

पटना उच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार में

प्रमोद कुमार राय

बनाम

बिहार राज्य एवं अन्य

2015 की दीवानी रिट क्षेत्राधिकार मामला सं. 19423

19 मई 2023

(माननीय न्यायमूर्ति श्री पी. बी. भजंत्री एवं माननीय न्यायमूर्ति श्री अरुण कुमार झा)

विचार के लिए मुद्दा

क्या लॉटरी द्वारा प्राप्त याचिकाकर्ता के सफल निविदा को बिना सूचना अथवा सुनवाई के रद्द करना विधिसम्मत था।

हेडनोट्स

याचिकाकर्ता को लॉटरी ड्रा के आधार पर सफल घोषित किया गया था। तथापि, उक्त निविदा को निरस्त कर नई बोलियां आमंत्रित की गईं। जिस योजना के लिए निविदा निकाली गई थी, उसकी अनुशंसा संबंधित संसदीय क्षेत्र के सांसद द्वारा की गई थी, जिन्होंने इसे निरस्त करने तथा पुनः निविदा निकालने का निर्देश दिया। इस प्रकार निविदा का निरस्तीकरण प्रथम दृष्टया स्थापित विधिक सिद्धांतों के विपरीत प्रतीत होता है। साथ ही, इसे याचिकाकर्ता को सुनवाई का अवसर दिए बिना रद्द कर दिया गया। याचिकाकर्ता को अवसर न देना प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों का उल्लंघन है तथा यह मनमानी को दर्शाता है। (कंडिका 6, 7)

वर्तमान समय में याचिकाकर्ता को उसके द्वारा मांगी गई राहत प्रदान नहीं की जा सकती क्योंकि बीच में कुछ अन्य घटनाक्रम हो चुके हैं। न्यायालय ने आधिकारिक प्रतिवादियों को निर्देश दिया कि वे याचिकाकर्ता को 50,000/- रुपये (पचास हजार रुपये) मुकदमेबाजी व्यय के रूप में क्षतिपूर्ति करें। (कंडिका 8, 11)

न्याय दृष्टान्त

यू.एम.सी. टेक्नोलॉजीज़ (प्रा.) लि. बनाम फ़ूड कार्पोरेशन ऑफ़ इंडिया, (2021) 2 एस.सी.सी.

551

अधिनियमों की सूची

सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास योजना (एम.पी.एल.ए.डी.एस.) दिशा-निर्देश।

मुख्य शब्दों की सूची

निविदा रद्दीकरण; लॉटरी प्रणाली; सांठगांठ (कार्टेलाइजेशन); प्राकृतिक न्याय के सिद्धांत; एम.पी.एल.ए.डी.एस. दिशा-निर्देश; मुआवजा

प्रकरण से उत्पन्न

बहरी महादेव स्थान, पीरो प्रखंड, भोजपुर में विवाह भवन निर्माण हेतु निविदा संख्या 06/2015-16, जिसमें याचिकाकर्ता लॉटरी द्वारा सफल हुआ, का रद्द किया जाना तथा निविदा संख्या 15/2015-16 द्वारा पुनः निविदा आमंत्रण।

पक्षकारों की ओर से उपस्थिति

याचिकाकर्ता की ओर से: श्री दीपक कुमार सिन्हा, अधिवक्ता

प्रतिवादियों की ओर से: श्री राजेश कुमार, जी.पी.-19; श्री ददनजीत कुमार, जी.पी.-20

रिपोर्टर द्वारा हेडनोट बनाया गया: अमित कुमार मल्लिक, अधिवक्ता

माननीय पटना उच्च न्यायालय का निर्णय/आदेश

पटना उच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार में

2015 की दीवानी रिट क्षेत्राधिकार मामला सं . 19423

=====

प्रमोद कुमार राय, पिता- श्री चंद्रदेव राय, गाँव- जैसिडीह के निवासी- डाकघर- चकिया,
थाना-पीरो, जिला भोजपुर, आरा।

..... अपीलार्थी/ओं

बनाम

1. बिहार राज्य।
2. प्रधान सचिव, योजना और विकास विभाग, बिहार सरकार, पटना।
3. मुख्य अभियंता, मुख्य अभियंता का कार्यालय, स्थानीय क्षेत्र अभियांत्रिकी संगठन
स्थानीय क्षेत्र योजना और विकास विभाग, बिहार सरकार, विश्वेश्वरैया भवन, बेली रोड,
पटना।
4. अधीक्षण अभियंता, स्थानीय क्षेत्रीय , अभियंत्रण संगठन, पटना।
5. कार्यकारी अभियंता, स्थानीय क्षेत्रीय अभियंत्रण संगठन, कार्य प्रामंडल-2, जगदीशपुर,
भोजपुर, आरा।
6. महानिदेशक, सतर्कता जांच ब्यूरो, सतर्कता विभाग, बिहार, पटना

..... उत्तरदाता/ओं

=====

उपस्थिति:

अपीलार्थी/ओं के लिए : श्री दीपक कुमार सिन्हा, अधिवक्ता

उत्तरदाता/ओं के लिए : श्री राजेश कुमार, जीपी-19

=====

कोरम: माननीय न्यायमूर्ति श्री पी. बी. भजंत्री

और

माननीय न्यायमूर्ति श्री अरुण कुमार झा

सी.ए.वी. निर्णय

द्वारा : माननीय न्यायमूर्ति श्री अरुण कुमार झा)

तिथि : 19-05-2023

अपीलार्थी के लिए विद्वान अधिवक्ता और उत्तरदाताओं के लिए विद्वान अधिवक्ता को सुना।

2. वर्तमान रिट याचिका निम्नलिखित राहतों का दावा करते हुए दायर की गई है:

“(i) उत्तरदाता/ओं को आदेश और निर्देश कि वे याचिकाकर्ता के साथ पीरो प्रखंड (जिला भोजपुर) के बहरी महादेव स्थान में विवाह भवन के निर्माण कार्य के लिए योजना एवं विकास विभाग के अंतर्गत कार्यपालक अभियंता, स्थानीय क्षेत्र अभियंत्रण संघ स्थान कार्य-प्रमंडल-2, जगदीशपुर भोजपुर द्वारा जारी/प्रकाशित अल्पकालीन निविदा आमंत्रण सूचना संख्या 06 (स्थान) वर्ष 2015-16 के अनुसार निविदा के परिणाम के अनुसार तत्काल समझौता करें, जिसमें याचिकाकर्ता उचित प्रक्रिया में भाग ले रहा है और अंततः कानून के अनुसार लॉटरी के माध्यम से सफल हुआ है।

(ii) उत्तरदाताओं को आदेश देना और निर्देश देना कि वे उसी प्राधिकरण द्वारा जारी किए गए समाचार पत्र हिंदुस्तान में प्रकाशित नए निविदा विज्ञापन यानी निविदा आमंत्रण जानकारी सं.15/स्थान/वर्ष 2015-16 को याचिकाकर्ता को सूचित किए बिना और पहले की निविदा को रद्द किए बिना उसी काम के लिए अलग कर दें, जिसमें याचिकाकर्ता को निविदा प्राप्त करने में सफलता मिली थी और साथ ही साथ विभाग के प्राधिकरण द्वारा पारित किए गए पहले के निविदा रद्द करने के आदेश को भी अलग कर दें, जिसके लिए याचिकाकर्ता को कोई जानकारी या जानकारी नहीं है।

(iii) जिसके लिए याचिकाकर्ता हकदार है।

3. याचिकाकर्ता के अनुसार, मामले के तथ्यों को संक्षेप में बताते हुए कहा गया है कि पीरो प्रखण्ड (जिला-भोजपुर) के बहरी महादेव स्थान में विवाह भवन के निर्माण कार्य के लिए एक छोटा एन. आई. टी. सं. 06/2015-16 जारी किया गया था। उपरोक्त निविदा के अनुसार, याचिकाकर्ता ने निविदा की प्रक्रिया में भाग लिया। उपरोक्त निविदा में, कुल प्रतिभागी 33 थे, जिनमें से 29 ठेकेदार निविदा खोलने के बाद योग्य थे और सभी योग्य 29 ठेकेदारों ने समान दर का हवाला दिया है। जिसके कारण, प्राधिकरण ने लॉटरी प्रणाली के माध्यम से चयन का सहारा लिया जिसमें याचिकाकर्ता को 11.07.2015 को सफल बोलीदाता के रूप में चुना गया था। जब प्रतिवादी प्राधिकरण इस मामले पर सो गया और विवाह भवन के निर्माण के लिए समझौते का निष्पादन नहीं किया गया और यहां तक कि समझौते के निष्पादन के संबंध में याचिकाकर्ता को कोई जानकारी उपलब्ध नहीं कराई गई, तो याचिकाकर्ता ने अपनी शिकायत के निवारण के लिए 10.08.2015 को विभाग के कार्यकारी अभियंता और 08.10.2015 को अधीक्षण अभियंता और मुख्य अभियंता से संपर्क

किया, लेकिन कोई फायदा नहीं हुआ। अचानक, याचिकाकर्ता को पता चला कि उसी प्राधिकरण द्वारा उसी काम के लिए एक नया एन. आई. टी. नंबर 15/2015-16 जारी किया गया था।

4. याचिकाकर्ता के विद्वान अधिवक्ता ने प्रस्तुत किया कि प्रतिवादियों ने निविदा को रद्द करने से पहले अनुबंध की कानून की प्रक्रिया का पालन नहीं किया है और निविदा के कॉलम 17 (ii) और (iv) में उल्लिखित शर्तों की अनदेखी की है, यह जानते हुए कि लॉटरी प्रणाली के माध्यम से उचित प्रक्रिया के बाद, निविदा को संसाधित किया गया था और याचिकाकर्ता को एक सफल बोलीदाता घोषित किया गया था। विद्वान अधिवक्ता ने आगे दलील दी कि उपरोक्त निविदा केवल संबंधित निर्वाचन क्षेत्र के सांसद की सिफारिश के आधार पर मनमाने तरीके से रद्द कर दी गई थी क्योंकि निविदा उस व्यक्ति (ठेकेदार) को आवंटित नहीं की गई थी जो स्थानीय सांसद के करीबी थे और इसलिए जानबूझकर याचिकाकर्ता को इसकी सूचना नहीं दी गई, जो कानून के खिलाफ है। विद्वान अधिवक्ता ने आगे कहा कि 12.12.2015 को एक नई निविदा प्रकाशित की गई थी और इस कार्रवाई से व्यथित होकर, याचिकाकर्ता ने इस अदालत के समक्ष वर्तमान रिट याचिका दायर की और इस रिट याचिका के लंबित रहने के दौरान, प्रतिवादी ने नई निविदा को निष्पादित किया है और सफल बोलीदाताओं के नाम घोषित किए हैं, अर्थात्, श्री मनीष कुमार समूह संख्या 1 में, श्री विष्णु शंकर तिवारी समूह संख्या 2 में और श्री आनंद कुमार समूह संख्या 3 में 18.01.2016 को उसी प्रक्रिया द्वारा, पहले की निविदा के समान दर और लॉटरी के माध्यम से और सफल बोलीदाताओं को एक सप्ताह के भीतर समझौता करने का निर्देश दिया गया था। विद्वान अधिवक्ता ने आगे दलील दी कि प्रतिवादी प्राधिकरण की कार्रवाई पूरी तरह से असंवैधानिक, अवैध, बिना अधिकार क्षेत्र के अनुबंध के नियमों और देश के कानून के विरुद्ध है और उनकी शक्ति का रंग-रूपी प्रयोग है। विद्वान अधिवक्ता ने आगे कहा कि इसी उद्देश्य के लिए नए सिरे से निविदा जारी करने का कोई अवसर नहीं है।

5. दूसरी ओर, उत्तरदाताओं के विद्वान अधिवक्ता ने प्रस्तुत किया कि एन. आई. टी. सं. 06/2015-16 में तीन समूहों के लिए निविदा थी। समूह सं .1, में 29 निविदाकार थे। समूह सं.2 में 21 निविदाकार थे। और समूह संख्या 3 में, 25 निविदाकार थे। सभी सफल निविदाकारों ने समान दर यानी बी. ओ. क्यू. दर का हवाला दिया है। उनमें से किसी ने भी अलग दर का उल्लेख नहीं किया था। इस प्रकार एक गुट का गठन किया गया है। विद्वान अधिवक्ता ने आगे प्रस्तुत किया कि गुटबंदी को शब्दकोश में एक गुटबंदी के रूप में परिभाषित किया गया है जो समान कंपनियों या व्यवसाय का एक संघ है जो प्रतिस्पर्धा को रोकने और कीमतों को नियंत्रित करने के लिए एक साथ समूहबद्ध है। जैसा कि एक ही मामला था क्योंकि निविदाओं में भाग लेने वाले सभी ठेकेदारों ने एक समूह बनाया और बिना किसी प्रतिस्पर्धा के बी. ओ. क्यू. दर के समान दर का हवाला दिया। यही कारण है कि संबंधित सांसद द्वारा किए गए गुटबंदी के आरोप से इनकार नहीं किया जा सकता था और एन. आई. टी. 06 के अनुच्छेद 16 के तहत तीनों समूहों के लिए निविदा रद्द कर दी गई थी और उसी निविदा में नए सिरे से निविदा आमंत्रित की गई थी, जिसमें पिछले निविदाकारों के लिए बी. ओ. क्यू. लागत का कोई भुगतान नहीं करने की सुविधा के लिए एक नोटिस द्वारा सूचित किया गया था। विद्वान अधिवक्ता ने आगे कहा कि निविदा एक खुली बोली प्रणाली है जिसमें सभी पंजीकृत ठेकेदारों को बिना किसी पूर्वाग्रह के भाग लेना चाहिए और उचित प्रतिस्पर्धा करनी चाहिए। लेकिन समान दर, यानी बी. ओ. क्यू. दर को उद्धृत करने का मतलब है कि निविदाकारों ने प्रतिस्पर्धा से बचने के लिए एक संघ बनाया है। विद्वान अधिवक्ता ने आगे प्रस्तुत किया कि निविदा को एन. आई. टी. के खंड 16 के अनुसार और सक्षम प्राधिकारी द्वारा रद्द कर दिया गया था। इसलिए, इस न्यायालय द्वारा किसी हस्तक्षेप की आवश्यकता नहीं है।

6. अभिलेख पर उपलब्ध सामग्री पर विचार करने के बाद और आगे प्रतिद्वंद्वी के निवेदन पर विचार करते हुए, यह विवाद में नहीं है कि याचिकाकर्ता को लॉटरी के ड्रों के

आधार पर सफल घोषित किया गया था। हालांकि, इस निविदा को रद्द कर दिया गया और नई बोलियां आमंत्रित की गईं। यह तथ्य उत्तरदाताओं के जवाबी हलफनामे के साथ संलग्न अनुलग्नक-सी से स्पष्ट है। इस दस्तावेज के अवलोकन से पता चलता है कि जिस योजना के लिए निविदा जारी की गई थी, उसकी सिफारिश संबंधित निर्वाचन क्षेत्र के सांसद ने की थी, जिन्होंने इसे दिनांकित 19.09.2015 पत्र के माध्यम से रद्द करने का निर्देश दिया और योजना को फिर से निविदा देने का निर्देश दिया। इस तरह से निविदा रद्द करना प्रथम दृष्टया कानून की स्थापित श्रृंखला के खिलाफ प्रतीत होता है। लेकिन साथ ही याचिकाकर्ता को सुनवाई का कोई अवसर दिए बिना इसे रद्द कर दिया गया है।

7. अपने अनुबंध को रद्द करने से पहले याचिकाकर्ता को अवसर प्रदान नहीं करना प्राकृतिक न्याय के सिद्धांतों का उल्लंघन है और साथ ही यह मनमानेपन की गंध भी देता है। माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने यू. एम. सी. टेक्नोलॉजीज (पी) लिमिटेड बनाम. भारतीय खाद्य निगम , (2021) 2 एस. सी. सी. 551, के मामले में पैराग्राफ 13 में, निम्नानुसार अभिनिर्धारित किया गया:

“13. शुरुआत में, यह ध्यान दिया जाना चाहिए कि यह सभ्य न्यायशास्त्र का पहला सिद्धांत है कि जिस व्यक्ति के खिलाफ कोई कार्रवाई की जानी चाहिए या जिसका अधिकार या हित प्रभावित हो रहे हैं, उसे अपनी रक्षा करने का उचित अवसर दिया जाना चाहिए। प्राकृतिक न्याय का मूल सिद्धांत यह है कि निर्णय शुरू होने से पहले, संबंधित प्राधिकारी द्वारा प्रभावित पक्ष को उसके खिलाफ मामले की सूचना देनी चाहिए ताकि वह अपना बचाव कर सके। इस तरह की सूचना पर्याप्त होनी चाहिए और कार्रवाई के लिए आवश्यक आधार और प्रस्तावित जुर्माना/कार्रवाई का विशेष रूप से और स्पष्ट रूप से उल्लेख

किया जाना चाहिए। नोटिस की सीमा से परे जाने वाला आदेश अस्वीकार्य है और उस हद तक अधिकार क्षेत्र के बिना है। इस न्यायालय ने नासिर अहमद बनाम अभिरक्षक जनरल, निकासी संपत्ति [नासिर अहमद बनाम अभिरक्षक जनरल, निकासी संपत्ति, (1980) 3 एस. सी. सी. 1] मामले में यह अभिनिर्धारित किया है कि नोटिस के लिए उन विशेष आधारों को निर्दिष्ट करना आवश्यक है जिनके आधार पर कार्रवाई करने का प्रस्ताव किया गया है ताकि नोटिसकर्ता को उसके खिलाफ मामले का जवाब देने में सक्षम बनाया जा सके। यदि ये शर्तें पूरी नहीं होती हैं, तो यह नहीं कहा जा सकता है कि व्यक्ति को सुनवाई का कोई उचित अवसर दिया गया है।

8. उपरोक्त आधार पर, याचिकाकर्ता अपने पक्ष में प्रथम दृष्टया मामला बनाने में सक्षम रहा है। लेकिन इस समय याचिकाकर्ता को राहत नहीं दी जा सकती है जैसा कि उसने बाद में कुछ घटनाओं के होने के कारण अनुरोध किया था। याचिकाकर्ता द्वारा प्रस्तुत किए जाने के अनुसार, इस रिट याचिका के लंबित रहने के दौरान, प्रतिवादी ने नई निविदा को निष्पादित किया है और इसे 18.01.2016 को सफल बोलीदाता को प्रदान किया है।

9. इसके बाद, इस न्यायालय ने 15.02.2016 दिनांकित आदेश के माध्यम से निम्नलिखित आदेश पारित किया है:

“पक्षों के लिए विद्वान अधिवक्ता को सुना।

याचिकाकर्ता के विद्वान अधिवक्ता ने प्रस्तुत किया कि यदि उत्तरदाताओं का इरादा निष्पक्ष था, तो पहली निविदा भी, जिसे रद्द कर दिया गया था, इस आधार पर थी कि सभी निविदाकारों ने वही दर दी है जिसके लिए लॉटरी की आवश्यकता थी, लेकिन दूसरी बार भी, वही स्थिति

बनी हुई है और व्यक्ति को लॉटरी के आधार पर चुना गया है और इस प्रकार, जब याचिकाकर्ता पहली लॉटरी में सफल निविदाकार था, तो उसे रद्द नहीं किया जाना चाहिए था। प्रतिद्वंद्वी दलीलों पर विचार करने के बाद, यह न्यायालय इस तथ्य को क्लीन चिट देने में सहज महसूस नहीं करता है कि 25 निविदाकार क बार नहीं बल्कि दो मौकों पर एक ही दर का हवाला देंगे। यह स्पष्ट रूप से इंगित करता है कि निविदाकारों द्वारा एक अस्वास्थ्यकर सांठगांठ और प्रबंधन प्रचलित है, जिसे केवल गुटबंदी कहा जा सकता है और सार्वजनिक प्रणाली में इसकी अनुमति नहीं दी जा सकती है। अदालत को लगता है कि निविदाकारों ने आपस में एक समझौता किया है और समान दरों का हवाला देते हुए, जो भी लॉटरी में सफल होता है, एक व्यवस्था की जाएगी कि हर कोई खुश हो या वैकल्पिक रूप से सभी व्यवस्था को धोखा देने की कीमत पर सामान्य हित वाले मोर्चे हैं।

इस प्रकार, यह न्यायालय यह पता लगाने के लिए कि क्या वास्तविक बोली को विफल करने के लिए कोई सामान्य रणनीति अपनाई गई थी, दोनों निविदाओं में भाग लेने वाले सभी निविदाकारों प्रश्नगत गहन जांच करने के लिए मामले को सतर्कता विभाग के तहत सतर्कता जांच ब्यूरो को भेजना उचित समझता है।

जाँच की रिपोर्ट 11.03.2016 तक न्यायालय को प्रस्तुत की जाए और मामले को 15.03.2016 को "आदेश हेतु" शीर्षक के अंतर्गत सूचीबद्ध किया जाए।

तदनुसार, सतर्कता अन्वेषण ब्यूरो, सतर्कता विभाग, बिहार सरकार, पटना

को प्रतिवादी संख्या 6 के रूप में पक्षकार बनाया जाए।

राज्य के विद्वान अधिवक्ता यह सुनिश्चित करेंगे कि वर्तमान आदेश की प्रति के साथ पूरे विवरण की प्रति अनुपालन के लिए परसों तक सतर्कता जांच ब्यूरो के महानिदेशक को भेजी जाए।"

10. इसके अनुसार, पुलिस अधीक्षक, सतर्कता जांच ब्यूरो द्वारा एक रिपोर्ट प्रस्तुत की गई है और इस रिपोर्ट के अवलोकन से यह बहुत स्पष्ट है कि याचिकाकर्ता और अन्य ठेकेदार गुटबंदी में शामिल थे और उन्होंने एक-दूसरे के साथ सहमति में समान दर का हवाला दिया। इसके अलावा, संबंधित निर्वाचन क्षेत्र के सांसद द्वारा उनके एम. पी. लैड्स (सांसद स्थानीय क्षेत्र विकास योजना) कोष के तहत अनुशंसित योजना के लिए निविदा जारी की गई थी। एम. पी. लैड्स दिशानिर्देशों का खंड 3.15 संबंधित सांसद को अपनी अनुशंसित योजना को रद्द करने का अधिकार देता है। इसलिए, 27.11.2015 दिनांकितपत्र स्थानीय सांसद के निर्देश के आलोक में जारी किया गया है और इसे अक्षमता के कारण दोष नहीं दिया जा सकता है। हालाँकि, तथ्य यह है कि यह संबंधित व्यक्ति को कोई उचित सूचना दिए बिना किया गया था, जो उपरोक्त आदेश से प्रभावित होने वाला था। चूंकि यह वर्ष 2015 की बात है और इस विलंबित चरण में आगे कोई कार्रवाई नहीं की जा सकी, इसलिए याचिकाकर्ता को इन कई वर्षों से हुई मानसिक पीड़ा के साथ-साथ मुकदमेबाजी की लागत और अन्य खर्चों के लिए केवल धन के संदर्भ में मुआवजा दिया जा सकता है।

11. इन परिस्थितियों में, यह न्यायालय आधिकारिक उत्तरदाताओं को आज से तीन महीने की अवधि के भीतर याचिकाकर्ता को मुकदमे की लागत के लिए मुआवजे का भुगतान करने का निर्देश देता है, जिसकी मात्रा रु. 50,000/- है।

12. उपरोक्त टिप्पणियों और निर्देशों के साथ, इस रिट याचिका का निपटारा किया जाता है।

(पी. बी. भजंत्री, न्यायमूर्ति)

(अरुण कुमार झा, न्यायमूर्ति)

वी.के पाण्डेय/-

खंडन (डिस्क्लेमर)- स्थानीय भाषा में निर्णय के अनुवाद का आशय, पक्षकारों को इसे अपनी भाषा में समझने के उपयोग तक ही सीमित है और अन्य प्रयोजनार्थ इसका उपयोग नहीं किया जा सकता। समस्त व्यवहारिक, कार्यालयी, न्यायिक एवं सरकारी प्रयोजनार्थ, निर्णय का अंग्रेजी संस्करण ही प्रमाणिक होगा साथ ही निष्पादन तथा कार्यान्वयन के प्रयोजनार्थ अनुमान्य होगा।