किया गया था कि चूकि सहयोगी कंपनियों को प्रतिकूल टिप्पणियों दी गयी थी इसलिए याचिकाकर्ता फर्म को ठेका नही दिया जा सकता।

04. विद्वान एकल न्यायाधीश ने अपील को यह कहते हुए स्वीकार कर लिया कि अपीलीय प्राधिकारी द्वारा पारित आदेश एक बोलने वाला आदेश नही था इसलिए कानूनी रूप से टिकाऊ नही था। विद्वान एकल न्यायाधीश ने यह भी कहा कि सहयोगी कंपनी के खिलाफ की गयी प्रतिकूल टिप्पणियों का इस्तेमाल याचिकाकर्ता के खिलाफ नही किया जा सकता है। विद्वान एकल न्यायाधीश ने यह माना कि सहयोगी कंपनियों के विरूद्ध टिप्पणियाँ उचित नहीं थी। तदनुसार रिट याचिका की अनुमति दी गयी और उत्तरदातागण संख्या- 1 और 2 को याचिकाकर्ता की वित्तीय बोली पर विचार करने का निर्देश दिया गया।

05. प्रतिवादी संख्या 1 और 2 और कुछ निविदाकारों ने, जो विद्वान एकल न्यायाधीश के समक्ष पक्षकार नही थे, रिट अपील दायर की। इन रिट अपीलों को डिविजन बेंच ने सबसे पहले यह कहते हुए अनुमति दी थी कि संविदात्मक मामलों में हस्तक्षेप का दायरा बहुत सीमित है; दूसरे, विद्वान एकल न्यायाधीश को सहयोगी कंपनी के संबंध में प्राषासनिक अधिकारियों के निर्णय में हस्तक्षेप नही करना चाहिए था क्योकि यह नही दिखाया गया था कि उक्त निर्णय दुर्भावनापूर्ण था; तीसरा, चूंकि सहयोगी कंपनी ने प्रतिकूल टिप्पणी नही दी थी, इसलिए विद्वान एकल न्यायाधीश याचिकाकर्ता फर्म द्वारा दायर रिट याचिका में इसे रदद् नही कर सकते थे ; और अंत में , याचिकाकर्ता की वित्तीय बोली पर विचार करने के लिए निविदाकर्ता प्राधिकारियों को निर्देश देने के विद्वान एकल न्यायाधीश के निर्देश का वस्तुतः मतलब यह था कि याचिकाकर्ता की तकनीकी बोली स्वीकार कर ली गयी थी।

06. व्यथित, इन याचिकाओं में मूल रिट याचिकाकर्ता हमारे सामने है इस न्यायालय ने निर्णयों की श्रंृखला मंे संविदात्मक मामलों में न्यायिक समीक्षा के संबंध में सिद्धांत निर्धारित किये है। यह स्थापित कानून है कि रिट अदालतों को आसानी से विणिज्यिक गतिविधियों में केवल इस आधार पर हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए कि इसमें सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम या सरकारी एजेंसिया शामिल है।

07. टाटा सेल्यूलर बनाम भारत संघ (1994(6)एस.सी.सी. 651), के मामले में यह माना गया कि मनमानी या पक्षपात को रोकने के लिए सरकारी अनुबंधों की न्यायिक समीक्षा की अनुमति थी। इस मामले में प्रतिपदी सिद्धांत हैं:-

"94.....

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

(2) न्यायालय अपील की अदालत के रूप में नही बैठता है बल्कि केवल उस तरीके की समीक्षा करता है जिसमें निर्णय लिया गया था।

(3) न्यायालय के पास प्रशासनिक निर्णय को सही करने की विशेषज्ञता नही है। यदि प्रशासनिक निर्णय की समीक्षा की अनुमति दी जाती है तो यह आवष्यक विषेषज्ञता के बिना, अपने स्वयं के निर्णय को प्रतिस्थापित कर देगा, जो स्चयं त्रुटिपूर्ण हो सकता है।

(4) निविदा आमंत्रण की शर्तें न्यायिक जॉच के लिए खुली नही हो सकती क्योकि निविदा आमंत्रण अनुबंध के दायरे में है।

सामान्यता, निविदा स्वीकार करने या अनुबंध देने का निर्णय कई स्तरों के माध्यम से बातचीत की प्रक्रिया द्वारा किया जाता है। अकसर, ऐसे निर्णय विशेषज्ञों द्वारा गुणात्मक रूप से दिये जाते है।

(5) सरकार को संविदा की स्वतंत्रता होनी चाहिए। दूसरे शब्दों में, प्रशासनिक क्षेत्र या अप्रशासनिक क्षेत्र में कार्य करने वाले प्रशासनिक निकाय के लिए जोड़ो में निष्पक्ष खेल एक आवश्यक सहवर्ती है। हालांकि, निर्णय को न केवल तर्कसंगत्ता के वेडेनसवरी सिद्धांत (उपर बताये गए अन्य तथ्यों सहित) के अनुप्रयोग द्वारा परीक्षण किया जाना चाहिए, बल्कि पूर्वाग्रह से प्रभावित और दुर्भावना से प्रेरित मनमानी से मुक्त होना चाहिए।

(6) निर्णयों को रदद् करने से प्रशासन पर भारी बोझ पड सकता है और व्यय में वृद्धि हो सकती है और बिना बजट के खर्च हो सकता है।“

08. रौनक इंटरनेशनल लिमिटेड बनाम आई.वी.आर. कंस्ट्रक्षन लिमिटेड (1999) 1 एस.सी.सी. 492,

में इस न्यायालय ने माना कि वरिष्ठ न्यायालयों को निविदाओं के मामले में तब तक हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए जब तक की पर्याप्त सार्वजनिक हित शामिल न हो या लेन-देन की दुर्भावनापूर्ण न हो।

09. एयर इंडिया लिमिटेड बनाम कोच्चि इंटरनेशनल लिमिटेड (2000) 2 एस.सी.सी. 617, में इस न्यायालय ने एक बार फिर राज्य और उसके उपकरणों से जुडे अनुबंधों मे न्यायिक हस्तक्षेप को उचित ठहराने के लिए अत्यधिक सार्वजनिक हित की आवश्यकता पर बल दिया। यह अभिनिर्धारित किया गया कि न्यायालयों को अपनी विवेकाधीन शक्तियों का प्रयोग करते समय बहुत सावधानी से आगे बढ़ना चाहिए और इन शक्तियों का प्रयोग केवल सार्वजनिक हित को आगे बढाने के लिए करना चाहिए, न कि केवल कानूनी मुद्दा उठाने के लिए।

10. कनार्टक एस.आई.आई.डी.सी. लिमिटेड बनाम कैवलेट इंडिया लिमिटेडख्(2005) 4 एस.सी.सी. 456, में यह अभिनिर्धारित किया गया था कि अधिकतम राशि की वसूली के लिए प्रभावी कदम उठाए जाने चाहिए लेकिन संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत अपनी शक्ति का प्रयोग करने वाला उच्च न्यायालय निगम द्वारा प्रभावित विक्री की शुद्धता का निर्णय लेने में सक्षम नहीं है।

11. मास्टर मरींन सर्विसेंस (प्राईवेट) लिमिटेड बनाम मेटकाफ और हाजंकंषन (प्राईवेट) लिमिटेड (2005) 6 एस.सी.सी. 138, में यह अभिनिर्धारित किया गया था कि अनुबंधों के संबंध में न्यायिक समीक्षा की शक्ति का प्रयोग करते समय न्यायालय को मुख्य रूप से इस सवाल पर ध्यान देना चाहिए कि क्या निर्णय लेने की प्रक्रिया में कोई कमी रही है। न्यायिक समीक्षा के माध्यम से न्यायालय सार्वजनिक निकायों या राज्य द्वारा किये गए अनुबंध की शर्तों के विवरण की जाँच नहीं कर सकता है।

12.बी.एस.एन.जोषी एण्ड संस लिमिटेड बनाम नायर कोल सर्विसेस लिमिटेड(2006)11 एस.सी.सी. 548, में यह अभिनिर्धारित किया गया कि यह हमेशा आवश्यक नही है कि अनुबंध सबसे कम निविदाकर्ता को दिया जाए और यह ध्यान में रखा जाना चाहिए कि नियोक्ता इसके लिए सबसे अच्छा न्यायाधीश है ; वही आमतौर पर अपने डोमेन (कार्यक्षेत्र) के भीतर होता है। इसलिए ऐसे मामले में न्यायालय का हस्तक्षेप न्यूनतम होना चाहिए। इसलिए ऐसे मामलों में उच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार सीमित होने के कारण न्यायालय को आमतौर पर न्यायिक संयम बरतना चाहिए जब तक कि नियोक्ता की ओर से अवैधता या मनमानी अभिलेख पर स्पष्ट रूप से परिलक्षित न होता हों।

13. जगदीश मंडल बनाम् उड़िसा राज्य 2007 14 517, एस.सी.सी. के मामले में यह अभिनिर्धारित किया गयाः-

> ”22. प्रशासनिक कार्यवाही की न्यायिक समीक्षा का उद्देश्य मनमानी, तर्कहीनता अनुचितता, पूर्वाग्रह और र्दुभावना को रोकना है। इसका उद्देश्य यह जांचना है कि क्या विकल्प या निर्णय ”कानूनन “ किया गया है या नहीं न कि यह जाँचना कि विकल्प या निर्णय सही है या नहीं। जब निविदाओं या अनुबंध देने से संबंधित मामलों में न्यायिक समीक्षा की शक्ति लागू की जाती है तो कुछ विशेष विशेषताओं को ध्यान मे रखा जाना चाहिए। एक अनुबंध एक वाणिज्यिक लेन देन है। निविदाओं का मूल्यांकन करना और अनुबंध देना अनिवार्य रूप से व्यावसायिक कार्य है । समता और प्राकृतिक न्याय के सिद्धान्त से दूर ही रहते हैं, यदि अनुबंध देने से संबंधित निर्णय प्रामाणिक है और सार्वजनिक हित मे है तो अदालतें न्यायिक समीक्षा की शक्ति का प्रयोग करते हुए हस्तक्षेप नहीं करेगी, भले ही कोई प्रक्रियात्मक विचलन या मूल्यांकन में त्रुटि या निविदाकर्ता के प्रति पूर्वाग्रह हो। सार्वजनिक हित की कीमत पर निजी हित की रक्षा के लिए या संविदात्मक विवादों का निर्णय करने के लिए न्यायिक समीक्षा की शक्ति को लागू करने की शक्ति नही दी जाएगी। शिकायत करने वाला निविदाकर्ता या ठेकेदार हमेशा व्यवहार न्यायालय में क्षतिपूर्ति की मांग कर सकता है। काल्पनिक शिकायतों, घायल अभिमान और व्यावसायिक प्रतिद्वंदिता के साथ असफल निविदाकारों द्वारा कुछ तकनिकी /प्रतियात्मक उल्लंघन एवं स्वयं के प्रति कुछ पूर्वाग्रहों के ढेर से पहाड़ बनाने और न्यायिक समीक्षा की शक्ति का प्रयोग करके अदालतों को हस्तक्षेप करने के लिए मनाने के प्रयासों का विरोध किया जाना चाहिए। इस तरह के हस्तक्षेप, या तो अंतरिम या अंतिम, सार्वजनिक कार्यों को वर्षों तक रोक सकते है या हजारों या लाखों लोगों को राहत और सहायता में दूरी कर सकते है और परियोजना की लागत को कई गुणा बढा सकते है .....“

14. मिषिगन रबड़ (इंडिया) लिमिटेड बनाम कनार्टक राज्य एवं अन्य (2012)8 एस.सी.सी.216, के मामले में यह अभिनिर्धारित किया गया कि यदि राज्य या उसके उपकरण अनुबंध देने में उचित , निष्पक्ष और सार्वजनिक हित मे कार्य करते हैं तो न्यायालय द्वारा हस्तक्षेप बहुत प्रतिबंधात्मक होगा क्योंकि कोई भी व्यक्ति सरकार के

साथ व्यापार करने के मौलिक अधिकार का दावा नही कर सकता है। इसलिए, अदालतें आमतौर पर नीतिगत निणयों और राज्य या सार्वजनिक प्राधिकरणो द्वारा अनुबंध किये जाने केा चुनौती दिये जाने वाले मामले में हस्तक्षेप नही करेगी।

15. एफकान्स इन्फ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड बनाम नागपुर मेट्रो रेल कारपोरेशन लिमिटेड (2016)16 एस.सी.सी.818, में यह अभिनिर्धारित किया गया कि निर्णय लेने की प्रक्रिया या प्रशासनिक पदाधिकारी के निर्णय से असहमति मात्र संवैधानिक न्यायालय के हस्तक्षेप का कोई कारण नही है। संवैधानिक न्यायालय द्वारा निर्णय लेने की प्रक्रिया या निर्णय में हस्तक्षेप करने से पहले दुर्भावना, किसी का पक्ष लेने का इरादा या मनमानी , तर्कहीनता या विकृति की सीमा को पूरा किया जाना चाहिए। किसी परियोजना का मालिक या नियोक्ता, जिसने निविदा दस्तावेज लिखे हैं, उसकी आवष्यकताआ को समझने और सराहने तथा उसके दस्तावेजों की व्याख्या करने के लिए सबसे अच्छा व्यक्ति है। यह संभव है कि किसी परियोजना का मालिक या नियोक्ता निविदा दस्तावेजों की ऐसी व्याख्या दे सकता है जो संवैधानिक न्यायालयों केा स्वीकार्य नही है, लेकिन वह अपने आप मे दी गयी व्याख्या में हस्तक्षेप करने का केाई कारण नही है।

16. मोन्टेकार्लो बनाम एन.टी.पी.सी. लिमिटेड ए.आई.आर.2016 एस.सी.4946, के मामले में यह अभिनिर्धारित किया गया कि जहां कोई निर्णय लिया जाता है जो स्पष्ट रूप से निविदा दस्तावेज की भाषा के अनुरूप होता है या उस उद्देश्य को पूरा करता है जिसके लिए जारी की जाती है, अदालत केा संयम के सिद्धांत का पालन करना चाहिए। न्यायालय द्वारा तकनीकी मूल्याकंन या तुलना की अनुमति नहीं होगी। अन्य क्षेत्रों में अनुबंध से संबंधित एक सामान्य उपकरण को स्कैन करने और समझने के लिए जिस सिद्धांत को लागू किया जाता है, उसे विशेष कौशल की आवश्यकता वाले तकनीकी कार्यों और परियोजनाओं से संबंधित निविदा दस्तावेजों की व्याख्या और सराहना करने से अलग तरीके से व्यवहार किया जाना चाहिए। मालिक को उद्देश्य पूरा करने की अनुमति दी जानी चाहिए और जोडों में स्वतंत्र रूप से खेलने की अनुमति होनी चाहिए।

17. नगर निगम उज्जैन और अन्य बनाम बी.भी.जी.इंडिया लिमिटेड एवं अन्य (2018)5 एस.सी.सी.462, के मामले में यह अभिनिर्धारित किया गया कि संबंधित प्राधिकारी अनुबंध के तहत सौपे जाने वाले काम के आधार पर सर्वश्रेष्ठ व्यक्ति या सर्वोत्तम कोटेशन का पता लगाने के लिए सबसे अच्छी स्थिति में है। न्यायलय ऐसे कार्य को पूरा करने के लिए ऐसे अयोग्य व्यक्ति /कंपनी को चुनने के लिए बाध्यकारी नही कर सकता है। काम या समान की खराब गुणवत्ता के कारण सार्वजनिक रूप से भारी कठिनाई हो सकती है और गलतियों को सुधारने या दोषो को सुधारने या यहाँ तक कि कभी कभी पूरे काम को दुबारा करने में पर्याप्त वित्तीय परिव्यय हो सकता है।

18. हाल ही में केयरटेल इंफोटेक लिमिटेड बनाम हिन्दुस्तान पेट्रोलियम कारपोरेशन लिमिटेड और अन्य (2019)6 स्केल 70, के मामले में इस न्यायालय ने देखा कि भारत के संविधान के अनुच्छेद 226 के तहत एक रिट याचिका केवल सरकार और सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के आर्थिक गतिविधियों में उतरने के मददेनजर ही सुनवाई योग्य थी। इस न्यायालय ने पाया कि प्रक्रिया मे निष्पक्षता सुनिष्चित करने के लिए विभिन्न जाँच और संतुलन है। यह देखा गया कि खिड़की बहुत चैड़ी खोली गयी है क्योंकि हर छोटी या बड़ी निविदा को नियमित रूप से चुनौती दी जाती है, जिसके परिणामस्वरूप सरकार और सार्वजनिक क्षेत्रों को नुकसान होता है, जब अनावश्यक, सूक्ष्म विवरणों की बारीकी से जाँच की जाती है।

19. मौलिक अधिकारों का संरक्षक होने के नाते यह न्यायालय मनमानी, तर्कहीनता, दुर्भावना, और पूर्वाग्रह होने पर हस्तक्षेप करने के लिए बाध्य है। हांलाकि, इस न्यायालय ने उपरोक्त सभी निर्णयों में बार-बार आग्रह किया है कि अदालतों को संविदात्मक या वाणिज्यिक मामलों में न्यायिक समीक्षा की अपनी शक्तियों का प्रयोग करते

समय बहुत अधिक संयम बरतना चाहिए। यह न्यायालय आमतौर पर संविदात्मक मामलों में हस्तक्षेप करने से कतराता है, जब तक कि मनमानी या दुर्भावना या पूर्वाग्रह या अतार्किकता का कोई स्पष्ट मामला सामने न आ जाए। हमें याद रखना चाहिए कि आज कई सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम निजी उद्योग के साथ प्रतिस्पर्धा करते हैं। निजी पार्टियों के बीच किए गए अनुबंध रिट क्षेत्राधिकार के तहत जाँच के अधीन नहीं है। इसमें कोई संदेह नहीं है, जो निकाय संविधान के अनुच्छेद 12 के अर्थ के तहत राज्य है, वे निष्पक्ष रूप से कार्य करने के लिए बाध्य है और वरिष्ठ न्यायालयों के रिट क्षेत्राधिकार के लिए उत्तरदायी है, लेकिन इस विवेकाधीन शक्ति का प्रयोग बहुत अधिक संयम और सावधानी के साथ किया जाना चाहिए। न्यायालयों को अपनी सीमाओं और व्यावसायिक मामलों में अनावश्यक हस्तक्षेप से होने वाले खतरे का एहसास होना चाहिए। तकनीकी मुददों से जुड़े अनुबंधों में अदालतों को और भी अधिक अनिच्छुक होना चाहिए क्योकि न्यायाधीशों की वेषभूषा में हममे से अधिकांश के पास हमारे क्षेत्र से परे तकनीकी मुद्दों पर निर्णय लेने के लिए आवश्यक विशेषज्ञता नहीं है। जैसा कि उपर उद्धत निर्णयों में कहा गया है, अदालतों को निविदाओं को स्कैन करते समय एक आवर्धन लेस का उपयोग नहीं करना चाहिए और हर छोटी गलती को एक बड़ी गलती के रूप में प्रदर्शित नहीं करना चाहिए। वास्तव में, अदालतों को अनुबंध के मामलों में सरकार और सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों को " निष्पक्ष भूमिका " देनी चाहिए। अदालतों को वहाँ भी हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए जहां इस तरह के हस्तक्षेप से राजकोष को अनावश्यक नुकसान हो.

20. उपर उल्लिखित निर्णयों में निर्धारित कानून का सार संयम और सावधानी बरतना है; राज्य के उपकरणों से जुड़े अनुबंध के मामलों में न्यायिक हस्तक्षेप को उचित ठहराने के लिए अत्यधिक सार्वजनिक हित की आवश्यकता; जब तक निर्णय पूरी तरह से मनमाना या अनुचित न हो, अदालतों को विशेषज्ञों की राय को महत्व देना चाहिए; न्यायालय उपयुक्त प्राधिकारी के उपर अपील की अदालत की तरह नहीं बैठता है; अदालत को यह महसूस करना चाहिए कि निविदा जारी करने वाला प्राधिकारी उसकी आवश्यकताओं का सबसे अच्छा न्यायाधीश है और इसलिए, अदालत का हस्तक्षेप न्यूनतम होना चाहिए। वह प्राधिकारी जो अनुबंध या निविदा जारी करता है, और जिसने निविदा दस्तावेज लिखे है, वह इस बात का सबसे अच्छा न्यायाधीश है कि दस्तावेजों की व्याख्या कैसे की जानी है। यदि दो व्याख्याएँ संभव हो तो लेखक की व्याख्या को अवश्य स्वीकार किया जाना चाहिए। अदालतें केवल मनमानी अताकिकता, पूर्वाग्रह, दुर्भावना या विकृति को रोकने के लिए हस्तक्षेप करेंगी। इस दृष्टिकोण को ध्यान मे रखते हुए हम वर्तमान मामले से निपटेंगे।

21. याचिकाकर्ता के विद्वान अधिवक्ता द्वारा यह आग्रह किया गया है कि उच्च न्यायालय की डिवीजन बेंच ने यह मानने में गलती की है कि याचिका में सभी निविदाकारों को पक्षकार बनाए बिना रिट याचिका सुनवाई योग्य नहीं है। शुरूआत में, हम यह कह सकते हैं कि उच्च न्यायालय की खंडपीठ ने माना है कि निविदा प्राधिकारी के निर्णय को चुनौती देने वाले सभी मामलों में, सभी पात्र निविदाकारों को पक्षकार बनाया जाना चाहिए। हमें नहीं लगता कि इस तरह के व्यापक प्रस्ताव को कानून के एक अनम्य नियम के रूप मे निर्धारित किया जा सकता है। मान लिजिए कि निविदा प्रस्तुत करने की इच्छुक पार्टी को निविदा दस्तावेज बेचे/वितरित नही किये गए है तो ऐसी स्थिति में अन्य निविदाकर्ता आवश्यक पक्षकार नही होंगे। वर्तमान मामले में याचिकाकर्ता केवल अपनी तकनीकी बोली की अस्वीकृति को चुनौती दे रहा था। इस स्तर पर अन्य निविदाकर्ता आवश्यक पक्षकार नहीं थे। स्थिति अन्यथा हो सकती है यदि कोई निविदाकर्ता किसी अन्य को दी गई बोली को चुनौती देता है या बाद के चरण में उसकी बोली की अस्वीकृति को चुनौती देता है। हमारे विचार में रिट याचिका अन्य निविदाकारों की अनुपस्थिति में भी सुनवाई योग्य थी क्योकि उस स्तर तक कोई सफल निविदाकर्ता नही था। आवश्यक पक्षकार कौन है यह प्रत्येक मामले के तथ्यों पर निर्भर करेगा।

22. इसके बाद यह आग्रह किया गया कि डिवीजन बेंच ने यह निर्णय लेने में गलती की कि सहयोगी कंपनी द्वारा किसी भी चुनौती के अभाव में सहयोगी कंपनी के खिलाफ दर्ज की गई प्रतिकूल टिप्पणियों पर विचार नहीं किया जा सकता है। हम इस तर्क को स्वीकार करते हैं। हमारे सुविचारित विचार में यदि निविदा प्राधिकारी याचिकाकर्ता फर्म के खिलाफ सहयोगी कंपनी की किसी भी प्रतिकूल सामग्री का उपयोग कर रहा है तो याचिकाकर्ता फर्म यह आग्रह करने की हकदार होगी कि प्रतिकूल टिप्पणियों की आवश्यकता नहीं है या प्रतिकूल टिप्पणियाँ उचित नहीं है या प्रतिकूल याचिकाकर्ता फर्म की निविदा पर विचार करते समय टिप्पणियों पर विचार नहीं किया जा सकता।

23. फिर हम इस विवादास्पद प्रश्न पर आते हैं कि क्या याचिकाकर्ता फर्म और सहयोगी कंपनी अनुबंध नियमावली, 2007 के खंड 1.19 के अर्थ के अंतर्गत "संबंधित फर्म" है। उक्त खंड इस प्रकार हैः

1.19 संबंधित फर्म

(ए) कार्य अनुबंधों के व्यापार में, व्यावसायिक संबंध" सबसे महत्वपूर्ण कारक है। यह निविदा के सूचना में किये जाने वाले प्रावधान से पुष्ट होता है क्योंकि एक ठेकेदार या निगम, जो एक अनुमोदित ठेकेदार के रूप में पंजीकृत होने की इच्छा रखता है, उसे उन सभी एमईएस पंजीकृत ठेकेदारों का विवरण देना चाहिए, जिनके साथ उसका व्यावसायिक संबंध है, चाहे वे किसी भी प्रकार के हो, इस तथ्य पर विचार किये बिना खून/नजदीकी रिष्ता है या नही। इनमें ठेकेदार या निगम की सभी सहयोगी संस्थाएँ भी शामिल होगी।

(बी) ऐसे ठेकेदारों के मामले में जिनका एक दूसरे के साथ खून/घनिष्ठ संबंध है, लेकिन कोई भी व्यावसायिक संबंध नहीं है, ऐसे संबंधित ठेकेदारों का विवरण नामांकन फाम के क्रम संख्या 7 के तहत देने की आवश्यकता नहीं है। ऐसे मामलों में, इन ठेकेदारों को निविदाए जारी करने से इनकार करना सही नहीं होगा यदि वे निविदाए जारी करने के लिए चयन में सभी आवश्यकताओं को पूरा करते है। हालाँकि, किसी एक पक्ष के निविदा तय करते समय, यह सुनिश्चित किया जाएगा कि निष्पक्ष प्रतिस्पर्धा हुई है।

(सी) एक ठेकेदार/निगम को अन्य ठेकेदारो /निगमो के साथ "व्यावसायिक संबंध" कहा जाता है जब एक या अधिक साझदारो/निर्देशकों का साझा संबंध होता है।

24. हमारे सामने यह विवाद नहीं है कि याचिकाकर्ता फर्म के सभी भगीदार सहयोगी कंपनी के निदेशक हैं और इसलिए, इसमें काई संदेह नहीं हो सकता है कि याचिकाकर्ता फर्म और सहयोगी कंपनी व्यावसायिक संबंध रखने वाली संबंधित फर्म है। इसलिए, सहयोगी कंपनी के खिलाफ की गई प्रतिकूल टिप्पणियों का इस्तेमाल याचिकाकर्ता फर्म के खिलाफ किया जा सकता है। याचिकाकर्ता के विद्वान अधिवक्ता के प्रति निष्पक्ष रहे इस मुद्दे पर हमारे सामने गंभीरता से विवाद नही किया गया।

25. यह हमें सबसे विवादस्पद मुद्दे पर लाता है कि क्या उच्च न्यायालय के विद्वान एकल न्यायाधीश यह मानने में सही थे कि अपीलीय आदेश खराब थे क्योंकि वे बिना किसी कारण के थे। हमें यह याद रखना चाहिए कि हम पूरी तरह से प्रशासनिक निर्णयों से निपट रहे है। ये अनुबंध के दायरे में है। निविदा को अस्वीकार करते समय निविदा आमंत्रित करने वाले व्यक्ति या प्राधिकारी को कारण बताने की आवष्यकता नहीं है, भले ही वह संविधान के अनुच्छेद 12 के अर्थ के अंतर्गत कोई राज्य हो। ये निर्णय न तो न्यायिक है और न ही अर्ध-न्यायिक । यदि हर स्तर पर कारण बताया जाएगा तो राज्य की व्यावसायिक गतिविधियाँ ठप हो जाएंगी। इस संबंध में राज्य को पर्याप्त छूट दी जानी चाहिए। प्रतिवादी संख्या 1 और 2 रिट याचिका के विरोध में कारण बताने के हकदार थे जो उन्होंने किया है।

26. विभाग की ओर से दो कारण बताये गये, एक तो यह कि सहयोगी कंपनी को चेन्नई जोन में कुछ निर्माण का ठेका दिया गया था और परियोजना के क्रियान्वयन में भारी देरी हुई थी। याचिकाकर्ताआं के अनुसार, अधिकारियों द्वारा समय-समय पर उन्हें विस्तार दिया गया था और विस्तार देना ही दर्शाता है कि परियोजना के विस्तार के लिए उचित आधार थे और इसलिए, तकनीकी बोली को अस्वीकार करने के लिए इस आधार का सहारा नहीं लिया जा सकता था।

27. दूसरा कारण यह था कि सहयोगी कंपनी को दिए गए एक अन्य अनुबंध में, सहयोगी कंपनी अनुबंध के अपने हिस्से को पूरा करने में विफल रही थी, जिसके कारण अनुबंध रदद् हो गया था। याचिकाकर्ता का रूख यह था कि पक्षों के बीच विवाद को मध्यस्थता के लिए भेजा गया था और मध्यस्थ ने सहयोगी कंपनी के पक्ष में फैसला सुनाया था। इसलिए, याचिकाकर्ता के पक्ष मे निष्कर्ष निकला। उत्तरदाताओं के अनुसार, अवार्ड को अदालत के समक्ष चुनौती दी गयी थी।

28. जहां तक दूसरी आपत्ति का सवाल है, हम याचिकाकर्ता से सहमत है कि एक बार याचिकाकर्ता के पक्ष में निर्णय पारित हो जाने के बाद उस मुद्दे का इस्तेमाल याचिकाकर्ता के खिलाफ नही किया जा सकता है। यह अवार्ड एक बाध्यकारी निर्णय है, जब तक इसे रदद् नहीं किया जाता, तब तक यह कायम रहेगा।

29. हांलाकि, जहां तक पहली आपत्ति का सवाल है, केवल इसलिए कि समय विस्तार दिया गया है, इसका किसी भी तरह से यह मतलब नहीं है कि विभाग इस निष्कर्ष पर पहुँच गया है कि ठेकेदार की कोई गलती नहीं है। कभी कभी विस्तार इसलिए दिया जाता है क्योकि पहले ही बहुत सारा पैसा निवेश किया जा चुका है और अनुबंध रदद् करने और नए ठेकेदारों की नियुक्ति से अनावश्यक मुकदमे बाजी होगी और लागत में वृद्धि होगी। हम यह भी बता सकते है कि यद्यपि हमने माना है कि याचिकाकर्ता फर्म सहयोगी कंपनी के खिलाफ इस्तेमाल की गई साम़ग्ी़र की शुद्धता को चुनौती दे सकती है, हम इस तथ्य को नजरंदाज नही कर सकते है कि वर्तमान मामले में सहयोगी कंपनी ने अपनी सूची का नवीनीकरण नहीं कराया है। वर्तमान मामले में निविदाए आमंत्रित करने के लिए नोटिस जारी करने से बहुत पहले कुछ प्रतिकूल टिप्पणियों से सहयोगी कंपनी को अवगत करा दिया गया था। सहयोगी कंपनी ने न केवल अपनी सूची का नवीनीकरण नही कराया, बल्कि प्रतिकूल टिप्पणियों के खिलाफ प्रतिनिधित्व करने की भी परवाह नहीं की। हमें बताया गया है कि अनुबंध नियमावली, 2007 के अनुसार यदि सूचीबद्ध ठेकेदार को कोई प्रतिकूल टिप्पणी बतायी जाती है तो उक्त ठेकेदार को उसके खिलाफ प्रतिनिधित्व करने का अधिकार है। यदि कोई प्रतिनिधित्व नही किया गया तो यह स्पष्ट है कि ठेकेदार ने प्रतिकूल टिप्पणियों को स्वीकार कर लिया है। इस मामले में सहयोगी कंपनी द्वारा प्रतिकूल टिप्पणियों को स्वीकार कर लिया गया । कम से कम, स्वीकृत नहीं तो सहमति तो थी। इसलिए, यह एक ऐसा कारक था जिस पर उत्तरदाताओ द्वारा विचार किया जा सकता था।

30. निविदा में प्रदान किए गए पात्रता मानदंड यह निर्धारित करते हैं कि सक्षम इंजीनियरिंग प्राधिकारी के डब्ल्यूएलआर में कोई प्रतिकूल टिप्पणी नही होनी चाहिए। माना कि सहयोगी कंपनी के वर्क लोड रिटर्न (डब्ल्यूएलआर) मंे प्रतिकूल टिप्पणियाँ है। यह स्पष्ट है कि सहयोगी कंपनी को यह अहसास हो गया था कि उसे कोई ठेका नहीं दिया जाएगा, न तो उसने अपनी सूची का नवीनीकरण कराया और न ही निविदा जमा करने का प्रयास किया। सहयोगी कंपनी के निदेशकों ने याचिकाकर्ता फर्म के नाम पर निविदा के लिए आवेदन करके इन दुर्गम आपत्तियों को दूर करने का प्रयास किया न केवल नाम समान हैं बल्कि जैसा कि उपर बताया गया है, सहयोगी कंपनी के सभी निदेशक याचिकाकर्ता फर्म मे भागीदार है। इसलिए, सहयोगी कंपनी के खिलाफ की गई इन प्रतिकूल टिप्पणियों को नजरंदाज नहीं किया जा सकता।

31. मामले का एक अन्य महत्वपूर्ण पहलू यह है कि एमइएस सूचीबद्ध ठेकेदारो के लिए पात्रता मानदंड के अनुसार केवल "एसएस क्लास" में आने वाले ठेकेदार ही आवेदन करने के पात्र थे। निश्चित रूप से याचिकाकर्ता फर्म एक सूचीबद्ध ठेकेदार नही थी और इसलिए उसे अन्य ठेकेदारो के लिए पात्रता मानदंडो को पूरा करना आवश्यक था। निविदा आमंत्रण सूचना का प्रासंगिक भाग इस प्रकार हैः-

8	पात्रता मानदंड	
	(ए) एम ई एस के लिए सूचीबद्ध ठेकेदार	उन्हे निम्नलिखित मानदंडों को पूरा करना चाहिए (ए)..... (बी)..... (सी) उन्हें वर्ग "एसएस" श्रेणी ए (आई) में भर्ती होना चाहिए (डी) उन्हें समकक्ष इंजीनियर प्राधिकारी की डब्ल्यूएलआर मे प्रतिकूल टिप्पणी नही करनी चाहिए।
	(बी) अन्य ठेकेदारो के लिए	(बी) जो फर्म एमइएस के साथ सूचीबद्ध नहीं है, उसे निम्नलिखित मानदंडो को पूरा करना होगाः (ए)..... (बी)..... (सी) उन्हें वर्ग "एसएस" एमईएस ठेकेदारों और श्रेणी ए के भर्ती मानदंडों को पूरा करना चाहिए, अर्थात अपेक्षित मूल्य कार्य, वाषर्क कारोबार, साल्वेंसी, कार्यषील पूंजी, अचल संपत्ति/अचल संपत्ति, टी एंड पी, इंजीरियरिंग प्रतिष्ठान, सरकारी विभाग, पुलिस सत्यापन/पासपोर्ट आदि में आपेक्षिक मूल्य के कार्यों को संतोषजनक ढंग से पूरा करने के बाद कोई वसूली बकाया नही है। भर्ती मानदंड सभी एमईएस फार्मेषन में उपलब्ध अनुबंध 2007 (रीप्रिंट 2102) पर एमईएस मैनुअल के भाग प् के पैरा 1.4 में देखे जा सकते हैं। इन फर्मों को उस क्षेत्र के पुलिस प्राधिकारी से पुलिस सत्यापन की प्रति भी जमा करनी होगी जहां फर्म का पंजीकृत कार्यालय स्थित है/मालिक/साझेदार/प्रत्येक निदेशक के वैध पासपोर्ट की नोटरीकृत प्रति । (डी) उन्हें डब्ल्यूएलआर/या किसी भी प्राधिकारी की किसी अन्य समान रिपोर्ट में कोई प्रतिकूल टिप्पणी नहीं करनी चाहिए।

पात्रता मानदंड को पढ़ने से स्पष्ट रूप से पता चलेगा कि जहां तक एमईएस सूचीबद्ध ठेकेदारों का सवाल है, उन्हें "एसएस" श्रेणी ए (आई.) में सूचीबद्ध किया जाना चाहिए और दूसरी बात, उन्हें सक्षम इंजीरियर प्राधिकारी के डब्ल्यूएलआर में प्रतिकूल टिप्पणी नहीं करनी चाहिए। जहां तक अन्य ठेकेदारों का सवाल है, उन्हें "एसएस" एमईएस ठेकेदार श्रेणी ए (आई.) के समान मानदंडों को पूरा करना आवश्यक है और इन ठेकेदारों को विषेष रूप से बताया गया था कि वे एमईएस मैनुअल अनुबंधों में नामांकन मानदंड देख सकते है।

32. मैनुअल ठेकेदारों को सूचीबद्ध करने के लिए मानदंड भी प्रदान करता है। हम केवल वर्ग "एसएस" से संबंधित हैं। प्रासंगिक भाग इस प्रकार हैः-

"....

1. वर्ग 'एसएस' में नामांकन के लिए कंपनी अधिनियम 1956 के तहत निगमित कंपनी ही पात्र होगी।

..... "

इसलिए, केवल कंपनी अधिनियम, 1956 के तहत निगमित कंपनियाँ ही 'एसएस' श्रेणी के ठेकेदारों के रूप में सूचीबद्ध होने के लिए पात्र हैं। याचिकाकर्ता की ओर से आग्रह किया गया है कि एमईएस में नामांकन के लिए प्रस्तुत किए जाने वाले आवश्यक दस्तावेजों से निपटने के लिए कई अन्य स्थानां मालिकों, भागीदारों, निदेशकों जैसे शब्दों का उपयोग किया गया है, जिसका अर्थ है कि फर्मों को भी 'एसएस' श्रेणी के ठेकेदारों के रूप में सूचीबद्ध किया जा सकता है। हम इस तर्क से सहमत नहीं है. उपर उद्धृत नोट स्पष्ट रूप से इंगित करता है कि केवल निगमित कंपनियों को 'एसएस' श्रेणी के ठेकेदारों के रूप में सूचीबद्ध किया जा सकता है। इसके अलावा, खंड 1.5 एमईएस में नामांकन के लिए ठेकेदार द्वारा प्रस्तुत किए जाने वाले दस्तावेजों से संबंधित है। प्रासंगिक भाग इस प्रकार हैः-

(ए).....

(बी) फर्म के गठन के लिए शपथ पत्र (केवल सीमित कंपनियों को 'एसएस' वर्ग में सूचीबद्ध किया जाएगा)।

....

..... . "

इससे फिर पता चलता है कि केवल सीमित कंपनियों को ही 'एसएस' वर्ग में सूचीबद्ध किया जा सकता है। मैनुअल विभिन्न प्रकार के ठेकेदारों के नामांकन से संबंधित है। 'एसएस' उच्चतम श्रेणी है और इसके लिए केवल निगमित कंपनियाँ ही आवेदन कर सकती है। इसलिए, हमारी राय में याचिकाकर्ता निविदा प्रस्तुत करने के लिए पात्र नहीं था।

33. यह हल्का तर्फ दिया गया कि एक कंपनी होने की आवश्यकता केवल एमईएस सूचीबद्ध ठेकेदारों के लिए होगी, अन्य ठेकेदारों के लिए नही। इसका उत्तर उपर उल्लिखित अन्य ठेकेदारों के लिए पात्रता मानदंड में निहित है, जिसमें यह स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया है कि उन्हें वर्ग 'एसएस' एमईएस ठेकेदारों के नामांकन

मानदंडों को पूरा करना चाहिए। अन्यथा भी यह न्याय का मखौल होगा, यदि सूचीबद्ध ठेकेदार केवल सीमित कंपनियाँ हों और असूचीबद्ध अज्ञात ठेकेदार, कोई फर्म, व्यक्ति आदि हो सकते हैं। यह मानदंड का उद्देश्य नहीं है।

34. उपरोक्त चर्चा के मददे्नजर, हम उन याचिकाओं में कोई योग्यता नहीं पाते हैं, जिसें दिनांक 21.06.2019 के आदेश के तहत खारिज कर दिया गया है। आवेदन, यदि कोई हो, तो उसे भी खारिज कर दिया जाएगा।

(एस.एल.पी. को खारिज किया गया)

(संजय कुमार उपाध्याय)