प्रथम अपीलीय अधिकारी
शासन सचिव, जनजाति क्षेत्रीय विकास विभाग

अपील संख्या 01/2020–21

प्रबन्ध संचालक, राजस्थान राज्य सहकारी उपभोक्ता संघ लिए जयपुर-अपीलार्थी

आयुक्त, जनजाति क्षेत्रीय विकास विभाग

(अपील अन्तर्गत राजस्थान लोक उपाधि में पारदर्शिता अधिनियम 2012)

आदेश

यह अपील आयुक्त, टीएसी उदयपुर द्वारा Supply of specified commodities (Food grain and others) आपूर्ति हेतु जारी ई—विड 01/2019–20 रिपोर्ट 22.05.2020 के संबंध में प्रबन्ध संचालक राज्य सहकारी उपभोक्ता संघ लिए जयपुर द्वारा प्रथम अपील अधिकारी के समक्ष रिपोर्ट 19.06.2020 को राजस्थान लोक उपाधि में पारदर्शिता अधिनियम 2012 की धारा 38 के तहत प्रस्तुत की गई।

अपीलार्थी द्वारा प्रस्तुत अपील के तथ्य

राजस्थान लोक उपाधि में पारदर्शिता अधिनियम 2012 की धारा 12(1)(ख)(3) के अनुसार किर सिंग व्यापार चिन्ह, व्यापार नाम या ब्रांड के लिए आक्षेपक उपभोक्ता का उपदर्शित नहीं किया जा सकता है एवं धारा 12(1)(ख)(2) के अनुसार वस्तु की सुसंगत तकनीक, गुणवत्ता और कार्य की विशेषताएं उपभोक्ता होनी चाहिए थी लेकिन बिड दस्तावेजों के Annexure-K जिसमें विशेष आईटी के तकनीकी Specification में नाम यथा पतंजली, टाटा, फॉरचून, डी.सी. एम., श्रीराम ब्रांड इत्यादि का उल्लेख किया गया है। कृपया उत्पादन में साबुत दानों की सफाई, यंग्विंग एवं विभक्ति करने के प्रोसेसिंग वाल मिलों द्वारा की जाती है। प्रोसेसिंग युंिनेट के उत्पादन द्वारा कम्पनी विशेष यथा पतंजली, टाटा, फॉरचून, डी.सी. एम., श्रीराम अपने है उपभोक्ता पैक करती/कराती है तथा सामान्य बाजार में अन्य खुली दालों एवं स्थानीय ब्रांड की तुलना में 20 से 50 प्रतिशत तक महंगी होती है, इसके उपभोक्ता एवं मांग बहुत सीमित होती है। बड़े ब्रांडेड स्टोर यथा रिलायण, डीमार्ट इत्यादि में
भी दाले खुली बेबी जाती है और जनसामान्य इसका भौतिक रूप से अवलोकन करने के उपरांत पालिस और अनपालिस और ग्रेडिंग के आधार पर खरीद करता है। इसी प्रकार विभिन्न चीनी मीलों द्वारा इसका उत्पादन ग्रेड उत्पादन ग्रेड एम एवं एस के आधार पर किया जाता है। दुनिया चीनी मीलों द्वारा ही उपभोक्ता पैक तैयार कराने जाते हैं, अन्यथा सामान्यतया 50 किलोग्राम में उपलब्ध होती है और बड़े स्टोरों में भी चीनी खुले रूप में बेबी जाती है। विभिन्न सामान, मशाल देखिए प्रसिद्ध महिलाओं से सीधे खरीदी जाकर फंड्रियों में तैयार करकर ब्रांड विशेष के नाम से एगामार्क के आधार पर बेचे जाते हैं, इसकी पेंकिंग भी आवश्यकतानुसार विभिन्न गांव में होती है। जीवा मशीनकट एवं बिना मशीन कट सफाई कर उपभोक्ता पैक किया जाता है एवं राइ की भी सफाई एवं ग्रेडिंग की जाकर उपभोक्ता पेंकिंग की जाती है, छोटी-छोटी इकाइयों द्वारा क्षेत्रीय स्तर पर यह कार्य किया जाता है। यही स्थिति पौरा, सूरज, वेसन इत्यादि में भी बिना ब्रांड के बहुतायत में बाजार में कम दरों पर उपलब्धता रहती है, जिसकी गुणवत्ता में कोई अन्तर नहीं होती है। इन सभी सामग्री की स्पेसिफिकेशन में ब्रांड का उल्लेख किये जाने से राज्यस्तरीय उपपाठ में पारंपरिक अधिनियम, 2012 की धारा 12(1)(x)(3) उल्लंघन है। इससे प्रतियोगिता की कमी होने से दरे अधिक आने की सामान्य बनी रहेगी। अतः वृत्तिज्ञ उपयोगी या वृत्तिज्ञ उत्पादों से प्रेरित, जाकर, ग्रेडिंग, एगामार्क इत्यादि में ब्रांड विशेष का उल्लेख करने के स्थान पर ग्रेडिंग, एगामार्क श्रेणी एवं एफएसएसएआई इत्यादि के मापदंड निर्धारित किए जाकर एनएसएल प्रमोशन तथा परीक्षण करते जाने का उल्लेख कराया जाने।

प्रारंभना:-

1. राज्यस्तरीय उपपाठ में पारंपरिक अधिनियम, 2012 12(1)(x)(3) की गूल भावना के विपरित बिड में बांटी हुई सामग्री के ब्रांड निर्धारित किये जाने से इसे निरस्त किये जाने के आदेश फरमाये जायें।
2. सामग्री की गुणवत्ता निर्धारण के लिए खाद्य सुरक्षा एवं मानक अधिनियम, 2006 एवं अन्य सामग्री के मानक प्राप्तान्वित को मांग कर एनएसएल से परीक्षण किये जाने को आधार बनाया जाए।
3. समूह बिड में इस संशोधन को मांग करने के लिए बिड की समायोजन का विस्तार किया जाए।

अपीलर की ओर से दिनांक 02.07.2020 को प्रस्तुत लिखित उल्लंघन में मुख्य बिन्दु निम्नानुसार है—

आयुक्त, जनजाति क्षेत्रीय विकास विभाग, उदयपुर द्वारा दिनांक 22.05.2020 को सामग्री की आपूर्ति
का विवरण दिया गया था। जिसमें सभी की दालें, मसाले, जीशा, चाव, सूजी, बेसन आदि
खाया सामग्री की मांग, ब्रांड विशेष की, की गई थी। जबकि उक्त सामग्री बाजार में
सामान्यतः FSSAI एक्ट 2006 के द्वारा भारत राजपत्र असाधारण प्रकाशित तिथि
01.08.2011 में बतलाये गये नापदाओं अनुसार गुणवत्ता निर्माण की गयी है आयुक्त,
जनजाति क्षेत्रीय विकास विभाग, उदयपुर को संदेह द्वारा दिनांक 08.06.2020 की त्रिविशेष
मीटिंग के दौरान डिजीटली स्थितित में यह आक्षेप दर्ज करवाकर नवेदन किया गया था
कि राजस्थान लोक उपाधि में पारदर्शिता अधिनियम, 2012 की वारा 12 (1) ख) (2)
सुसंगत तकनीकी, गुणवत्ता और कार्य की विशेषताएं उपसर्गित होंगी एवं दारा 12 (1)
(ख)3 किसी विशेष व्यापार विनें, व्यापार नाम या ब्रांड के लिये आवश्यकता को
उपरांतित नहीं किया जायेगा।

अतः बिड में वर्णित वस्तुएं ब्रांड विशेष के आधार पर नहीं मांगी जाकर वस्तु में
निहित गुणवत्ता के आधार पर वस्तुएं मांगी जाये तथा NABL से स्वीकृत प्रमाणपत्र की
जांच रिपोर्ट को अनिवार्य किया जाये। उक्त पर आयुक्त महोदया
द्वारा कोई सकारात्मक निर्णय नहीं किया लेकिन दिनांक 16.06.2020 को पत्र क्रमांक 11840
के माध्यम यह आदेश जारी किये गये कि संभावित बोलियादाता, जो भी ब्रांड जुड़वाना चाहते
है वे अपने ब्रांड दिनांक 19.06.2020 तक जुड़वा सकते है। उक्त के बाद आदेश
क्रमांक 12529 दिनांक 22.06.2020 में उनके द्वारा उपमोक्ता पैकिंग में सुजाये गये इच्छित
ब्रांड जोड़ दिये गये। इससे निरीक्षण की मूल भावना और अपेक्षा को समाप्त कर प्रतिस्पर्धा
को सीमित कर दिया गया। दलों इत्यादि गुणवत्ता एवं ब्रेंडिंग के आधार पर उपलब्ध होती है।
जीएसटी अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार ब्रांडेड दलों इत्यादि पर 5 प्रतिशत जीएसटी
अतिरिक्त लागत है। जिसमें उक्त वस्तुएं व्याबाधित रूप से टैंक एवं उपमोक्ता पैकिंग के
कारण महंगी हो जाती है तथा ब्रांड का उत्लेख होने के कारण ब्रांड धारक ही उसका मूल्य
भी निर्मिति करता है।

उत्तर में वर्णित तालिका तथा आपके समक्ष प्रस्तुत नमूनों से यह स्पष्ट हो रहा है
कि समान गुणवत्ता वाली बिना ब्रांड की दल की अपेक्षा ब्रांडेड दल, बिना ब्रांड की दल
से 46 से 80 प्रतिशत तक महंगी है एवं गसालों में राष्ट्रीय स्तर के ब्रांड व्यापारी स्तर पर
राज्य स्तरीय ब्रांड की तुलना में 44 से 102 प्रतिशत तक महंगे है। अतः नवेदन है कि :-
1. राष्ट्रीय स्तर के उच्च स्तरीय ब्रांड के चयन से आम की स्थिति उपलब्ध होने के कारण
सम्पूर्ण टैंकर प्रक्रिया को निरस्त कर स्वच्छ एवं पारदर्शी प्रक्रिया से पुनः टैंकर आमंत्रित
किये जाये।
2. दलों के ब्रांड के कारण जीएसटी की अदायगी का अनावश्यक दावित उपलब्ध होगा,
जिससे बिड के महंगा होने की ब्यावानता रहने से राजकोष पर अनावश्यक भार पड़ना।
3. इस प्रकार बिड़ की प्रक्रिया राजस्थान लोग उपाध्याय में परदर्शिता अधिनियम, 2012 की धारा 12 (1) (ख) (2) एवं धारा 12 (1) (ख) (3) की मूल भावना के भी विपरीत होने के कारण सम्पूर्ण टेंडर प्रक्रिया निरस्त करने योग्य है।

अपील के सम्बन्ध में प्रत्यक्ष द्वारा प्रस्तुत लिखित जवाब के मुख्य बिन्दू निम्नलिखित है—

1. विभाग द्वारा उक्त निविदा जनजाति उपयोजना क्षेत्र, माड़ा, बिखरी एवं सहरिया क्षेत्र में संबंधित छात्रावासों, आवासीय विद्यालयों एवं मौं बाढ़ी एवं खंड के केंद्र सेंटर हेतु खाद्य एवं उपभोक्ता सामग्री क्रय करने हेतु जारी की गई है। जिसमें कुल 34 तरह की खाद्य एवं उपभोक्ता सामग्री समीक्षित है। उक्त निविदा जनजाति छात्र-छात्राओं को सही गुणवत्ता की खाद्य एवं उपभोक्ता सामग्री उपलब्ध कराने पर प्रति प्रस्तुत करने के लिए जारी की गई है।

विभाग द्वारा जारी उक्त निविदा में ब्रांड विशेष को बढाया नहीं दिया गया है। बिभाग द्वारा निविदा में मात्र कुछ ब्रांड विशेष की सामग्री की आवश्यकता का अंकन न कर, सामग्री की गुणवत्ता के लिए समस्त खाद्य सामग्री FSSAI Certified Brand के आधार पर ही लिखा जाना का विनिर्देश किया गया। निविदा के Annexure- 'K' (Technical specifications of specified items) में स्पेसिफाइड आइटम्स की तालिका के उपर निम्नानुसार स्पष्ट अंकन किया गया है—

"The specific commodities shall be graded, sound, dry and wholesome and free from admixture of unwholesome substances. It shall also conforms to the standards prescribed for the commodity by and food safety and standards (food products, standards and food additives) regulations, 2011 and relevant standards such as BIS for non food Items."

Annexure -K की तालिका में भी खाद्य सामग्री FSSAI Certified Brands like Patanjali, TATA etc. का अंकन किया गया है। यहाँ 'like' शब्द का प्रयोग किया गया है जो कि दर्शाता है कि उक्त Brands को उदाहरण के तौर पर लिखा गया है।

इस प्रकार बिड डायरीलम्ब के Section-1 के बिन्दु संख्या 3(b) में भी निम्नानुसार स्पष्ट अंकन किया गया है—

"In case the bidder wishes to participate in the bid to supply brand not mentioned in the bid, he may submit his proposal of inclusion of brand along with documents, laboratory analysis reports and scientific paper justifying the parity of inclusion of the brand during pre bid."
इस प्रकार निविदा जारी करते समय Annexure- ‘K’ में कुछ FSSAI Certified Brands के नामों का अंकन उदाहरण के तौर पर करते हुए, समस्त भावी बोलीदाताओं से अन्य FSSAI Certified Brand जुड़वाने का पर्याप्त अवसर दिया गया। इसी क्रम में दिनांक 08.06.2020 को आयोजित प्री-विंड मिटिंग में वर्चस उपरात्ति दिनांक 16.06.2020 को विभाग द्वारा Addendum -1 जारी किया गया। जिसके क्रम सं. 9 पर अंकन अनुसार भावी बोली दताओं को निविदा न्याय के अनुसार अन्य ब्रांड जुड़वाने हेतु Brand Approval schedule दिनांक 17.06.2020 से 19.06.2020 तक भी रखा गया। इस प्रकार समस्त बोली दताओं को अन्य ब्रांड जुड़वाने हेतु पर्याप्त समय प्रदान किया गया। उपरोक्त Brand Approval schedule के दौरान विभिन्न भावी बोली दताओं द्वारा अन्य ब्रांड सामग्री के सेम्पल/रेपर/ FSSAI Certificate प्रस्तुत कर जुड़वाये गये। जिसके आधार पर Revised Annexure- ‘K’ विभाग के Bid corrigendum-2 दिनांक 22.06.2020 को जारी किया गया।

2. राजस्थान लोक उपाधि के पारदर्शिता अधिनियम, 2012 की धारा 12 (1) (ख) (२) के अनुसार किसी विशेष व्यापार विश्व हो, व्यापार नाम या ब्रांड के लिए आवश्यकता को उपदर्शित नहीं किया जाएगा। विभाग द्वारा उक्त निविदा में किसी विशेष व्यापार विश्व हो, व्यापार नाम या ब्रांड के लिए आवश्यकता को उपदर्शित नहीं किया गया है बल्कि निविदा में उदाहरण के तौर पर कुछ ब्रांड का अंकन किया गया तथा भावी बोलीदाताओं को ब्रांड जुड़वाने हेतु पर्याप्त समय दिया गया एवं Revised Annexure- ‘K’ अनुसार अन्य ब्रांड्स भी शामिल किये गये। इस प्रकार Revised Annexure- ‘K’ में सामग्रियों को किसी भी प्रकार से सीमित नहीं किया गया है। अतः अपीलांग्ट का प्रतियोगिता में कभी संबंधित निविदा भी आधारहीन है।

3. उक्त निविदा जनजाति छात्राओं के छात्र-छात्राओं हेतु खाद्य सामग्री से संबंधित है जिसमें गुणवत्ता एक मूल मानक है। जिसके उद्देश्य से रखते हुए उक्त निविदा खाद्य सामग्री के FSSAI मानकों के आधार पर जारी की गई।

उक्त निविदा में नियम दिनांक 26.06.2020 को तकनीकी बोली खोली गई। जिसमें अपीलांग्ट द्वारा भी तकनीकी बोली प्रस्तुत की गई।
उभय पक्षों द्वारा प्रस्तुत तथ्यों पर मनन किया गया। उपलब्ध दस्तावेजों एवं नियमों का अवलोकन उपरान्त अपील का निर्देशन करते हुए निम्न प्रकार आदेश प्रसारित किये जाते हैं:—

आयुक्त, टीएडी उदयपुर द्वारा Supply of specified commodities (Food grain and others) आपूर्ति हेतु जारी ई—विड 01/2019–20 दिनांक 22.05.2020 जारी की गई थी। विभाग द्वारा Annexure-K and Revised Annexure-K में ब्रांड विशेष का उल्लेख राजस्थान लोक उपाध्य एवं पार्वती अधिनियम 2012 की धारा 12(1)(x)(2) में प्रदत्त प्राबंधनों के विपरीत है। ब्रांड विशेष के आधार पर निविदा जारी करने से निविदा का परिक्षेत्र सीमित होने के साथ—साथ उपाध्य का मूल उद्देश्य प्रतियोगिता भी सीमित होता है साथ ही उपाध्य की विषय वस्तु की दरें भी अधिक आने की संभावना को नकारा नहीं जा सकता है।

उपरोक्त विवेचन के अनुसार ऐसी स्थिति में जरूरत के अनुसार निविदा प्रक्रिया को जारी रखा जाना उचित प्रतीत नहीं होता है। अतः अपील स्टीकर की जाकर अयुक्त, टीएडी उदयपुर द्वारा Supply of specified commodities (Food grain and others) आपूर्ति हेतु जारी ई—विड 01/2019–20 दिनांक 22.05.2020 को निरस्त किया जाता है।

उभय पक्षों को निर्णय की प्रति उपलब्ध करवायी जाये एवं विभागीय वेबसाइट तथा राज्य लोक उपाध्य पोर्टल पर प्रदर्शित किया जाये।

उपरोक्त अपील का निर्देशन किया जाता है।

(गायत्री शास्त्री)
प्रथम अपील अधिकारी
शासन सचिव
जनजाति क्षेत्रीय विकास विभाग