(2021) 3 एस.सी.आर. 391

मेसर्स उत्कल सप्लायर्स

विरूद्ध

मेसर्स मां कनक दुर्गा एंटरप्राईजेज और अन्य

(सिविल अपील क्रं. 1517-1518/2021)

09 अप्रैल 2021

(आर.एफ. नरीमन एवं बी.आर. गवई, न्यायाधीशगण)

निविदाः निविदा के लिए आमंत्रण- निविदा सूचना में यह नियत किया गया कि बोलीदाता के पास श्रम विभाग का वैध श्रम अनुज्ञप्ति होनी चाहिए- अनावेदक क्रं. 1 को वैध श्रम अनुज्ञप्ति के अभाव में अयोग्य घोषित किया गया था अर्थात सक्षम प्राधिकरण से प्राप्त अनुबंध श्रम अनुज्ञप्ति- अनावेदक क्रं. 1 की रिट याचिका को यह अभिनिर्धारित करते हुए स्वीकार किया गया कि निविदा के अंतर्गत शर्त के अनुसार ठेका श्रम (विनियमन और उत्सादन अधिनियम 1970) के अंतर्गत जारी की जाने वाली अनुज्ञप्ति अनिवार्य नहीं है, बल्कि यह उडीसा दुकाने एवं वाणिज्यिक प्रतिष्ठान के अंतर्गत आवश्यक है- सफल बोलीदाता के द्वारा अपील- यह अभिनिर्धारित किया गया किः रिट न्यायालय के पास यह विशेषज्ञता/अनुभव नहीं है कि वह निर्णय सही करने के लिए प्राधिकरण के निर्णय के स्थान पर अपने निर्णय को प्रतिस्थापित करे- उच्च न्यायालय के द्वारा स्पष्ट रूप से इस मामले में न्यायिक समीक्षा के दायरे से बाहर जाकर उल्लंघन किया गया है- संभवतः किसी भी मामले में उडीसा अधिनियम की धारा 4 के अंतर्गत पंजीयन प्रमाण पत्र श्रम विभाग द्वारा जारी श्रम अनुज्ञप्ति के समान नहीं हो सकता- उडीसा अधिनियम की धारा 4 से यह स्पष्ट है कि उडीसा अधिनियम के अंतर्गत प्रतिष्ठानों का पंजीकरण, प्रतिष्ठानों के दुकान, वाणिज्यक प्रतिष्ठान, होटल आदि में वर्गीकृत करने के लिए है, ना कि श्रम अनुज्ञप्ति को जारी

करने के उद्देश्य से है, जो कि वर्तमान टी.सी.एन. के संदर्भ में ठेका श्रम अधिनियम के अंतर्गत केवल श्रम अनुज्ञप्ति होता है- उच्च न्यायालय का आदेश निरस्त किया गया- न्यायिक समीक्षा- रिट क्षेत्राधिकारिता।

अपीलों को स्वीकार करते हुए न्यायालय ने

यह अभिनिर्धारित किया किः 1. संबंधित प्राधिकरण ने ठेका श्रम अधिनियम के अंतर्गत श्रम अनुज्ञप्ति के रूप में बोलीदाताओं द्वारा प्रस्तुत किए जाने वाली अनुज्ञप्ति का उल्लेख करने के लिए स्वयं के टी.सी.एन. में उल्लेख किया। यह समग्र रूप से निविदा दस्तावेज के पढने से भी स्पष्ट है और विशेष रूप से खण्ड 6.20.6, 6.20.20 एवं 6.20.21 से भी स्पष्ट है कि नियोजित कर्मचारियों को संस्था के द्वारा अनुबंध श्रमिक के रूप से नियुक्त किया जाएगा। संस्था उन मामलो में वैकल्पिक व्यवस्था करने के लिए जिम्मेदार है, जहां उनके कर्मचारी हडताल पर जाते है। (पैराग्राफ 10) (398-सी-डी;398-जी-एच)

2. इन मामलों में न्यायिक समीक्षा, न्यायिक संयम के समान है। जिसकी समीक्षा की जा रही है, वह अपने आप में फैसला नहीं है, बल्कि निर्णय को किस रीति एवं ढंग से पारित किया गया है, इसकी समीक्षा की जा रही है। रिट न्यायालय के पास यह विशेषज्ञता/अनुभव नहीं है कि वह निर्णय सही करने के लिए प्राधिकरण के निर्णय के स्थान पर अपने निर्णय को प्रतिस्थापित करे। उच्च न्यायालय के द्वारा स्पष्ट रूप से इस माामले में न्यायिक समीक्षा के दायरे से बाहर जाकर उल्लंघन किया गया है। संभवतः किसी भी मामले में उडीसा अधिनियम की धारा 4 के अंतर्गत पंजीयन प्रमाण पत्र श्रम विभाग द्वारा जारी श्रम अनुज्ञप्ति के समान नहीं हो सकता। (पैराग्राफ 11, 14) (399-ए-बी;402-डी)

टाटा सेल्यूलर विरूद्ध युनियन ऑफ इंडिया (1994) 6 एस.सी.सी. 651ः (1994) 2 सप एस.सी.आर. 122; एफकोन्स इंफ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड विरूद्ध नागपुर मेट्रो रेल कॉपोरेशन लिमिटेड (2016) 16 एस.सी.सी. 818ः (2016) 3 एस.सी.आर. 551; मोंटिकार्लो लिमिटेड

विरूद्ध एन.टी.पी.सी. लिमिटेड, (2016) 15 एस.सी.सी. 272ः (2016) 8 एस.सी.आर. 224; केरेटल इंफोटेक लिमिटेट विरूद्ध हिंदुस्तान पेट्रोलियम कॉपोरेशन लिमिटेड, (2019) 14 एस.सी.सी. 81ः (2019) 6 एस.सी.आर. 950; म.प्र. राज्य विरूद्ध स्टेट ब्रिज कॉपोरेशन लिमिटेड, (2020) एस.सी.सी. आॅनलाईन एस.सी 1001; गैलेक्सी ट्रांसपोर्ट एजेंसीज विरूद्ध न्यू जे.के. रोडवेज, (2020) एस.सी.सी. आॅनलाईन एस.सी 1035- पर भरोसा किया गया।

3. उडीसा अधिनियम की धारा 4 से यह स्पष्ट है कि उडीसा अधिनियम के अंतर्गत प्रतिष्ठानों का पंजीकरण प्रतिष्ठानों के दुकान, वाणिज्यिक प्रतिष्ठान, होटल आदि में वर्गीकृत करने के लिए है, ना कि श्रम अनुज्ञप्ति को जारी करने के उद्देश्य से है, जो कि वर्तमान टी.सी.एन. के संदर्भ में ठेका श्रम अधिनियम के अंतर्गत केवल श्रम अनुज्ञप्ति है। (पैराग्राफ 14) (403-बी-ई)

4. अनावेदक क्रं. 1 द्वारा ठेका श्रम अधिनियम के अंतर्गत धारा 1(4) के संदर्भ में किए गए तर्क पुरी तरह से अनुपयुक्त है। इस अधिनियम की आवश्यकतानुसार इसकी प्रयोज्यता को केवल उन प्रतिष्ठानों को विस्तारित किया जा सकता है, जिसमें 20 या उससे अधिक कर्मी हो, को समुचित सरकार द्वारा परंतुक के अंतर्गत समाप्त किया जा सकता है, इससे यह स्पष्ट है कि यह अपरिवर्तनिय आवश्यकता नहीं है। किसी भी मामले में, ऐसे तर्क को स्वीकार किया जाना प्राधिकरण के अपने टी.सी.एन की व्याख्या का दूसरा अनुमान माना जायेगा, जो कि उपरोक्त कथित है, इसका दूसरा अनुमान नही लगाया जा सकता, जब तक कि यह मनमाना, विकृत या दुर्भावनापूर्ण न हो। (पैराग्राफ 15, 16) (403-ई-एफ;404-बी-सी;405-सी)

संदर्भित न्याय दृष्टांत

(1994) 2 सप 122 भरोसा किया गया पैरा 11

(2016) 3 एस.सी.आर. 551 भरोसा किया गया पैरा 12

(2016) 8 एस.सी.आर. 224 भरोसा किया गया पैरा 12

(2019) 6 एस.सी.आर. 950 भरोसा किया गया पैरा 12

सिविल अपीलीय क्षेत्राधिकारः सिविल अपील क्रं. 1517-1518/2021।

उडीसा उच्च न्यायालय, कटक के डब्ल्यू.पी. (सी) क्रं. 9475/2020 एवं डब्ल्यू.पी. (सी) क्रं. 9475/2020 से उत्पन्न आई.ए. नं. क्रं. 3581/2021 क्रमशः में पारित निर्णय एवं आदेश दिनांकित 23.02.2021 एवं 02.03.2021।

अपीलार्थी की ओर से श्री सिद्धार्थ दवे, वरिष्ठ अधिवक्ता, सुश्री सौम्या गुप्ता, श्री अविनाश कुमार शर्मा, श्री देबब्रता रेड्डी, श्री रमेन्द्र मोहन पटनायक अधिवक्तागण।

अनावेदकगण की ओर से श्री आदित्य कुमार चौधरी, गुरमेहरवानसिंह, श्री वैभव प्रसाद देव, श्री आलोक पाण्डे, श्री विवेक, श्री बाबू मलायि, श्री राजेशसिंह चौहान, श्री सुभाशिष मोहन्ती, श्री केदारनाथ त्रिपाठी अधिवक्तागण।

यह निर्णय **न्यायमूर्ति आर.एफ. नरीम**न द्वारा दिया गया।

1. अनुमति प्रदान की गई।

2. यह अपीले अनावेदक क्रं. 4 अधीक्षक कार्यालय, एस.सी.बी. मेडिकल कॉलेज एवं अस्पताल, कटक द्वारा जारी निविदा सूचना ("टी.सी.एन.") दिनांकित 30.12.2019 से उत्पन्न हुई है। इस टी.सी.एन. के द्वारा सील बंद निविदाए दो बोली प्रणाली (तकनीकी एवं वित्तीय) में वर्ष 2019-20 के लिए योग्य पंजीकृत आहार तैयार करने वाली एवं खान पान फर्मो/सप्लायर आदि से आमंत्रित की गई, जिनके पास वैध श्रम अनुज्ञप्ति एवं खाद्य अनुज्ञप्ति है एवं सरकारी या निजी स्वास्थ्य संस्थानों, जिनके पास न्यूनतम 200 बेड हो, को चिकित्सीय एवं गैर चिकित्सीय आहार की तैयारी एवं वितरण के क्षेत्र में न्यूनतम तीन वर्ष का सुसंगत अनुभव है। टी.सी.एन.

के साथ संलग्न "संदर्भ की शर्तों" में खंड 6.3.3 एवं 6.3.9 महत्वपूर्ण है और जो नीचे दी गई हैः

"6.3 पात्रता मापदंड

xxx xxx xxx

3. बोली लगाने वाले के पास सरकारी एवं निजी स्वास्थ्य संस्थानों, जिनके पास न्यूनतम 200 बेड हो, को चिकित्सीय एवं गैर चिकित्सीय आहार की तैयारी एवं वितरण के क्षेत्र में न्युनतम तीन वर्ष अनुभव हो।

xxx xxx xxx

9. बोली लगाने वाले के पास श्रम विभाग से प्राप्त वैध श्रम अनुज्ञप्ति (पंजीयन

क्रं. एवं दिनांक) हो।"

इसके अतिरिक्त खंड 6.13 के अंतर्गत किसी बोली को अस्वीकार करने के अधिकार निम्नानुसार निर्धारित किया गया हैः

"6.13 बोली को स्वीकार या अस्वीकार करने का अधिकारः

अस्पताल प्रशासन के पास किसी भी बोली या बोली प्रक्रिया को स्वीकार या अस्वीकार करने और ऐसी सभी बोलियों को किसी भी समय अनुबंध करने से पूर्व बिना किसी कारण को बताए अस्वीकार करने का अधिकार सुरक्षित है।"

इसी प्रकार खंड क्रं. 6.16 के अंतर्गत, एस.सी.बी. मेडिकल कॉलेज एवं अस्पताल प्रशासन अपने विवेकाधिकार के अंतर्गत किसी भी बोली दस्तावेज को अयोग्य घोषित कर सकता है, यदि कथित खंड में उल्लेखित दस्तावेज को बोलीदाता के द्वारा प्रस्तुत नहीं किया जाता है। खण्ड 6.16(एफ) निम्नानुसार हैः

"6.16 अयोग्यताः

इस बोली को आमंत्रित करने वाला एस.सी.बी. मेडिकल कॉलेज एवं अस्पताल प्रशासन अपने विवेकाधिकार के तहत किसी भी बोली दस्तावेज को अयोग्य घोषित करने के अधिकार को सुरक्षित रखता है, यदि निम्नलिखित दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किए जाते हैः

xxx xxx xxx

एफ) सक्षम प्राधिकरण द्वारा श्रम अनुज्ञप्ति"

खंड 6.20, उपखंड (6) के अंतर्गत यह है किः

"6.20 बोलीदाता को सामान्य जानकारीः

xxx xxx xxx

6. संस्था खाने पकाने एवं परोसने के लिए आवश्यक संख्या में कर्मचारियों की भर्ती करेगी, जिससे की भर्ती रोगियों को समय पर आहार उपलब्ध किया जा सकें। कर्मचारियों की सूची मय आधार कार्ड की प्रति सहित कार्यालय को सकारात्मक रूप से प्रस्तुत करनी होगी।"

3. उपरोक्त के अनुसरण में अपीलार्थी, अनावेदक क्रं. 1, अनावेदक क्रं. 5 एवं अनावेदक क्रं. 6 से निविदा समिति के द्वारा चार बोली प्राप्त की गई। तकनीकी समिति की मिटिंग दिनांक 17.02.2020 के अनुसार, अनावेदक क्रं. 1 व 6 को टी.सी.एन. की शर्तों के अनुसार वैध श्रम अनुज्ञप्ति, जो कि सक्षम प्राधिकरण द्वारा जारी किया गया हो, प्रस्तुत ना किए जाने के कारण अयोग्य घोषित किया गया। अपीलार्थी एवं अनावेदक क्रं. 5 को वित्तीय बोली खोलने के लिए चुना गया।

4. इस स्तर पर अनावेदक क्रं. 1 ने दिनांक 19.02.2020 को उसे अयोग्य घोषित किए जाने की आशंका के आधार पर रिट याचिका दायर की। दिनांक 20.02.2020 को रिट याचिका समय पूर्व होने के कारण खारिज कर दी गई।

5. दिनांक 24.02.2020 को निविदा समिति के द्वारा अपीलार्थी एवं अनावेदक क्रं. 5 की वित्तीय बोली को खोला गया और 82/-रू. प्रतिरोगी प्रतिदिन की औसत लागत का हवाला देते हुए अपीलार्थी को सबसे कम बोली लगाने वाला पाया गया।

6. इसी बीच, दिनांक 13.03.2020 को अनावेदक क्रं. 1 ने एक रिट याचिका दायर की, जिसमें अनुरोध किया कि निविदा समिति की कार्यवाही को अपास्त कर दिया जाए और अनावेदक क्रं. 1 को निविदा प्रदान किया जाए।

7. कार्यादेश दिनांकित 27.11.2020 द्वारा अपीलार्थी को अनुमोदित दर पर निविदा प्रदान की गई। इसके अनुसार अपीलार्थी एवं अनावेदक क्रं. 4 के मध्य दिनांक 27.11.2020 को एक वर्ष की अवधि के लिए एक अनुबंध हुआ। उच्च न्यायालय के द्वारा दिनांक 23.03.2021 के विवादित निर्णय द्वारा तथ्यों का उल्लेख करते हुए अभिनिर्धारित किया किः-

> "9. जैसा कि उपरोक्त उल्लेखित है, पात्रता मापदंड का खण्ड 9 स्पष्ट है, जिसके अनुसार श्रम विभाग के द्वारा जारी वैध अनुज्ञप्ति होनी चाहिए। उक्त शर्त अनुज्ञप्ति को ठेका श्रम (विनियमन और उत्सादन) अधिनियम 1970 के अंतर्गत अनुज्ञप्ति जारी करने को अनिवार्य नहीं करती है। अस्पताल में रोगियों को चिकित्सीय एवं गैर चिकित्सीय आहार की आपूर्ति करने के उद्देश्य के अनुसरण में, हम ठेका श्रम (विनियमन और उत्सादन) अधिनियम 1970 के अंतर्गत श्रम अनुज्ञप्ति की आवश्यकता के प्रस्तुतीकरण के लिए सहमत नहीं है। बल्कि याचिकाकर्ता का यह निवेदन कि उडीसा दुकान एवं वाणिज्यिक प्रतिष्ठान अधिनियम के अंतर्गत इसकी आवश्यकता है, अधिक स्वीकार्य प्रतीत होता है। इसलिए ठेका श्रम (विनियमन और उत्सादन) अधिनियम 1970, के अंतर्गत श्रम लाईसेंस की आवश्यकता वाले विरोधी पक्ष के तर्क टी.सी.एन. के अंतर्गत शर्तो को दृष्टिगत रखते हुए उचित प्रतीत नहीं होते है। जब उडीसा दुकान एवं

वाणिज्यिक प्रतिष्ठान अधिनियम के अंतर्गत याचिकाकर्ता द्वारा श्रम अनुज्ञप्ति का प्रस्तुतिकरण विवादित नहीं है, तो हमारे अभिमत में यह खंड 9 के अंतर्गत वांछित आवश्यकता को पूरा करती है।

10. विरोधी पक्ष के अन्य कमियों के मौजूद होने के तर्क पर आते हुए जो कि पात्रता मापदण्ड के खण्ड 3 के अनुसार तीन साल के अनुभव के अभाव संबंधी है, तो यह पक्षकारों के मध्य स्वीकृत है कि याचिकाकर्ता ने अखिल भारतीय आयुर्विज्ञान संस्थान, भुवनेश्वर द्वारा जारी प्रमाण पत्र प्रस्तुत किया है, जो एम्स संस्थान में रोगी आहार सेवा दिनांक 08.08.2015 से 26.10.2018 तक प्रदान करने के अनुभव से संबंधित है। अनावेदक क्रं. 3 ने यह कहकर इसे नकार दिया कि एम्स, भुवनेश्वर में याचिकाकर्ता की सेवा की अवधि कालानुक्रमिक क्रम में नहीं थी और याचिकाकर्ता द्वारा प्रस्तुत प्रमाण पत्र के अंतर्गत दिनांक 06.08.2017 से 31.07.2018 तक विस्तार आदेश की अंतराल अवधि मौजूद है। हमारे सुविचारित अभिमत में विरोधी पक्ष का यह विश्लेषण/तर्क परिशिष्ट 9 के अनुसार कमजोर है, जो कि एम्स, भुवनेश्वर द्वारा याचिकाकर्ता के पक्ष में जारी अनुभव प्रमाण पत्र है। इसके अतिरिक्त जब दिनांक 08.08.2015 से 26.10.2018 तक की अनुभव अवधि तीन साल की अवधि से अधिक है, तो यह खंड 3 के अंतर्गत आवश्यकता को बिना किसी संकोच के पूरा करती है।''

xxx xxx xxx

''13. विरोधी पक्ष के द्वारा यह स्वीकार किया गया है कि रिट याचिका के विचारण के दौरान, दिनांक 27.11.2020 को अनावेदक क्रं. 5 को कार्यादेश जारी किया गया एवं उसने दिनांक 01.12.2020 से कार्य की आपूर्ति करना प्रांरभ कर दिया। यह निःसंदेह रिट याचिका के लंबित रहने के दौरान किया गया एक विकास है एवं यह लंबित वाद के सिद्धांत के द्वारा शासित है एवं निश्चित रूप से इस बीच में हुआ ऐसा विकास रिट याचिका के अंतिम परिणााम के अधीन है।

14. उपरोक्त विवेचना को दृष्टिगत रखते हुए जैसा कि याचिकाकर्ता की बोली को अवैध रूप से टी.सी.एन की शर्तो के उल्लंघन में निरस्त किया जाना पाया गया है एवं याचिकाकर्ता ने स्वयं की वित्तिय बोली को सबसे कम होने का कथन किया, जिसका विरोधी पक्ष ने चतुराई से जवाब नहीं दिया है, विरोधी पक्ष द्वारा याचिकाकर्ता की बोली को अस्वीकार करने एवं अनावेदक क्रं. 5 को अनुबंध देने के उद्देश्य से अनावेदक क्रं. 5 की बोली स्वीकार करने की कार्यवाही को विरोधी पक्ष की दुर्भावनापूर्ण कार्यवाही के रूप में होना निश्चित रूप से कहा जा सकता है। तदानुसार, परिशिष्ट एफ/3 के अंतर्गत आदेश दिनांक 27.11.2020 के अंतर्गत दिए गए अनुबंध को निरस्त किया जाता है।

15. परिणामस्वरूप परिशिष्ट एफ/3 को निरस्त करते हुए, याचिकाकर्ता की वित्तिय बोली अनावेदक क्रं. 5 से कम पाए जाने की स्थिति में दिनांक 01.03.2021 से आपूर्ति कार्य प्रारंभ करने के लिए अनावेदक क्रं. 1 से 3 को याचिकाकर्ता के पक्ष में कार्यादेश जारी किए जाने हेतु निर्देशित किया जाता है। यह कहने की आवयश्कता नहीं है कि अनावेदक क्रं. 5 दिनांक 28.02.2021 तक आपूर्ति को जारी रख सकती है।"

8. अपीलार्थी की ओर से उनके विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता श्री सिद्धार्थ दवे के द्वारा तर्क के दौरान व्यक्त किया कि उच्च न्यायालय, प्राधिकरण की निविदा की व्याख्या का दूसरा अनुमान नहीं लगा सकता था एवं यह उच्च न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया कि प्राधिकरण की आवश्यकता अनुसार उडीसा दुकान एवं वाणिज्यिक प्रतिष्ठान अधिनियम, 1956 ("उडीसा अधिनियम") के अंतर्गत पंजीयन प्रमाण पत्र ठेका श्रम (विनियमन और उत्सादन) अधिनियम 1970 के अंतर्गत श्रम लाईसेंस की जगह ले सकता है। विद्वान अधिवक्ता के द्वारा यह तर्क भी किया गया कि खंड 6.3.3 के अंतर्गत आवश्यकता अनुसार न्यूनतम 3 वर्ष का अनुभव का भी अभाव था, जैसा कि अनावेदक क्रं. 1 द्वारा प्रस्तुत अनुभव प्रमाण पत्र में दिनांक 06.08.2017 से 31.07.2018 तक अंतराल अवधि है, जिसे पूरा नहीं किया जा सकता, किंतु उच्च न्यायालय द्वारा गलत रूप से पूरा किया गया है। यह भी तर्क किया कि प्राधिकरण द्वारा अपीलार्थी के पक्ष में अनुबंध देने की कार्यवाही

दुर्भावनापूर्ण होना अभिनिर्धारित करना विकृत है और आगे यह भी तर्क किया कि अपीलार्थी के पक्ष में कार्यादेश को निरस्त करने के बाद, उच्च न्यायालय द्वारा अनावेदक क्रं 1 को कार्यादेश देने के लिए प्राधिकरण को अपने क्षेत्राधिकार के बाहर जाकर निर्देश दिए है।

9. अनावेदक क्रं. 1 की ओर से उपस्थित विद्वान अधिवक्ता श्री आदित्य कुमार चौधरी ने प्रत्येक प्रस्तुतीकरण का विरोध किया। उन्होंने व्यक्त किया कि ठेका श्रम अधिनियम की धारा 1(4) के अनुसार यह अधिनियम केवल उन प्रतिष्ठान पर लागू होगा, जिसमें 20 या उससे अधिक कर्मकार कार्यरत है। चूंकि टी.सी.एन ने यह अपेक्षा नहीं की थी कि आवेदन करने वाले प्रतिष्ठान/फर्मो आदि में 20 या उससे अधिक कर्मचारी हो, इसलिए यह स्पष्ट है कि यह वह अधिनियम नहीं है, जो खण्ड 6.3.9 का विषय था, बल्कि यह उडीसा अधिनियम था, जिसके अंतर्गत पंजीयन प्रमाण पत्र अनावेदक क्रं. 1 द्वारा उच्च न्यायालय को संतुष्ट करने के लिए प्रस्तुत किया गया था। उन्होंने अनावेदक क्रं. 1 के न्यूनतम तीन वर्ष के अनुभव के न होने के तर्क का भी विरोध किया और एम्स, भुवनेश्वर द्वारा जारी प्रमाण पत्र का भी हवाला दिया, जिससे यह स्पष्ट है कि अनावेदक क्रं. 1 को अनुभव था। उन्होंने वर्तमान मामले में यह भी तर्क किया कि उच्च न्यायालय ने न्यायिक समीक्षा के मापदण्ड का उल्लंघन नहीं किया है, क्योंकि उच्च न्यायालय ने प्राधिकरण की ओर से दुर्भावना पाई थी और यह भी तर्क किया कि अनावेदक क्रं. 1 के पक्ष में तभी अनुबंध दिया गया, जब उसकी वित्तीय बोली अपीलार्थी की बोली से कम होना पाई गई थी।

10. अपीलार्थी एवं अनावेदक क्रं. 01 के विद्वान अधिवक्ता को सुनने के पश्चात यह स्पष्ट है कि संबंधित प्राधिकरण ने ठेका श्रम अधिनियम के अंतर्गत श्रम अनुज्ञप्ति के रूप में बोलीदाताओं द्वारा प्रस्तुत किए जाने वाली अनुज्ञप्ति का उल्लेख करने के लिए स्वयं के टी.सी.एन. में उल्लेख किया। यह समग्र रूप से निविदा दस्तावेज के पढने से भी स्पष्ट है और विशेष रूप से खंड 6.20.6, 6.20.20 और 6.20.21 से भी स्पष्ट है, जो इस प्रकार हैः

"6.20- बोलीदाताओं को सामान्य जानकारीः

xxx xxx xxx

6. संस्था खाना पकाने और परोसने के लिए आवश्यक संख्या में कर्मचारियों की नियुक्ति करेगी, जिससे की भर्ती रोगियों को समय पर आहार की आपूर्ति की जा सके। कार्यालय को कर्मचारियों की सूची मय आधार कार्ड की प्रति के साथ आवश्यक रूप से प्रस्तुत करनी होगी।

xxx xxx xxx

20. संस्था के कर्मचारियों का रोगियों/परिचरों के प्रति व्यवहार अनुकूल होना चाहिए और अस्पताल प्रशासन द्वारा व्यवहार संबंधी मानदंडों का उल्लंघन करने वाले उक्त संस्था के कर्मचारियों के विरूद्ध संबंधित संस्था से विचार विमर्श कर अनुशासनात्मक कार्यवाही की जाएगी।

21. कर्मचारियों की हडताल, स्थानीय हडताल (बंद/हडताल) आदि जैसी स्थितियों में यह वैकल्पिक व्यवस्था सुनिश्चित करने की जिम्मेदारी संस्था की होगी कि रोगियों को उचित समय पर भोजन मिले।"

विशेष रूप से उपखंड (20) एवं (21) यह स्पष्ट करते है कि नियोजित कर्मचारियों को संस्था द्वारा अनुबंध श्रमिक के रूप में नियुक्त किया जाएगा, संस्था उन मामलों में वैकल्पिक व्यवस्था करने के लिए जिम्मेदार है, जहां उनके कर्मचारी हडताल पर जाते है।

11. इस न्यायालय ने यह बार-बार अभिनिर्धारित किया है कि, इन मामलों में न्यायिक समीक्षा, न्यायिक संयम के समान है। जिसकी समीक्षा की जा रही है, वह अपने आप में फैसला नहीं है, बल्कि निर्णय को किस रीति एवं ढंग से पारित किया गया है, इसकी समीक्षा की जा रही है। रिट न्यायालय के पास यह विशेषज्ञता/अनुभव नहीं है कि वह निर्णय सही करने के लिए प्राधिकरण के निर्णय के स्थान पर अपने स्वयं के निर्णय को प्रतिस्थापित करे। यह स्पष्ट रूप से टाटा सेल्यूलर विरूद्ध

युनियन आॅफ इंडिया (1994) 6 एस.सी.सी. 651ः (1994) पैराग्राफ 94 में यह स्पष्ट रूप से कहा हैः

"94. उपरोक्त से जो सिद्धांत निकाले जा सकते है, वह यह हैः

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

2) न्यायालय अपील के न्यायालय के रूप में नहीं बैठती है, बल्कि केवल निर्णय लेने के तरीके की समीक्षा करती है।

3) न्यायालय के पास प्रशासनिक फैसले को सही करने की विशेषज्ञता/अनुभव नहीं है। यदि प्रशासनिक फैसलों की समीक्षा करने की अनुमति प्रदान की गई तो यह बिना आवश्यक विशेषज्ञता/अनुभव के स्वयं के फैसलो को प्रतिस्थापित करेगा, जो स्वयं गलत हो सकता है।

4) निविदा के आमंत्रण की शर्ते न्यायिक जांच के लिए खुली नहीं हो सकती, क्योकि निविदा का आमंत्रण अनुबंध के दायरे के अंतर्गत है। आम तौर पर, निविदा को स्वीकार करने या अनुबंध देने का फैसला कई स्तरों पर बातचीत के पश्चात की प्रक्रिया द्वारा किया गया है। अक्सर, इस तरह के निर्णय विशेषज्ञों द्वारा गुणात्मक रूप से किए जाते है।

5) सरकार को अनुबंध की स्वंतत्रता होनी चाहिए। दूसरे शब्दों में, प्रशासनिक क्षेत्र या अर्ध प्रशासनिक क्षेत्र में काम करने वाले प्रशासनिक निकाय के लिए जोडो में निष्पक्ष खेल एक आवश्यक सहचारी है। हालांकि निर्णय को मात्र वेडनसबरी अनुचितता के सिद्धांत के अनुप्रयोग द्वारा ही परीक्षण नहीं किया जाना चाहिए (उपरोक्त अन्य तथ्यों को शामिल करते हुए), बल्कि निर्णय पक्षपात से प्रभावित या दुर्भावना से प्रेरित नहीं होने वाली मनमानेपन से मुक्त होना चाहिए।

6) फैसलों को निरस्त करने से प्रशासन पर भारी प्रशासनिक बोझ पड सकता है और इससे अधिक व्यय एवं गैरबजट व्यय हो सकता है।

xxx xxx xxx

12. इसी प्रकार इस न्यायालय में एफकोन्स इंफ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड विरूद्ध नागपुर मेट्रो रेल कॉपोरेशन लिमिटेड (2016) 16 एस.सी.सी. 818 (एफकोन्स) में यह अभिनिर्धारित किया हैः

> "14. हमे इस न्यायालय के द्वारा दिए गए सर्तक शब्दों को दोहराना चाहिए जो इस न्यायालय ने 40 साल पूर्व रमण दयाराम शेट्टी विरूद्ध अंर्तराष्ट्रीय हवाई अड्डा प्राधिकरण (1979) 3 एस.सी.सी 489 में जब अभिनिर्धारित किया था, उस समय से ही कहा था अर्थात निविदा दस्तावेजों में उपयोग किए गए शब्दों को नजरअंदाज नही किया जा सकता या अनावश्यक या अनावश्यक के रूप में नही माना जा सकता है- उन्हे अर्थ एवं आवश्यक महत्व दिया जाना चाहिए। इस संदर्भ में "मैट्रो" शब्द का उपयोग बोली दस्तावेजो की धारा 3 के खंड 4.2 (ए) में एवं इसके सामान्य भाषा में अर्थ को नजरअंदाज नही किया जा सकता है।
>
> 15. हम यह कह सकते है कि किसी परियोजना का मालिक या नियोक्ता, जिसने निविदा दस्तावेज को लिखा है, वह इसकी आवश्यकताओं को समझने और उनको विश्लेषण करने एवं दस्तावेजों की व्याख्या करने के लिए सबसे अच्छा व्यक्ति है। सवैधानिक अदालतों को निविदा दस्तावेजो की समझ या विश्लेषण को टालना चाहिए, जब तक की समझ या विश्लेषण में या निविदा शर्तो के अनुप्रयोग में दुर्भावना या विकृति ना हो। यह संभव है कि किसी परियोजना का मालिक या नियोक्ता निविदा दस्तावेजो की ऐसी व्याख्या दे सकता है, जो सवैधानिक अदालतों को स्वीकार्य न हो, किंतु यह अपने आप में दी गई व्याख्या में हस्तक्षेप करने का एक कारण नही है।"

इस विधि के दृष्टिकोण को बाद में बार-बार पालन किया गया है-देखे मौंटिकार्लो लिमिटेड विरूद्ध एन.टी.पी.सी. लिमीटेड, (2016) 15 एस.सी.सी 272 (पैराग्राफ 25), केरेटल इंफोटेक लिमिटेट विरूद्ध हिंदुस्तान पेट्रोलियम कॉपोरेशन लिमिटेड, (2019) 14 एस.सी.सी. 81 (पैराग्राफ 38 एवं 39) एवं म.प्र. राज्य विरूद्ध उत्तर प्रदेश स्टेट

ब्रिज कार्पोरेशन लिमिटेड, 2020 एस.सी.सी आनलाईन एस.सी.सी 1001 (पैराग्राफ 24 से 26)।

13. गैलेक्सी ट्रासपोर्ट एजेसी विरूद्ध न्यू जे.के. रोडवेज 2020 एस.सी.सी आनलाईन एस.सी 1035, में एफकोन्स (उपरोक्त) के पैराग्राफ 15 का उल्लेख करने के बाद यह अभिनिर्धारित किया किः-

"15. न्यायदृष्टांत भारत कुकिग कोल लिमिटेड विरूद्ध ए.एस.आर देव प्रभा 2020 एस.सी.सी. आनलाईन एस.सी 335, में "प्राधिकरण की व्याख्या की प्रति सम्मान" शीर्षक के तहत इस न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया किः-

"51. अंत में हम दूसरी मूलभूत समस्या से निपटना आवश्यक समझते है। यह स्पष्ट है कि अनावेदक क्रमांक 01 एन.आई.टी की शर्तो को ही लागू करना चाहता है। इस तरह के अभ्यास में संविदात्मक शर्तो की व्याख्या अंतर्निहित है। हालाकि यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि वाणिज्य के क्षेत्र में अनुबंधों की न्यायिक व्याख्या कानून की व्याख्या करने की तुलना में एक अलग आधार पर होती है।

"52. वर्तमान तथ्यों में यह स्पष्ट है कि बी.सी.सी.एल. एवं भारत ने एन.आई.टी. के खंण्डो का सहारा लिया, क्या यह अनावेदक क्रमांक 06 की प्रदर्शन बैक गारंटी या तकनीकी विफलता के आधार पर नीलामी को फिर से शुरू करने के फैसले को प्रस्तुत करने में देरी की क्षमा को उचित ठहराने के लिए है। बी.सी.सी.एल ने इन दस्तावेजों को लिखा है। वह इनकी आवश्यकतानुसार विश्लेषण एवं व्याख्या करने के लिए बेहतर स्थान पर है। (एफकोन्स इंफ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड विरूद्ध नागपुर मेट्रो रेल कॉपोरेशन लिमिटेड (2016) 16 एस.सी.सी. 818)

"53. उच्च न्यायालय को इस अनुसार यह टालना चाहिए था जब तक कि यह स्पष्ट रूप से विकृत या दुर्भावनापूर्ण न हो। यह देखते हुए कि कैसे बी.सी.सी.एल द्वारा खंडो की व्याख्या प्रशसंनीय एवं अंसगत नही है, केवल

संविदात्मक व्याख्या की राय में मतभेद उच्च न्यायालय के लिए इस निष्कर्ष पर पहुंचने के लिए आधार नही होना चाहिए कि अपीलार्थी ने अवैधता की है।"

(मूल पर जोर)

16. इसके अतिरिक्त हाल ही के न्यायदृष्टांत शिल्पी कन्सट्रक्शन कान्ट्रेक्टर विरूद्ध यूनियन आफ इंडिया, 2019 एस.सी.सी आनलाईन एस.सी 1133 में, इस न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया किः-

"20. निर्दिष्ट न्यादृष्टांतो में अभिनिर्धारित विधि का सार संयम एवं सावधानी का अभ्यास है; संविदा के मामलों, जिनमें राजकीय उपकरण सम्मिलित है, में न्यायिक हस्तक्षेप को भारी जनहित के लिए उचित ठहराने की आवश्यकता, न्यायालय को विशेषज्ञों की राय के लिए रास्ता देना चाहिए जब तक कि निर्णय पूरी तरह से मनमाना या अनुचित हो; न्यायालय को उपर्युक्त प्राधिकरण के उपर अपील की न्यायालय की तरह नही बैठना चाहिए; न्यायालय को यह महसूस करना चाहिए कि निविदा जारी करने वाला प्राधिकरण इसकी आवश्यकताओं का सर्वश्रेष्ट न्यायाधीश है और इसलिए न्यायालय का हस्तक्षेप न्यूनतम होना चाहिए। प्राधिकरण जो संविदा या निविदा को जारी करता है और निविदा दस्तावेज को लिखता है, वह दस्तावेज की व्याख्या कैसे की जानी चाहिए, इस संबंध में सर्वश्रेष्ट न्यायाधीश है। यदि दो व्याख्याए संभव है तो लेखक की व्याख्या को स्वीकार किया जाना चाहिए। न्यायालय केवल मनमानेपन, तर्कहीनता, पक्षपात, दुर्भावनापूर्ण एवं विकृति को रोकने के लिए हस्तक्षेप करेगी। इस दृष्टिकोण को ध्यान में रखते हुए हम वर्तमान मामले से निपटेगे।"

(मूल पर जोर)

17. इन न्यादृष्टांतों के अनुसार इस मामले में निविदा प्राधिकरण की व्याख्या विकृत नही कही जा सकती। खण्डपीठ के द्वारा अपनी व्याख्या देकर एवं एन.आई.टी की शर्त क्रमांक 31 में उल्लेखित "दोनो" शब्द को उचित विश्वास

न देकर इसमें अपना हस्तक्षेप नही किया जाना चाहिए था। इस कारण, खंण्डपीठ का यह निष्कर्ष कि जे.के. रोडवेज को गलत तरीके से अयोग्य घोषित कर दिया गया था, को निरस्त किया जाता है।''

14. उच्च न्यायालय ने इनमें से किसी भी निर्णय पर ध्यान नही दिया है एवं ठेका श्रम अधिनियम के अंतर्गत अनुज्ञप्ति को प्राधिकरण की आवश्यकतानुसार दूसरा अनुमान लगाना, उच्च न्यायालय के द्वारा स्पष्ट रूप से इस माामले में न्यायिक समीक्षा के दायरे से बाहर जाकर उल्लंघन किया गया है। संभवतः किसी भी मामले में, उडीसा अधिनियम की धारा 4 के अंतर्गत पंजीयन प्रमाण पत्र श्रम विभाग द्वारा जारी श्रम अनुज्ञप्ति के समान नही हो सकता। उडीसा अधिनियम की धारा 4 इस प्रकार हैः

"4 प्रतिष्ठान का पंजीकरण-1) उपधारा (4) के अंतर्गत विनिर्दिष्ट अवधि के अंदर, प्रत्येक प्रतिष्ठान के नियोक्ता को संबंधित क्षेत्र के निरीक्षक को विहित प्ररूप में और विहित फीस सहित ऐसा कथन, जिसमें निम्नांकित कथित हो, भेजना होगा-

क. नियोक्ता एवं प्रबंधक, यदि कोई हो, का नाम ;

ख. प्रतिष्ठान का डाक पता ;

ग. प्रतिष्ठान का नाम, यदि कोई हो ;

घ. प्रतिष्ठान की श्रेणी चाहे वह दुकान, वाणिज्यिक प्रतिष्ठान, होटल, रेस्टोरेंट, कैफे, बार्डिंग या खाने का घर, थियेटर या अन्य सार्वजनिक मनोरंजन के स्थान आदि हो ;

ड. ऐसे अन्य विवरण जो विहित किए गए है।

2. किसी भी किशोर को किसी भी नियोजन में एक दिन में 6 घण्टे से अधिक काम करने की अनुमति नहीं होगी।

3. किसी नियोक्ता या निरीक्षक के बीच उस श्रेणी के बारे में किसी भी संदेह या मतभेद की स्थिति में, जिसके लिए एक प्रतिष्ठान संबंधित होना चाहिए,

निरीक्षक ऐसे मामले को मुख्य निरीक्षक को भेजेगा, जो ऐसी जांच के बाद, जो विहित की गई हो, ऐसे प्रतिष्ठान की श्रेणी तय करेगा और इस अधिनियम के उद्देश्य के लिए उसका निर्णय अंतिम होगा।

4. कॉलम 1 में उल्लेखित प्रतिष्ठान के संबंध में नीचे दिए गए कॉलम 2 में उल्लेखित तिथि से 30 दिनो के भीतर उपधारा 1 के तहत फीस के साथ विवरण निरीक्षक को भेजा जाएगा-

	प्रतिष्ठान	तारीख जिससे 30 दिन की अवधि प्रारंभ होगी।
1.	इस अधिनियम के लागू होने की दिनांक को मौजूद प्रतिष्ठान	जिस दिनांक को अधिनियम लागू हुआ।
2.	नए प्रतिष्ठान	जिस दिनांक से प्रतिष्ठान ने अपना कार्य प्रारंभ करता है।

यह धारा 4 स्पष्ट करती है कि उडीसा अधिनियम के अंतर्गत प्रतिष्ठानों का पंजीकरण, प्रतिष्ठानों के दुकान, वाणिज्यिक प्रतिष्ठान, होटल आदि में वर्गीकृत करने के लिए है, ना कि श्रम अनुज्ञप्ति को जारी करने के उद्देश्य से है, जो कि वर्तमान टी.सी.एन. के संदर्भ, में ठेका श्रम अधिनियम के अंतर्गत केवल श्रम अनुज्ञप्ति है।

15. अनावेदक क्रमांक 1 के ठेका श्रम अधिनियम के अंतर्गत धारा 1 (4) के संदर्भ में किए गए तर्क पूरी तरह से अनुपयुक्त है। अधिनियम की धारा 1 (4) इस प्रकार हैः-

1. "संक्षिप्त नाम, विस्तार, प्रारंभ और लागू होना-

xxx xxx xxx

(4) यह-

क. ऐसे प्रत्येक स्थापन को लागू होता है, जिसमें 20 या उससे अधिक कर्मकार ठेका श्रमिक के रूप में नियोजित है या पूर्ववर्ती 12 मासों के किसी भी दिन नियोजित थे।

ख. ऐसे प्रत्येक ठेकेदार को लागू होता है, जो 20 या उससे अधिक कर्मकारों को नियोजित करता है या जिसने पूर्ववर्ती 12 मासों के किसी भी दिन 20 या इससे अधिक कर्मकार नियोजित किए थे।

परंतु समुचित सरकार, ऐसा करने के अपने आशय की कम से कम दो मास की सूचना देने के पश्चात इस अधिनियम के उपबंध, राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, ऐसे किसी भी स्थापन या ठेकेदार को लागू कर सकेगी, जो 20 से कम उतने कर्मचारियों को नियोजित करता है, जितने अधिसूचना में विर्निदिष्ट किए जाए।"

इस अधिनियम के अनुसार इसकी प्रयोज्यता को केवल उन प्रतिष्ठानों को विस्तारित किया जा सकता है, जिसमें 20 या उससे अधिक कर्मी हो, को समुचित सरकार द्वारा परंतुक के अंतर्गत समाप्त किया जा सकता है, इससे यह स्पष्ट है कि यह अपरिवर्तनीय आवश्यकता नही है। किसी भी मामले में, ऐसे तर्क को स्वीकार किया जाना प्राधिकरण के अपने टी.सी.एन की व्याख्या का दूसरा अनुमान माना जायेगा, जो कि उपरोक्त कथित है, इसका दूसरा अनुमान नही लगाया जा सकता, जब तक कि यह मनमाना, विकृत या दुर्भावनापूर्ण न हो।

16. उच्च न्यायालय द्वारा अपीलार्थी के निविदा को स्वीकार करने की कार्यवाही को दुर्भावनापूर्वक बताए जाने पर सवाल उठाए जा सकते है। दुर्भावना का कथन जो कि रिट याचिका में किया गया है, तदानुसार हैः

"22. कि, इस बीच याचिकाकर्ता ने यह सुनिश्चित किया है कि निविदा आमत्रित करने वाले प्राधिकरण ने अनावेदक क्रमांक 4 से 6 के साथ साठ-गांठ की है और यह भी सुनिश्चित किया है कि अनावेदक क्रमांक 4 से 6 एक ही

प्रतिष्ठान से संबंधित है और एस.सी.बी को समान अनुबंध आपूर्ति कर रहे है। इसलिए तदानुसार, एक दुर्भावनापूर्ण इरादे के साथ दोनों ने मिलीभगत की है और याचिकाकर्ता को कमजोर आधार पर हटाने के लिए पूर्व नियोजित प्रयास किया है। पूरा अभ्यास अनावेदक क्रमांक 3 द्वारा अनावेदक क्रमांक 5 को अनुबंध देने के लिए किया गया क्योंकि वे उक्त कार्य को अभी भी जारी रखे हुए है और अनावेदक क्रमांक 5 का पूरा प्रयास कुछ विवाद पैदा करना है, जिससे की विरोधी पक्षकार रिट याचिका के लंबन के दौरान कार्य जारी रख सके।''

इस याचिका का उत्तर प्राधिकरण ने उच्च न्यायालय के समक्ष जवाबी शपथ पत्र में इस प्रकार दिया थाः

'' 15. यह कि रिट याचिका के पैरा 22 से 25 में किए गए कथनों के जवाब में यह विनम्रतापूर्वक और सम्मानपूर्वक कथन है कि बोली प्रक्रिया को पारदर्शी तरीके से इसके दिशा निर्देशों का पालन करते हुए पूरा किया गया है।

यह भी कथन है कि याचिकाकर्ता निविदा शर्तों में निर्धारित पात्रता मापदण्डों के अंतर्गत दो बुनियादी आवश्यकताओं का पालन करने में विफल रहा है। अर्थात 1. वैध श्रम अनुज्ञप्ति का प्रस्तुतिकरण, 2. सरकारी एवं प्रतिष्ठित निजी संस्थानों में, जिसमें न्यूनतम 200 बेड की संख्या हो, को आहार तैयारी एवं आपूर्ति के लगातार न्यूनतम 3 साल के अनुभव का उचित प्रमाण पत्र का प्रस्तुतिकरण। इसके परिणामस्वरूप निविदा समिति ने याचिकाकर्ता की बोली को अयोग्य घोषित किया है।

यह भी कथन है कि दस्तावेजों की पुरी जांच के पश्चात मेसर्स उत्कल सप्लायर्स (अनावेदक क्रं. 5) निविदा प्रक्रिया में सबसे कम बोलीदाता एल1 के रूप में पाई गई और इसे तकनीकी और वितिय बोलियों की विस्तृत जांच के लिए उच्च अधिकारियों को भेजा गया। एस.एल.पी.सी. जो कि सूचना क्रं. 22393/एफ दिनांकित 08.06.2012 के अनुसार सक्षम प्राधिकारी है, के द्वारा अभिलेखों की उचित जांच के पश्चात एल 1 बोलीदाता को कार्यादेश देने की

अनुशंषा की। तद्दानुसार कार्यालय के पत्र क्रं. 23347 दिनांकित 27.11.2020 बोलीदाता (अनावेदक क्रं. 5) एल1 के पक्ष में कार्यादेश जारी किया गया और चयनित फर्म ने आहार सेवाओं का काम दिनांक 01.12.2020 से प्रारंभ किया।''

उपरोक्त अभिवचन यह दर्शाते है कि इस मामले के तथ्यों के अनुसार कोई दुर्भावना नहीं पाई गई है।

17. परिणामस्वरूप उच्च न्यायालय के निर्णय को निरस्त किया जाता है और अपील स्वीकार की जाती है। अपीलार्थी को इस निर्णय के एक सप्ताह के अंदर अपीलार्थी एवं प्राधिकरण के मध्य हुए अनुबंध दिनांक 27.11.2020 के पालन हेतु पुर्नास्थापित किया जाता है।

अपीले स्वीकार की गई।

श्रीमती पल्लवी बंसल