कैटरपिलर इंडिया प्रा.लिमिटेड

बनाम

वेस्टर्न कोल फील्ड्स लिमिटेड और अन्य

18 मई, 2007

[डॉ. अरिजीत पसायत और एस. एच. कपाडिया, जे. जे.]

भारत का संविधान, 1950; अनुच्छेद 14:

क्रय वरीयताएँ-निजी क्षेत्र और सार्वजनिक क्षेत्र-सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम और निजी लिमिटेड कंपनी द्वारा निर्मित मशीनें- यंत्रों की खरीद करने वाले प्रत्यर्थी कोयला क्षेत्र-सरकार द्वारा जारी कार्यालय ज्ञापन के संदर्भ में मनमाने ढंग से पी. एस. ई. को दी गई कथित खरीद प्राथमिकताएं-भेदभाव-अभिनिर्धारित: समान नीति के रूप में सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों को इस तरह की खरीद वरीयता संरक्षण की अनुमति देने से पहले, इस तरह के संरक्षण की आवश्यकता की व्यक्तिगत रूप से जांच की जानी चाहिए और विभेदक उपचार की आवश्यकता है- केंद्र सरकार को ऐसे उद्यमों की पहचान करने के लिए निर्णय में दिए गए विस्तृत निर्देशों के संदर्भ में उद्योग-वार मूल्यांकन करने का निर्देश दिया जाता है-यदि किसी भी पीएसई में पहले से ही लागत प्रभावशीलता है, तो ऐसे सार्वजनिक क्षेत्र

के उद्यमों को व्यापार वरीयता देने की कोई आवश्यकता नहीं हो सकती है।

सरकारी नीति-ज्ञापन- "करेगा" के स्थान पर "May" शब्द का प्रतिस्थापन- इसके प्रभाव पर चर्चा की गई।

याचिकाकर्ताओं/अपीलकर्ताओं ने शिकायत की है कि बाजार में याचिकाकर्ता, एक निजी क्षेत्र की कंपनी और भारत अर्थ मूवर्स लिमिटेड, एक सार्वजनिक क्षेत्र का उद्यम प्रमुख खिलाड़ी हैं। उनके द्वारा निर्मित मिट्टी हटाने वाली मशीनें प्रत्यर्थी द्वारा खरीदे जाते हैं-कोलफील्ड्स। 1992 से पहले खरीद वरीयता दी जाती थी और सबसे कम और दूसरे सबसे कम बोली लगाने वालों को एल-1 और एल-2 के रूप में वर्णित किया जा रहा था। खरीद वरीयता नीति को कार्यालय ज्ञापन जारी कर इस संबंध में बढाया जाता रहा। पॉलिसी को 18.7.2005 से पूर्वव्यापी रूप से आगे तीन वर्ष की अवधि के लिए बढ़ा दिया गया था और "May" शब्द को तब परिपत्र/कार्यालय ज्ञापन में "Will" शब्द द्वारा प्रतिस्थापित किया गया था। कार्यालय ज्ञापन की वैधता को याचिकाकर्ताओं द्वारा इस आधार पर चुनौती दी गई थी कि 'May' के स्थान पर "Will" शब्द का प्रयोग करना मनमाना है। 'May' शब्द निविदाकारों को एक व्यापक विकल्प देता है और सभी निविदाकारों को एक स्तरीय खेल के मैदान में किसी भी पक्ष को बिना किसी अनावश्यक सुरक्षा दिए रखा गया था।

इन हस्तांतरित याचिकाओं और अपील में निर्धारण के लिए जो मुद्दा उठा वह केंद्र सरकार द्वारा जारी परिपत्र/कार्यालय ज्ञापन की वैधता थी जो सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों को खरीद वरीयता प्रदान करती थी।

अपीलार्थी ने तर्क दिया कि कार्यालय ज्ञापन जिसके द्वारा खरीद प्राथमिकता सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों को दी जाती है मनमाना है और इसका प्रभाव विभिन्न पक्षों की वैध अपेक्षा पर पड़ता है क्योंकि यह एकाधिकार पैदा करती है और नीति विधिक मान्यता के बिना है।

याचिकाओं और अपील का निस्तारित करते हुए, न्यायालय द्वारा अभिनिर्धारित किया गया-

1.1 . सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों की प्रभावशीलता में वृद्धि एक समान नीति पर बिना यह जाँच नहीं की जा सकती है कि क्या किसी विशेष पी. एस. ई. के लिए ऐसी सुरक्षा आवश्यक है। इसकी व्यक्तिगत रूप से जांच की जानी चाहिए कि क्या किसी विभेदक उपचार की आवश्यकता है। ये वे पहलू हैं जिन पर संबंधित मंत्रालयों को विचार करने की आवश्यकता है। इसलिए यह निर्देश दिया जाता है कि उद्योग-वार मूल्यांकन किया जाए और यदि किसी भी पी. एस. ई. में पहले से ही

लागत प्रभावशीलता है तो वरीयता देने की कोई आवश्यकता नहीं हो सकती है। जाँच इस आधार पर होनी चाहिए कि क्या किसी वरीयता की आवश्यकता है और वरीयता का अंतर क्या होगा जो समान अवसर सुनिश्चित करेगा। यह भी विशेष रूप से तय किया जाना चाहिए और न्यूनतम राशि तय करते समय यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि मात्रा का टूटना तर्कसंगत होना चाहिए, ताकि अनिश्चितता का तत्व आने की संभावना न हो| यदि उद्देश्य प्रत्यक्ष विदेशी निवेश को आमंत्रित करना था, तो ऐसे निवेश पर वरीयता के प्रभाव पर विचार किया जाना चाहिए। इस बात पर भी विचार किया जाएगा कि क्या पहले दिए गए कुछ विवेकाधिकार को पुनः लागू किया जाना चाहिए। निश्चित रूप से कोई कठोर अनम्य नीति नहीं हो सकती।' 'कर सकता है" शब्द को "Will" से प्रतिस्थापित करने के कारण नीति में मूलतः उलटफेर होता है। [पैरा 9 और 10] [255-D-E; F-H]

1.2 . निम्नलिखित निर्देश जारी किए गए हैंः

(1) अभ्यास, जैसा कि ऊपर उल्लेख किया गया है, यह कार्य केंद्र सरकार के संबंधित मंत्रालय द्वारा आज से 4 महीने की अवधि के भीतर किया जाएगा;

(2) वर्तमान में लागू अंतरिम व्यवस्थाएं भारत सरकार के संबंधित विभागों द्वारा नए सिरे से पुनर्विचार किए जाने तक जारी रहेंगी;

(3) अंतरिम आदेश याचिकाकर्ताओं, अपीलकर्ता और प्रत्यर्थी तक सीमित नहीं होंगे। यह केवल उन पार्टियों पर बाध्यकारी होगा जो संबंधित लेनदेन में एल-1 और एल-2 हैं। मानदंड तय करते समय, संबंधित पीएसई और प्रतिस्पर्धियों की वितरण क्षमता पर भी ध्यान दिया जाना चाहिए। [पैरा 10] [255-एच; 256-ए-सी]

सिविल मूल क्षेत्राधिकार 2004 का हस्तांतरित मामला (सी) सं. 4

के साथ

टी. सी. नं. 5 , 11 & 12 2004 और 2005 का 3 और 2007 का सी. ए. सं. 2738।

ए. सरन, बी. दत्ता और आर. मोहन, एएसजी, अनिल बी. दीवान, दुष्यंत दवे, के. परागसरण, शांति भूषण, आर. एफ. नरीमन, आर. के. आनंद, अशोक एच. देसाई, वरिष्ठ अधिवक्ता, नीना गुप्ता, रमेश सिंह, ललित भसीन, श्वेता चड्ढा, आकांक्षा, नेहा, बीना गुप्ता, वी. शेखर, ए. सुब्बा राव, अनिरुद्ध शर्मा, प्रदीप के. दुबे, वी. सुब्रमण्यन, जगदीप धनखड़, मोहित पॉल, अरिजीत प्रसाद, अनीप सचथे, एस. डब्ल्यू. ए. कादरी, किरण भारद्वाज, आर. सी. कथिया, डी. एस. माहरा, अनिल कटियार और वी. के. वर्मा उपस्थित पक्षकार के लिए।

न्यायालय का निर्णय **डॉ. अरिजीत पासायत, जे.** द्वारा सुनाया गया।

1. एस. एल. पी. (सी) संख्या 24219/2003 में दी गई अनुमति।

2. इन मामलों में अनिवार्य रूप से शामिल मुद्दा सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों (संक्षेप में 'पीएसई') को दी गई खरीद प्राथमिकता है। याचिकाकर्ताओं ने शिकायत की है कि बाजार में प्रमुख खिलाड़ी याचिकाकर्ता-कैटरपिलर और भारत अर्थ मूवर्स लिमिटेड हैं। इन सभी के लिए सबसे महत्वपूर्ण खरीदार कोयला क्षेत्र हैं, उदाहरण के लिए वेस्टर्न कोलफील्ड और इसकी सहायक कंपनियां-कोल इंडिया लिमिटेड। वे अनिवार्य रूप से मिट्टी हटाने वाली मशीनों के संबंध में खरीदार हैं। 1992 से पहले पीएसई को मूल्य प्राथमिकता दी जाती थी।1992 के बाद खरीद को प्राथमिकता दी गई और सबसे कम और दूसरे सबसे कम बोली लगाने वालों को एल-1 और एल-2 के रूप में वर्णित किया जा रहा था। कोल इंडिया लिमिटेड द्वारा मोटे तौर पर 60/40 के अनुपात में खरीद आदेश जारी किए गए थे और एल-2 को एल-1 मूल्य से मेल खाना आवश्यक था। पहले इस्तेमाल की जाने वाली भाषा "May" थी जैसा कि दिनांक 13.1.1992 के परिपत्र में दर्शाया गया है। खरीद वरीयता नीति को कार्यालय ज्ञापन दिनांक 15.3.1995 द्वारा दो साल की अवधि के लिए बढ़ा दिया गया था। कार्यालय ज्ञापन दिनांक 31.10.1997 द्वारा इसे 21.3.2000 तक बढ़ा दिया गया, बशर्ते कि खरीद 5 करोड़ रुपये से अधिक हो।कार्यालय ज्ञापन दिनांक 14.9.2000 द्वारा नीति को 31.3.2002 तक

बढ़ा दिया गया।हालाँकि, खरीद का न्यूनतम मूल्य घटाकर एक करोड़ रुपये कर दिया गया।कार्यालय ज्ञापन दिनांक 14.6.2002 द्वारा, नीति को 31.3.2004 तक बढ़ा दिया गया और योजना को पांच करोड़ रुपये और उससे अधिक की खरीद के लिए वैध बना दिया गया। कार्यालय ज्ञापन दिनांक 26.10.2004 द्वारा, जिसने नीति को 1.4.2004 से पूर्वव्यापी प्रभाव से 31.3.2005 तक एक वर्ष के लिए बढ़ा दिया। कार्यालय ज्ञापन द्वारा नीति को 18.7.2005 से पूर्वव्यापी रूप से तीन वर्ष की अवधि के लिए बढ़ा दिया गया था। इस कार्यालय ज्ञापन द्वारा 'May' शब्द को 'Will' शब्द से प्रतिस्थापित कर दिया गया। याचिकाकर्ताओं के अनुसार इरादा सभी पीएसई को स्थिर करने के लिए कुछ लंबी अवधि देने का था। इसका इरादा कभी भी एकाधिकार स्थापित करने का नहीं था।

3. शिकायत की गई है कि 'May' शब्द को 'Will' शब्द से प्रतिस्थापित करना मनमाना है। 'May' शब्द निविदाकारों को एक व्यापक विकल्प देता है और सभी निविदाकार किसी भी पक्ष को अनावश्यक सुरक्षा के बिना एक समान खेल के मैदान में थे।

4. यह बताया गया है कि 15.3.1995 को कार्यालय ज्ञापन जारी किया गया था, जिसमें खरीद प्राथमिकता का समय 31 मार्च, 1997 तक बढ़ा दिया गया था। इसे 31 मार्च, 2000 तक तीन साल की अवधि के लिए फिर से पेश किया गया था। फिर, इसे 31 मार्च, 2002 तक बढ़ा

दिया गया था। दिनांक 14 जून, 2002 के कार्यालय ज्ञापन द्वारा केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उद्यम के उत्पादों और सेवाओं के लिए मौजूदा खरीद प्राथमिकता को 31 मार्च, 2004 तक दो साल के लिए बढ़ा दिया गया था। दिनांक 14 जून, 2002 के कार्यालय ज्ञापन की वैधता को यह तर्क देते हुए चुनौती दी कि यह मनमाना है और विभिन्न पक्षों की वैध अपेक्षाओं को प्रभावित करता है। वास्तव में यह एकाधिकार और विधिक मान्यता के बिना नीति बनाता है।

5. प्रत्यर्थी ने मुख्य रूप से इस आधार पर याचिका का विरोध किया कि आरोपों में कोई सार नहीं है। लाभ केवल इन याचिकाओं में शामिल पक्षों के संबंध में नहीं दिया जाता है। सार्वजनिक उद्यम विभाग, उद्योग मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा कार्यालय ज्ञापन दिनांक 13.1.1992 जारी किया गया था जिसमें पीएसई को मूल्य वरीयता देने के संबंध में कहा गया था कि सरकार सार्वजनिक उपक्रमों को उनके द्वारा उद्धृत मूल्य के आधार पर खरीद में वरीयता दे सकती है जो न्यूनतम मूल्य के 10 प्रतिशत से कम है, अन्य शर्तें समतुल्य। यह कहा गया था कि नीति लेन-देन के रूप में तीन साल की अवधि के लिए वैध थी, जिसके भीतर पीएसई को वैश्विक नए कारोबारी माहौल के साथ तालमेल बिठाना था और प्रतिस्पर्धात्मकता दक्षता में सुधार करना था।

6. उपरोक्त खरीद वरीयता नीति को 15.3.1995 को 2 साल की अवधि के लिए बढ़ा दिया गया था और यह कहा गया था कि उक्त विस्तार अंतिम था और पिछली नीति स्वतः समाप्त हो जाएगी।1997 के दौरान खरीद प्राथमिकता को 31.3.2000 तक बढ़ा दिया गया। यह 5 करोड़ रुपये से अधिक की खरीदारी के संबंध में था|

कार्यालय ज्ञापन दिनांक 14.9.2000 द्वारा पॉलिसी को 31.3.2002 तक बढ़ा दिया गया और खरीद का न्यूनतम मूल्य 5 करोड़ रुपये से घटाकर 1 करोड़ रुपये कर दिया गया।

7. कार्यालय ज्ञापन दिनांक 14.6.2000 द्वारा पीएसई खरीद प्राथमिकता को 2 साल की अवधि के लिए 31.3.2004 तक बढ़ा दिया गया था और योजना को 5 करोड़ रुपये और अधिक की खरीद के संबंध में वैध बना दिया गया था।

8. शिकायत यह है कि वरीयता दिखाने के उद्देश्य से टेंडर को विभाजित करने की प्रथा शुरू की गई थी। याचिकाकर्ताओं के अनुसार इससे भारी मुश्किलें पैदा हुईं। कार्यालय ज्ञापन दिनांक 18.7.2005 द्वारा भारत सरकार ने 1.4.2005 से 31.3.2008 तक 3 वर्ष की अवधि के लिए पिछली खरीद वरीयता नीति को पूर्वव्यापी रूप से पुनः शुरू/विस्तारित किया। इस नीति में कुछ संशोधित शर्तें शामिल हैं जो पिछली नीतियों से भिन्न थीं। ये नीतियां मूलतः चुनौती के अधीन हैं। 14.6.2002 की पिछली

नीति के विपरीत जिस भाषा का प्रयोग किया गया था, जिसमें यह अभिव्यक्ति थी कि खरीद को प्राथमिकता दी जा सकती है, वह 'Will' थी।

9. हम पाते हैं कि मूल चुनौती यह है कि खरीद प्राथमिकता जैसी शर्त लगाने से कोई विकल्प नहीं बचता है और एकाधिकार बनाया जा रहा है। पीएसई की प्रभावशीलता में वृद्धि एक समान नीति पर इस बात की जांच किए बिना नहीं की जा सकती कि क्या किसी विशेष पीएसई के लिए ऐसी सुरक्षा आवश्यक है। इसकी व्यक्तिगत रूप से जांच की जानी चाहिए कि क्या किसी विभेदक उपचार की आवश्यकता है। यह बताया गया है कि यदि 10% मार्जिन दिया गया तो कोई प्रतिस्पर्धा नहीं रह जाएगी। सार रूप में, निवेदन यह है कि प्राथमिकता पीएसई विशिष्ट को दी जानी चाहिए और मार्जिन की भी तर्कसंगत रूप से जांच की जानी चाहिए।

10. हम महसूस करते हैं कि ये ऐसे पहलू हैं जिन पर संबंधित मंत्रालयों को विचार करने की जरूरत है। इसलिए, हम निर्देश देते हैं कि उद्योग-वार मूल्यांकन किया जाए और यदि किसी पीएसई में पहले से ही लागत प्रभावशीलता है तो प्राथमिकता दिए जाने की कोई आवश्यकता नहीं हो सकती है। परीक्षा इस बात पर होनी चाहिए कि क्या किसी प्राथमिकता की मांग की गई है और वरीयता का मार्जिन क्या होगा जो समान अवसर सुनिश्चित करेगा। इसे भी विशेष रूप से तय किया जाना चाहिए और न्यूनतम राशि तय करते समय यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि

मात्रा को तोड़ना तर्कसंगत होना चाहिए, ताकि अनिश्चितता का तत्व आने की संभावना न हो। यदि उद्देश्य प्रत्यक्ष विदेशी निवेश को आमंत्रित करना था, तो ऐसे निवेश पर प्राथमिकता के प्रभाव पर विचार करना होगा। इस बात पर भी विचार किया जाएगा कि क्या पहले दिए गए कुछ विवेकाधिकार को पुनः लागू किया जाना चाहिए। निश्चित रूप से कोई कठोर अनम्य नीति नहीं हो सकती। 'May' शब्द को 'Will' से प्रतिस्थापित करने के कारण नीति में मूलतः उलटफेर होता है। अत: आवेदनों का निस्तारण निम्नलिखित निर्देशों के साथ किया जाता है:

(1) अभ्यास, जैसा कि ऊपर उल्लेख किया गया है, यह कार्य केंद्र सरकार के संबंधित मंत्रालय द्वारा आज से 4 महीने की अवधि के भीतर किया जाएगा;

(2) वर्तमान में लागू अंतरिम व्यवस्थाएं भारत सरकार के संबंधित विभागों द्वारा नए सिरे से पुनर्विचार किए जाने तक जारी रहेंगी;

(3) अंतरिम आदेश याचिकाकर्ताओं, अपीलकर्ता और प्रत्यर्थी तक सीमित नहीं होंगे। यह केवल उन पार्टियों पर बाध्यकारी होगा जो संबंधित लेनदेन में एल-1 और एल-2 हैं। मानदंड तय करते समय, संबंधित पीएसई और प्रतिस्पर्धियों की वितरण क्षमता पर भी ध्यान दिया जाना चाहिए।

11. अपील एवं आवेदनों का तदनुसार निस्तारण किया जाता है।

अपील एवं आवेदनों का तदनुसार निस्तारण

यह अनुवाद आर्टिफिशियल इंटेलिजेंस टूल '**सुवास**' की सहायता से अनुवादक न्यायिक अधिकारी जया चतुर्वेदी (आर.जे.एस.) द्वारा किया गया है।

अस्वीकरण: यह निर्णय पक्षकार को उसकी भाषा में समझाने के सीमित उपयोग के लिए स्थानीय भाषा में अनुवादित किया गया है और किसी अन्य उद्देश्य के लिए इसका उपयोग नहीं किया जा सकता है। सभी व्यावहारिक और आधिकारिक उद्देश्यों के लिए, निर्णय का अंग्रेजी संस्करण ही प्रामाणिक होगा और निष्पादन और कार्यान्वयन के उद्देश्य से भी अंग्रेजी संस्करण ही मान्य होगा।