बैजनाथ केडिया

बनाम

बिहार राज्य और कुछ अन्य

(Baijnath Kedia

Vs.

State of Bihar & Others)

(28 अगस्त, 1969)

(मुख्य न्यायाधिपति एम० हिदायतुल्लाह, न्या० जे० एम० शैलत, वी० भार्गव, के० एस० हेगडे और ए० एन० ग्रोवर)

भारत का संविधान, 1950, सातवीं अनुसूची, सूची 1, प्रविष्टि 54 और सूची 2, प्रविष्टि 23—गवर्नमेंट आफ इण्डिया ऐक्ट, 1935, सातवीं अनुसूची, सूची 1, प्रविष्टि 36, सूची 2, प्रविष्टि 23—खान और खनिजों के सम्बन्ध में कानून बनाने की शक्ति—राज्य सरकार की शक्ति केन्द्रीय सरकार की शक्ति के अध्यधीन है—बिहार विधान मंडल को बिहार भूमि सुधार अधिनियम, 1950 की धारा 10(2) का द्वितीय परन्तुक अधिनियमित करने की अधिकारिता नहीं थी—यह विषय माइन्स एण्ड मिनरल्स (रेग्यूलेशन एण्ड डेवलपमेण्ट) ऐक्ट, 1957 (1957 का 67) की धारा 15 के अन्तर्गत पहले ही आ चुका है—बिहार माइनर मिनरल कन्सेशन रूल्स, 1964 के नियम 20 (2) का विधायी समर्थन की कमी के कारण अविधिमान्य होना।

संविधान की सातवीं अनुसूची की संघ सूची 1 की प्रविष्टि 54 खान और खनिज विकास के विनियमन के लिए उस सीमा तक शक्ति प्रदान करती है जिस तक संघीय नियन्त्रण के अधीन ऐसा विनियमन और विकास संसदीय विधि द्वारा लोक हित में समीचीन घोषित किया जाए। गवर्नमेंट आफ इण्डिया ऐक्ट, 1935 के अधीन संघीय सूची-1 (Federal List-1) की प्रविष्टि 36 उस प्रविष्टि की तत्स्थानी प्रविष्टि थी, जो खान और

खनिज विकास के अतिरिक्त तेलक्षेत्रों के बारे में भी था। संविधान की सूची-2 की प्रविष्टि 23 राज्यों को सूची-1 की प्रविष्टि 54 के अध्यधीन खान और खनिजों के विकास के विनियमन के लिए शक्ति देती है। गवर्नमेंट आफ इण्डिया ऐक्ट, 1935 में तत्स्थानी प्रविष्टि सूची 2 की प्रविष्टि 23 थी।

गवर्नमेंट आफ इण्डिया ऐक्ट की सूची-1 की प्रविष्टि 36 के अधीन प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए केन्द्रीय विधान सभा ने खान और खनिज (विनियमन और विकास) अधिनियम [(Bihar Mines Minerals (Regulation and Development Act)], 1948 (1948 का 53) अधिनियमित किया जो खान और खनिज विकास के साथ-साथ तेलक्षेत्रों के बारे में भी है। इस अधिनियम के अधीन बनाई गई गौण खनिज रियायत नियमावली (Mineral Concession Rules), 1948 के नियम 4 के अनुसार, जो कि 25 अक्टूबर, 1949 को प्रवृत्त हो गया था, इन नियमों में यथापरिभाषित "गौण खनिजों" (minor minerals) के विकास और विनियमन की शक्ति राज्य सरकार को प्रदत्त की गई थी। सन् 1957 में संसद् ने खान और खनिज (विनियमन और विकास) अधिनियम, 1957 (1957 का 67) पारित किया। 1948 के अधिनियम का अनुकूलन केवल गैस और तेलक्षेत्रों के सम्बन्ध में किया गया था। 1957 के 67वें अधिनियम की धारा 4 से 13 तक में खानों के विकास से सम्बन्धित उपबन्धों को, इसी अधिनियम की धारा 14 द्वारा अधिनियम में यथापरिभाषित "गौण खनिजों" के विषय में अप्रयोज्य ठहरा दिया गया था। गौण खनिजों के विषय में नियम, धारा 15 के अधीन, राज्य सरकार द्वारा बनाए जाने थे और ऐसे नियमों के बनने तक अधिनियम के प्रारम्भ होने के समय प्रवृत्त नियम ही प्रवृत्त रहने थे।

अपीलार्थी ने 1957 के 67वें अधिनियम में यथापरिभाषित गौण खनिजों के खनन के लिए एक विक्रेता से 1963 में एक खान पट्टे पर खरीदी। इस विक्रेता ने मूलपट्टा 1955 में तत्समय भूस्वामियों से खरीदा था। परन्तु जब बिहार भूमि सुधार अधिनियम, 1950 की धारा 10(1) के अधीन मध्यवर्ती भूस्वामियों के अधिकार बिहार सरकार में निहित हो गए तब उक्त राज्य अपीलार्थी के पट्टे का पट्टाकर्ता हो गया। राज्य की ओर से पट्टे की पुष्टि कर दी गई थी और मूलपट्टे के निबन्धनों के अनुसार अपीलार्थी सितम्बर, 1965 तक किराया देता रहा। बिहार सरकार ने 1948 के 53वें अधिनियम के अधीन गौण खनिजों के विषय में कोई नियम नहीं बनाए थे परन्तु सन् 1964 में उसने 1957 के 67वें अधिनियम की धारा 15 के अधीन बिहार गौण खनिज रियायत नियमावली, 1964 बनाई। इसके अतिरिक्त बिहार विधानमंडल ने 1964 में बिहार भूमि सुधार अधिनियम की धारा 10(2) में भी संशोधन किया। उपखंड (2) में एक दूसरा परन्तुक जोड़ दिया गया जिसके अनुसार गौण खनिजों से सम्बन्धित उस समय विद्यमान पट्टों के निबन्धन और शर्तें, बिहार गौण खनिज रियायत नियमावली में उल्लिखित निबन्धन और शर्तों द्वारा उस विस्तार तक

प्रतिस्थापित हो जानी थीं जिस तक कि पश्चात्वर्ती निबन्धन और शर्तें पूर्ववर्ती निबन्धन और शर्तों से असंगत हों। मूलतः निर्मित उक्त बिहार नियमावली के नियम 20 में नवीकृत अथवा अनुदत्त पट्टों के विषय में अनिवार्य किराये, रायल्टी और सतह का किराया वसूल करने की व्यवस्था थी। नियम के उपबंधों के अनुसार वह नियम भविष्यलक्षी ही था। परन्तु 1964 में एक दूसरा उप-नियम जोड़कर इसमें संशोधन कर दिया गया, जिसके अनुसार अनिवार्य किराया (dead rent) इत्यादि से सम्बन्धित उपबंध उन पट्टों को भी लागू होंगे जो कि उक्त अधिनियम के प्रारम्भ होने की तारीख से पहले अनुदत्त या नवीकृत किए गए थे और उस तारीख को विद्यमान थे। सुधार अधिनियम की संशोधित धारा 10(2) और संशोधित नियम 20 के आधार पर बिहार सरकार ने अपीलार्थी से उसके पट्टे के निबन्धनों के प्रतिकूल अनिवार्य किराया, स्वामिस्व (Royalty) और सतह का किराया मांगा। तदुपरि अपीलार्थी ने उच्च न्यायालय में एक रिट पिटीशन फाइल किया। उच्च न्यायालय के निर्णय से असन्तुष्ट होकर अपीलार्थी इस न्यायालय में आया है। अपीलार्थी की ओर से ये दलीलें दी गईं (i) 1957 के 67वें अधिनियम के पारित हो जाने के परिणामस्वरूप खान और खनिज विकास के विनियमन का विषय अनन्य रूप से संसद् की अधिकारिता में आता है जिसका परिणाम यह हुआ कि राज्य विधानमंडल को धारा 10(2) के द्वितीय परन्तुक को पारित करने की कोई शक्ति नहीं थी और इसलिए उक्त परन्तुक शक्तिबाह्य था, और (ii) चूंकि नियम 20(2) को विधायी समर्थन प्राप्त नहीं है अतः वह 1955 में अनुदत्त पट्टे को प्रभावित नहीं कर सकता। प्रत्यर्थी राज्य सरकार की ओर से बलपूर्वक यह कहा गया कि (क) धारा 10(2) का द्वितीय परन्तुक प्रविष्टि 23 के अन्तर्गत न होकर सूची 2 की प्रविष्टि 18 के अन्तर्गत आता है जो भूमि और भूधृतियों के बारे में है; (ख) 1957 के 67वें अधिनियम से सूची 1 की प्रविष्टि 54 द्वारा यथा अनुध्यात 'संघ का नियन्त्रण, उत्पन्न नहीं होता और इसलिए सूची 2 की प्रविष्टि 23 के अधीन राज्य सरकार की अधिकारिता का लोप नहीं होता; (ग) पट्टों का उपान्तरण उक्त अधिनियम की धारा 15 के अधीन नहीं आता और चूंकि संसद् ने इस विषय में कुछ नहीं कहा है, अतः राज्य विधान सभा इस विषय में कानून बना सकती है।

अभिनिर्धारित—संघ सूची की प्रविष्टि 54 में खानों के विनियमन और खनिजों के विकास, दोनों का ही उल्लेख है और प्रविष्टि 23, प्रविष्टि 54 के अध्यधीन है। संसद् यह घोषणा कर सकती है कि लोकहित में उनका नियंत्रण केन्द्रीय सरकार में निहित होना समीचीन है। एक बार यदि यह घोषणा कर दी जाती है और इसका विस्तार अधिकथित कर दिया जाता है तो अधिकथित विस्तार तक का विषय संसद् द्वारा कानून बनाने का अनन्य विषय बन जाता है। ऐसी घोषणा के उपरान्त राज्य द्वारा बनाया गया कोई विधान जो कि संसदीय विधान सीमा-क्षेत्र को छूता है, राज्य की विधायन-क्षमता से निकाल दिया जाता है।

1969(8) eILR(PAT) SC 1

प्रविष्टि 54 में अनुध्यात घोषणा, 1957 के 67वें अधिनियम की धारा 2 में अन्तर्विष्ट है और केन्द्रीय सरकार को खानों के विनियमन और खनिज विकास का उस विस्तार तक नियन्त्रण दिया गया है जैसा कि अधिनियम में उपबंधित है। अतः राज्य सरकार की सक्षमता में क्या रह जाता है, इसका हिसाब तो केवल अधिनियम के निबन्धनों से ही लगाया जाना है।

अधिनियम में गौण खनिजों का उल्लेख अन्य खनिजों से पृथक् रूप में किया गया है। गौण खनिजों के विषय में धारा 14 में यह उपबंध है कि धाराएं 4 से 13 तक पूर्वेक्षण अनुज्ञप्तियों (सर्वे लाइसेन्सेज) और खनन पट्टों को लागू नहीं होंगी। धारा 15(1) में यह कहा गया है कि राज्य सरकार गौण खनिजों के विषय में पूर्वेक्षण अनुज्ञप्तियों और खनन पट्टों के अनुदान के विनियमन के लिए और तत्संसक्त प्रयोजनों के लिए अधिसूचना द्वारा नियम बना सकेगी और धारा 15(2) में यह कहा गया है कि जब तक ऐसे नियम नहीं बनाए जाते तब तक पहले से प्रवृत्त नियम प्रवृत्त बने रहेंगे। परन्तु बिहार राज्य में ऐसे कोई नियम विद्यमान नहीं थे जिन्हें धारा 15(2) के अधीन परिरक्षित रखा जा सकता। अतः गौण खनिजों से सम्बन्धित विधायन का सम्पूर्ण विषय धारा 15 (1) के अन्तर्गत ही रहा। उस धारा के अधीन नियम बनाए गए अथवा नहीं यह विषय संसदीय विधान के अन्तर्गत आता था और उस सीमा तक राज्य विधानमंडल को शक्ति प्राप्त नहीं थी।

तदनुसार यह अभिनिर्धारित किया ही जाना चाहिए कि धारा 2 के अधीन घोषणा और धारा 15 के अधिनियमन द्वारा गौण खनिजों से सम्बन्धित सम्पूर्ण क्षेत्र संसद् की अधिकारिता में आ गया है और भूमि सुधार अधिनियम की धारा 10(2) के द्वितीय परन्तुक को अधिनियमित करने की कोई गुंजाइश नहीं रह गई थी। अतः द्वितीय परन्तुक शक्तिबाह्य है।

हिंगिर रामपुर कोल कं. लि० और कुछ अन्य बनाम उड़ीसा राज्य और कुछ अन्य (Hingir Rampur Coal Co. Ltd. and Others *Vs.* State of Orissa and Others), (1961) 2 एस० सी० आर० 537 और **उड़ीसा राज्य** बनाम **एम० ए० तुलक एण्ड कं०** (State of Orissa *Vs.* M. A. Tulluk & Co.), (1964) 4 एस० सी० आर० 461 लागू किए गए।

सक्षम विधानमण्डल द्वारा बनाई गई विधि के अधीन पर के सिवाय निहित हितों को अपहृत नहीं किया जा सकता। केवल नियम बनाने की शक्ति पर्याप्त नहीं है। 1957 के 67वें अधिनियम की दृष्टि से बिहार राज्य को गौण खनिजों के विषय में विधान करने की अधिकारिता नहीं रही। अधिनियम की धारा 16 के अधीन खान सम्बन्धी विद्यमान पट्टों को उपान्तरित करने की केन्द्रीय सरकार की शक्ति 25 अक्टूबर, 1949 तक प्रदान किए गए पट्टों तक ही सीमित थी। इस तारीख के बाद दिए गए पट्टों का उपान्तरण करने के लिए

धारा 16 के निदेशानुसार संसदीय विधान ही आवश्यक था। बिहार गौण रियायत नियमावली 1964 का नियम 20(2) इस प्रयोजन के लिए अप्रभावी था। भूमि सुधार अधिनियम की धारा 10(2) के द्वितीय परन्तुक से इसे कोई सहायता नहीं मिल सकती थी, क्योंकि वह परन्तुक विधिमान्य रूप से अधिनियमित नहीं किया गया था। उसे कोई अन्य विधायी समर्थन भी प्राप्त नहीं था, क्योंकि 1957 के अधिनियम की धारा 15 में उस अधिनियम के पारित होने से पूर्व विद्यमान पट्टों के निबन्धनों में परिवर्तन करना अनुध्यात नहीं था।

राज्य सरकार द्वारा प्रस्तुत की गई दलील को खारिज किया ही जाना चाहिए—

(क) खानों में मध्यवर्तियों के अधिकारों की समाप्ति और पट्टाकर्ता के रूप में राज्य सरकार में इन अधिकारों का निधान ऐसा विषय था जो भूमि और भूधृति से सम्बन्धित था। परन्तु जब पट्टे राज्य सरकार और पट्टेदारों के बीच वाले पट्टे हो गए तो उन खनन-पट्टों के विनियमन के लिए किया गया कोई भी प्रयास प्रविष्टि 18 के अन्तर्गत न कि प्रविष्टि 23 के अन्तर्गत, आएगा। सुधार अधिनियम की धारा 10 के संशोधन का सारांश प्रविष्टि 23 के अन्तर्गत आता है यद्यपि आनुषंगिक रूप से वह भूमि के सम्बन्ध में है।

(ख) संघ के तीन अंग होते हैं, अर्थात्, संसद, केन्द्रीय सरकार और संघीय न्यायपालिक। अतः प्रविष्टि 54 के अर्थान्तर्गत संसद् द्वारा नियंत्रण का अर्थ है संघ का नियंत्रण और प्रविष्टि 23 के अधीन वाली अधिकारिता का अपसारण।

(ग) गौण खान और खनिजों से सम्बन्धित सम्पूर्ण विधायी क्षेत्र को राज्य विधानमंडल की अधिकारिता से बाहर कर देने के पश्चात् यह नहीं कहा जा सकता कि चूंकि धारा 15 में पट्टों के उपान्तरण सम्बन्धी उपबंध नहीं हैं, अतः राज्य विधानमंडल इस विषय पर विधान बनाने के लिए स्वतन्त्र है।

सिविल अपीली अधिकारिता : 1967 की सं० 685 से 688 तक वाली अपीलें।

1965 की सं० 1036, 686, 1200 और 778 वाले सिविल रिट अधिकारिता वाले मामलों में पटना उच्च न्यायालय के क्रमशः तारीख 1 नवम्बर, 1966, 21 दिसम्बर, 1966 और 23 दिसम्बर, 1966 के निर्णयों और आदेशों के विरुद्ध अपीलें।

अपीलार्थियों की ओर से (सभी अपीलों में)	सर्वश्री ए० के० सेन और पी० के चटर्जी
प्रत्यर्थियों की ओर से (1967 की सं० 685 वाली सिविल अपील में)	सर्वश्री लाल नारायण सिन्हा, लक्ष्मणसरण सिन्हा और डी० गोवर्धन

प्रत्यर्थियों की ओर से (1969 की सं० 687 और 688 वाली सिविल अपीलों में) — श्री बी० पी० झा

प्रत्यर्थी सं० 1 से 3 तक की ओर से (1969 की सं० 687 और 688 वाली सिविल अपीलों में) — श्री यू० पी० सिंह

प्रत्यर्थी सं० 4 की ओर से (1967 की सं० 687 वाली सिविल अपील में) और प्रत्यर्थी सं० 5 से 8 तक की ओर से (1967 की सं० 688 वाली अपील में) — कुमारी कृष्ण सेन, सर्वश्री एम० एम० क्षत्रीय और जी० एस० चटर्जी

मध्यक्षेपी की ओर से (1967 की सं० 685 वाली सिविल अपील में) — श्री आर० सी० प्रसाद

न्यायालय का निर्णय मुख्य न्यायाधिपति एम० हिदायतुल्लाह ने दिया।

मुख्य न्यायाधिपति हिदायतुल्लाह—

यह निर्णय 1967 की सिविल अपील सं० 686 (**कान्ति प्रसाद पाण्डे** बनाम **बिहार राज्य और कुछ अन्य**), 687 (**श्री कृष्ण चन्द्र गंगोपाध्याया** बनाम **बिहार राज्य और कुछ अन्य**) और 688 [**मैसर्स पकुर कैरीज (प्रा.) लिमिटेड और एक अन्य** बनाम **बिहार राज्य**] का भी निपटारा करता है। ये चारों अपीलें पटना उच्च न्यायालय के तारीख 1 नवम्बर, 1966 के एक ही निर्णय के विरुद्ध की गई हैं। ये अपीलें संविधान के अनुच्छेद 226 के अधीन फाइल किए गए चार पिटीशनों से उत्पन्न हुई हैं। इन पिटीशनों में बिहार भूमि सुधार (संशोधन) अधिनियम, 1964 (1965 का बिहार अधिनियम सं०4) की धारा 10(2) में जोड़े गए द्वितीय परन्तुक की विधिमान्यता और तारीख 10 दिसम्बर, 1964 वाली राज्यपाल की अधिसूचना द्वारा बिहार गौण खनिज नियमावली, 1964 के नियम 20 में जोड़े गए उपनियम के प्रवर्तन को चुनौती दी गई थी। चारों मामलों के तथ्य और अवधारण के लिए उत्पन्न प्रश्न एक समान ही हैं। अतः केवल सिविल अपील सं० 685 और 686 के

तथ्यों का उल्लेख करना ही अन्य मामलों के सम्बन्ध में भी पर्याप्त होगा और यही तथ्य अन्य अपीलों के लिए भी दृष्टान्तस्वरूप होंगे।

श्री ज्योति प्रकाश पाण्डेय नामक व्यक्ति ने 23 मार्च, 1965 को बाबू बिजन कुमार पाण्डेय और श्रीमती अनिला देवी से, जो कि अपनी ओर से और श्री वैद्यनाथ पाण्डेय नामक व्यक्ति की विल के अधीन वसीयतदार के रूप में कार्य कर रही थी, पत्थर की रोड़ी (Stone ballast), शिलाखंड (boulders) और छोटे छोटे टुकड़े (chips) खदानों में से खोद निकालने के लिए पंजीकृत पट्टे प्राप्त किए। यह खदानें (quarries) संथाल परगना के पकुल सब-डिवीजन के मौजा मालपहाड़ी सं० 89 में खाता सं० 1, तौजी सं० 1452 के ब्लाक सं० 32, 45/1, 45/2 और 45/3 में स्थित थीं। पट्टे 1 नवम्बर, 1954 से प्रारम्भ होकर 31 अक्टूबर, 1984 को समाप्त होने थे अर्थात् ये पट्टे कुल मिलाकर 30 वर्ष की अवधि के लिए थे। ज्योति प्रकाश पाण्डेय "स्टोन इंडिया" के नाम और अभिनाम से कार्य कर रहा था। उसने उक्त पट्टों में अपने अधिकार हक और हितों को वर्तमान अपीलार्थी के हाथ 9 सितम्बर, 1963 को एक पंजीकृत विक्रय-विलेख द्वारा बेच दिया। यह स्वीकृत है कि मूल पट्टे के निबन्धनों के अधीन किराया सितम्बर, 1965 तक जमा किया जाता रहा है।

बिहार भूमि सुधार अधिनियम, 1950 (1950 का अधिनियम सं० 30) के पारित होने से निधान की तारीख से उक्त पट्टों में भूतपूर्व भूस्वामियों का कोई हित नहीं रह गया और उनके स्थान पर भूमि सुधार अधिनियम की धारा 10(1) के अधीन बिहार राज्य पट्टाकर्ता बन गया। धारा 10 के निबन्धन नीचे दिए गए हैं—

> * "10. Subsisting leases of mines and minerals —(1) Notwithstanding anything contained in this Act, where immediately before the date of vesting of the estate or tenure there is a subsisting lease of mines or minerals comprised in the estate or tenure or any part thereof, the whole or that part of the estate or tenure, comprised in such lease, shall with effect from the date of vesting, be deemed to have been leased by the State Government to the holder of the said subsisting lease for the remainder of the term of that lease and such

---

* हिन्दी में यह इस प्रकार हो सकता है—

> "10. खानों और खनिजों के अस्तित्वयुक्त पट्टे— (1) इस अधिनियम में किसी बात के होते हुए भी जहां किसी सम्पदा या भूधृति के निधान की तारीख से अव्यवहित पूर्व ऐसी खानों या खनिजों के सम्बन्ध में, जो किसी सम्पदा या भूधृति या उसके किसी भाग में समाविष्ट हों, कोई अस्तित्वयुक्त पट्टा है तो ऐसी सम्पूर्ण सम्पदा या भूधृति या उसका ऐसा भाग जो पट्टे में समाविष्ट है, निधान की

holder shall be entitled to retain possession of the lease-hold property.

(2) The term and conditions of the said lease by the State Government shall mutatis mutandis be the same as the terms and conditions of the subsisting lease, that, if in the opinion of the State Government the holder of the lease had not, before the date of the commencement of this Act, done any prospecting or development work, the Stsate Government shall be entitled at any time before the expiry of one year from the said date to determine the lease by giving three months, notice in writing:

Provided that nothing in this sub-section shall be deemed to prevent any modifications being made in the terms and conditions of the said lease in accordance with the provisions of any Central Act for the time being in force regulating the modification of existing mining leases.

(3) The holder of any such lease of mines and minerals as is referred to in sub-section (1) shall not be entitled to claim any

---

तारीख से राज्य सरकार द्वारा उक्त अस्तित्वयुक्त पट्टे के धारक को उस पट्टे की अवधि के शेष भाग के लिए पट्टे पर दिया गया समझा जाएगा और ऐसा धारक पट्टाधृति सम्पत्ति का कब्जा प्रतिधारित करने का हकदार होगा।

(2) राज्य सरकार द्वारा किए गए उक्त पट्टे के निबन्धन और शर्तें यथावश्यक परिवर्तन सहित वैसी ही होंगी जैसी कि अस्तित्वयुक्त पट्टे के निबन्धन और शर्तें हैं यदि राज्य सरकार की राय में पट्टाधारक ने इस अधिनियम के प्रारम्भ होने की तारीख से पूर्व कोई पूर्वेक्षण या विकास कार्य नहीं किया है तो उक्त तारीख से एक वर्ष के अवसान से पूर्व किसी भी समय राज्य सरकार तीन मास की लिखित सूचना देकर पट्टा पर्यवसित करने की हकदार होगी :

परन्तु इस उपधारा की कोई भी बात विद्यमान खनन पट्टों के उपान्तरण को विनियमित करने वाले तत्समय प्रवृत्त किसी केन्द्रीय अधिनियम के उपबन्धों के अनुसार उक्त पट्टे के निबन्धन और शर्तों में किए जाने वाले किन्हीं उपान्तरणों का निवारण करने वाली नहीं समझी जाएगी।

(3) खानों और खनिजों के ऐसे किसी पट्टे का, जैसा कि उपधारा (1) में निर्दिष्ट किया गया है, धारक निर्गामी स्वत्वधारी या भूधृतिधारक से इस आधार

damages from the outgoing proprietor or tenure holder on the ground that the terms of the lease executed by such proprietor or tenure holder in respect of the said mines and minerals have become incapable of fulfilment by the operation of this Act."

मध्यवर्तियों की सम्पदा के निधान के उपरान्त, नए पट्टाकर्ता के रूप में बिहार राज्य ने शेष अवधि के लिए खान में से पत्थर निकालने के पट्टे को मान्यता दे दी और उपायुक्त संथाल परगना ने मूल पट्टे में यथाविनिर्दिष्ट 200 रुपये प्रतिवर्ष की दर से निधान की तारीख से लेकर 30 अप्रैल, 1965 तक के लिए किराए की मांग की। ऐसा उसके कार्यालय से 2 फरवरी, 1968 को जारी किए गए एक पत्र द्वारा किया गया। तारीख 10 दिसम्बर, 1964 को अपीलार्थियों को एक पत्र मिला जिसमें उन तथ्यों का सारांश है जिन पर वर्तमान विवाद आरम्भ हुआ है और उस पत्र का सुसंगत भाग नीचे दिया जाता है—

> "सरकारने अपने प्रसाद से बिहार भूमि सुधार अधिनियम, 1950 की धारा 10 में संशोधन किया है और तदनुसार गौण खनिजों से सम्बन्धित पट्टों के निबन्धन और शर्तें बिहार गौण खनिज रियायत नियमावली, 1964 के तत्स्थानी निबन्धन और शर्तों द्वारा कानूनन प्रतिस्थापित हो गई हैं। इसके परिणामस्वरूप इस बात के अनपेक्षतः कि पट्टा किस तारीख को अनुदत्त किया गया था, सभी प्रवर्गों के पट्टेदारों को राज्य में के गौण खनिजों के सम्बन्ध में तारीख 27 अक्टूबर, 1964 से किराया, स्वामिस्व (रायल्टी) इत्यादि पूर्वोक्त नियमों में दी गई दरों के अनुसार संदत्त करना है।"

अपीलार्थियों ने संदाय करने के अपने दायित्व से इंकार कर दिया। सरकार ने उनको पत्र द्वारा निम्नलिखित जानकारी दी—

> "आपको सूचित किया जाता है कि आपके खनन पट्टे के निबन्धन और शर्तें, जहां तक कि वे खान और खनिज (विनियमन और विकास) अधिनियम, 1957 की धारा 15 के अधीन राज्य सरकार द्वारा बनाई गई बिहार गौण खनिज रियायत नियमावली, 1964 से असंगत हैं, तारीख 27 जनवरी, 1964 से बिहार गौण खनिज रियायत नियमावली, 1964 द्वारा विहित तत्स्थानी निबन्धनों और शर्तों द्वारा प्रतिस्थापित हो गई हैं। अतः बिहार गौण खनिज रियायत नियमावली, 1964

पर कोई नुकसानी का दावा करने का हकदार नहीं होगा कि उक्त खानों और खनिजों के सम्बन्ध में ऐसे स्वत्वधारी या भूधृतिधारक द्वारा निष्पादित पट्टे के निबन्धनों और शर्तों की इस अधिनियम के प्रवर्तन के कारण पूर्ति होना असंभव हो गई है।"

के अनुसार, अन्य प्रतिस्थापनों के अतिरिक्त, अब इस पट्टे का अनिवार्य किराया, स्वामिस्व और सतह का किराया इस प्रकार होगा—

1. अनिवार्य किराया —50 रुपये प्रति एकड़ प्रतिवर्ष

2. स्वामिस्व —पत्थर के छोटे-छोटे टुकड़ों के लिए 3 रुपये प्रति 100 हन्ड्रेडवेट की दर से।
—पत्थर की रोड़ी और शिलाखंड के लिए। 2 रुपये प्रति 100 घनफुट की दर से।
—इमारती पत्थरों के लिए 4 रुपये प्रति 100 घनफुट की दर से।

—पत्थर के 'सेट्स' (setts) के लिए 1 रुपये प्रति 100 की दर से।

3. "सतह का किराया—10 रुपये प्रति एकड़ प्रतिवर्ष की दर से,।"

उक्त अतिरिक्त मांग और देने का दायित्व ही इस वर्तमान संविवाद की विषयवस्तु है। बिहार सरकार की दलील यह है कि बिहार भूमि सुधार अधिनियम की धारा 10(2) के द्वितीय परन्तुक के प्रवर्तन से मूल पट्टे के निबन्धन विधिमान्य रूप से परिवर्तित किए गए हैं। यह परन्तुक प्रथमतः 1964 के अध्यादेश संख्या III द्वारा जोड़ा गया और तत्पश्चात् वह बिहार भूमि सुधार (संशोधन) अधिनियम, 1964 (1965 का 4) और उन्हीं अधिनियमितियों द्वारा उक्त अधिनियम में धारा 10-क के जोड़े जाने से समाविष्ट हुआ। 1965 के चौथे अधिनियम की द्वितीय धारा का तात्विक भाग नीचे उद्धृत किया गया है—

*"2. Amendment of section 10 of Bihar Act XXX of 1950—In section 10 of the Bihar Land Reforms Act, 1950 (Bihar Act XXX of 1950) (hereinafter referred to as the said Act),—(a) in sub-section (2) the following second provisio shall be added namley—

---

*हिन्दी में यह इस प्रकार हो सकता है —

"2. 1950 के बिहार अधिनियम सं० 30 की धारा 10 का संशोधन—

बिहार भूमि सुधार अधिनियम, 1950 (1950 का 30) (जिसे इसके आगे उक्त अधिनियम कह कर निर्दिष्ट किया गया है) की धारा 10 में—(क) उपधारा (2) में निम्नलिखित द्वितीय परन्तुक जोड़ दिया जाएगा, अर्थात्—

धारा 10-क उन खान और खनिजों के, जो कि ऐसे पट्टों के अध्यधीन थे, निधान का उपबन्ध करती है और यहां उसका उल्लेख आवश्यक नहीं है। राज्य सरकार ने बिहार खनिज रियायत (प्रथम संशोधन) नियमावली, 1964 का भी अवलम्बन किया जिसके द्वारा नियम 20 में द्वितीय उप-नियम जोड़ा गया था।

*"Provided further that the terms and conditions of the said lease in regard to minor minerals as defined in the Mines and Minerals (Regulation and Development) Act, 1957 (Act LXVII of 1957) shall in so far as they are inconsistent with the rules made by the State Government under section 15 of that Act, stand substituted by the corresponding terms and conditions prescribed by those rules and if further ascertainment and settlement of the terms will become necessary then necessary proceedings for that purpose shall be undertaken by the Collector"; and

(b) after.................................... ....".

नियम 20 जिसका बनाया जाना खान और खनिज (विनियमन और विकास) अधिनियम, 1957 (1957 का 67) की धारा 15 के अधीन तात्पर्यित था, 19 दिसम्बर, 1964 को संशोधित किया गया और अब वह इस प्रकार है—

**Rule 20. (1) Dead Rent, royalty and surface rent.—When a lease is granted or renewed—

हिन्दी में यह इस प्रकार हो सकता है—

"परन्तु यह और भी कि खान और खनिज (विनियमन और विकास) अधिनियम, 1957 (1957 का 67) में यथापरिभाषित गौण खनिजों के सम्बन्ध में उक्त पट्टे के निबन्धन और शर्तें, जहां तक कि वे उस अधिनियम की धारा 15 के अधीन राज्य सरकार द्वारा बनाए गए नियमों से असंगत हैं, उन नियमों द्वारा विहित तत्स्थानी निबन्धनों और शर्तों द्वारा प्रतिस्थापित हो जाएंगी और यदि निबन्धनों का और आगे अभिनिश्चय तथा परिनिर्धारण आवश्यक हो जाए तो कलक्टर उस प्रयोजन के लिए आवश्यक कार्यवाहियां प्रारम्भ करेगा; और

(ख) ....के उपरान्त"।

**नियम 20. (1) अनिवार्य किराया, स्वामिस्व और सतह का किराया— पट्टे के अनुदत्त करने या नवीकरण पर—

(a) Dead rent shall be charged at the rates specified in Schedule 1.

(b) royalty shall be charged at the rates specified in Schedule II, and

(c) surface rent shall be charged at the rates specified by the Govt. in the Revenue Department from time to time.

(2) On and from the date of commencement of these rules, the provisions of sub-rule (1) shall also apply to leases granted or renewed prior to the date of such commencement and subsisting on such date."

तर्क यह दिया गया कि बिहार भूमि सुधार अधिनियम की धारा 10 का संशोधन संविधान की दृष्टि से शक्तिबाह्य है और नियम 20(2) बिहार गौण खनिज रियायत नियमावली, 1964 की अनुसूची में यथा विनिर्दिष्ट अनिवार्य किराए, स्वामिस्व इत्यादि की वसूली के लिए विधितः हकदार नहीं बनाता।

अपीलार्थियों की ओर से दी गई दलीलों को पूरी तरह से समझने के लिए खान और खनिज विषयक विधान का संक्षेप वर्णन आवश्यक है। गवर्नमेन्ट आफ इण्डिया ऐक्ट, 1935 के अधीन खान और खनिज का विषय सातवीं अनुसूची की संघीय विधायी सूची 1 की प्रविष्टि 36 और प्रान्तीय विधायी सूची की प्रविष्टि 23 के अन्तर्गत आता है। ये प्रविष्टियां इस प्रकार हैं—

(क) अनिवार्य किराया अनुसूची । में विनिर्दिष्ट दरों पर प्रभारित किया जाएगा।

(ख) स्वामिस्व अनुसूची में विनिर्दिष्ट दरों पर प्रभारित किया जाएगा, और

(ग) सतह का किराया सरकार द्वारा राजस्व विभाग में समय समय पर विनिर्दिष्ट की जाने वाली दरों पर प्रभारित किया जाएगा।

(2) इस नियमावली के प्रारम्भ होने की तारीख को और से उपनियम (1) के उपबन्ध उन पट्टों को भी लागू होंगे जो कि इस नियमावली के प्रारम्भ होने से पूर्व अनुदत्त या नवीकृत किए गए हों और जो ऐसी तारीख को अस्तित्व में हों।"

1969(8) eILR(PAT) SC 1

*"Entry 36. Regulation of mines and oil fields and mineral developments to which such regulation and development under a Fedral Control is declared by Federal law to be expedient in the public interest."

*"Entry 23. Regulation of mines and oil fields and mineral development subject to the provisions of List I with respect to regulation and development under Fedral Control."

जब इण्डियन इण्डिपेन्डेन्स ऐक्ट, 1947 पारित किया गया तब प्रविष्टि 36 और प्रविष्टि 23 में जहां कहीं शब्द 'Federal' (संघ) प्रथमतः आया है उसके स्थान पर शब्द 'डोमिनियन' रख दिया गया। वर्तमान संविधान में ये प्रविष्टियां लगभग उसी प्रकार दोहराई गई हैं और वे इस प्रकार हैं—

**"Entry 54, of List I—6—Union List-reads:

"Regulation of mines and mineral development to the extent to which such regulation and development under the control of the Union is declared by Parliament by law to be expedient in the public interest."

Entry 23 of List II—State List—reads:

"Regulation of mines and mineral development subject to the provisions of List I with respect to regulation and development under the control of the Union."

गवर्नमेंट आफ इण्डिया ऐक्ट, 1935 और वर्तमान संविधान की इन प्रविष्टियों में जो अन्तर है वह तेल-क्षेत्रों को इन प्रविष्टियों से निकाल लेने और घोषणा संसद् द्वारा ही की जाने के

---

*हिन्दी में यह इस प्रकार हो सकता है—

"प्रविष्टि 36—खानों और तेल-क्षेत्रों का विनियमन और खनिज विकास जिनका ऐसा विनियमन और विकास संघीय नियन्त्रण के अधीन संघीय विधि द्वारा लोक हित में समीचीन घोषित किया जाए।"

"प्रविष्टि 23—संघीय नियन्त्रण के अधीन विनियमन और विकास के सम्बन्ध में सूची 1 के उपबन्धों के अध्यधीन खानों और तेल-क्षेत्रों का विनियमन और खनिज-विकास।"

**"संघ सूची 6—I—प्रविष्टि 54 इस प्रकार है—

"उस सीमा तक खानों का विनियमन और खनिजों का विकास जिस तक संघ के नियंत्रण में वैसे विनियमन और विकास को संसद विधि द्वारा लोक हित के लिए समीचीन घोषित करे।"

राज्य सूची—सूची 2—प्रविष्टि 23 इस प्रकार है—

"संघ के नियंत्रणाधीन विनियमन और विकास के सम्बन्ध में सूची 1 के उपबंधों के अध्यधीन खानों का विनियमन और खनिजों का विकास।"

1969(8) eILR(PAT) SC 1

कारण उत्पन्न हुआ है। सूची 1 की प्रविष्टि 53 में तेल-क्षेत्रों और खनिज-साधनों को विनिर्दिष्ट किया गया है।

1948 में विधान सभा ने खान और खनिज (विनियमन और विकास) अधिनियम, 1948 अधिनियमित किया। इसे तारीख 8 सितम्बर, 1948 को गवर्नर जनरल की अनुमति प्राप्त हुई। यह अधिनियम खानों और तेल-क्षेत्रों के विनियमन और खनिजों के विकास की व्यवस्था करने के लिए था। इस अधिनियम की धारा 2 में गवर्नमेंट आफ इण्डिया ऐक्ट, 1935 की सातवीं अनुसूची की प्रविष्टि संख्या 36 और 23 में अनुध्यात घोषणा समाविष्ट है। यह घोषणा इस प्रकार है—

"2.—एतद्द्वारा यह घोषित किया जाता है कि लोकहित में यह समीचीन है कि खानों और तेल-क्षेत्रों का विनियमन और खनिजों का विकास इसमें इसके पश्चात् उपबंधित विस्तार तक केन्द्रीय सरकार अपने नियंत्रण में ले ले।"

1948 के अधिनियम की धारा 3 में परिभाषाएं थीं। उसमें "खान" और "खनिज" की परिभाषाएं थीं। पूर्वकथित शब्द से अभिप्रेत था खनिज प्राप्त करने या निकालने के प्रयोजन के लिए उत्खनन, जिसमें तेल-कूप भी सम्मिलित हैं और पश्चात्कथित से अभिप्रेत था प्राकृतिक गैस और पैट्रोलियम। धारा 4 में यह उपबन्धित था कि इस अधिनियम के प्रारम्भ होने के पश्चात् कोई भी खनन-पट्टा, तद्धीन बनाए गए उपबन्धों के अनुसार पर के सिवाय अनुदत्त न किया जाएगा, और कि इन उपबन्धों के विरुद्ध अनुदत्त खनन-पट्टा शून्य होगा और निष्प्रभावी होगा। धारा 5 द्वारा केन्द्रीय सरकार को अधिसूचना द्वारा किसी खनिज या किसी क्षेत्र के सम्बन्ध में खनन-पट्टों के अनुदान को विनयमित करने या ऐसे पट्टों के अनुदान को प्रतिषिद्ध करने के लिए सशक्त किया गया है। विशिष्टतः ये नियम उस रीति के लिए जिसमें, ऐसे खनिजों अथवा क्षेत्रों के लिए जिनके सम्बन्ध में, और उन व्यक्तियों के लिए जिनके द्वारा खनन-पट्टों के लिए आवेदन दिया जा सकता है और देय फीस के लिए, उन निबन्धनों के लिए जिनके आधार पर और उन शर्तों के लिए जिनके अध्यधीन खनन-पट्टे अनुदत्त किए जा सकते हैं, और वे क्षेत्र और कालावधियां जिसके लिए खनन-पट्टे अनुदत्त किए जा सकते हैं, पट्टेदार द्वारा देय अधिकतम और न्यूनतम किराए, चाहे खान में काम हुआ हो अथवा नहीं, के लिए उपबन्ध कर सकते हैं। खनिज विकास के सम्बन्ध में नियम बनाने की शक्ति धारा 6 के अधीन केन्द्रीय सरकार को प्राप्त थी। तत्समय धारा 7 में इस प्रकार उपबन्धित था—

1969(8) eILR(PAT) SC 1

*"7. (1) The Central Government may, by notification in the Official Gazette, make rules for the purpose of modifying or altering the terms and conditions of any mining lease granted prior to the commencement of this Act so as to bring such lease into conformity with the rules made under sections 5 and 6.

Provided that any rules so made which provide for the matters mentioned in clause (c) of sub-section (2) Shall not come into force until they have been approved, either with or without modifications, by the Central Legislature.

(2) The rules made under sub-section (1) shall provide—

(a) for giving previous notice of the modification or alteration proposed to be made thereunder to the lessee, and when the lessor is not the Central Government, also to the lessor and for affording them an opportunity of showing cause against the proposal;

(b) for the payment of compensation by the party who would be benefited by the proposed modification or

---

* हिन्दी में यह इस प्रकार हो सकता है—

"7. (1) केन्द्रीय सरकार शासकीय राजपत्र में अधिसूचना द्वारा इस अधिनियम के प्रारम्भ होने से पूर्व अनुदत्त किसी खान-पट्टे के निबन्धनों और शर्तों को उपान्तरित या परिवर्तित करने के लिए इस प्रकार नियम बना सकेगी कि ऐसा पट्टा धारा 5 और 6 के अधीन बनाए गए नियमों के अनुरूप हो जाए।"

परन्तु इस प्रकार बनाए गए नियम, जो कि उपधारा (2) के खण्ड (ग) में उल्लिखित विषयों के लिए उपबन्ध करते हैं, तब तक प्रवृत्त नहीं होंगे जब तक कि वे केन्द्रीय विधानमण्डल द्वारा, उपान्तरणों सहित या उपान्तरणों रहित अनुमोदित न कर दिए जाएं।

(2) उपधारा (1) के अधीन बनाए गए नियम—

(क) उनके अधीन प्रस्तावित उपान्तरण या परिवर्तन के बारे में पट्टेदार को पूर्व सूचना देने के लिए और जब पट्टाकर्त्ता केन्द्रीय सरकार नहीं है तो पट्टाकर्त्ता को भी सूचित करने के लिए और प्रस्ताव के विरुद्ध हेतुक दर्शित करने का अवसर देने के लिए;

(ख) प्रस्तावित उपान्तरण या परिवर्तन के कारण जो पक्षकार लाभान्वित हुआ हो उसके द्वारा उस पक्षकार को, जिसके विद्यमान

alteration to the party whose rights under the existing lease would thereby be adversely affected; and

(c) for the principles on which, the manner in which and the authority by which the said compensation shall be determined."

धारा 8 में यह उपबन्ध किया गया था कि केन्द्रीय सरकार अधिसूचना द्वारा यह निदेश दे सकेगी कि उस अधिनियम के अधीन प्रयोक्तव्य किसी शक्ति का प्रयोग, ऐसी शर्तों के यदि कोई हों, अध्यधीन रहते हुए, जैसी उस अधिसूचना में निर्दिष्ट की जाएं, ऐसे अधिकारी या प्राधिकारी द्वारा किया जा सकेगा जो उस अधिसूचना में विनिर्दिष्ट किया जाए। प्रदत्त शक्तियों के प्रयोग में केन्द्रीय सरकार ने खनिज रियायत नियमावली, 1949 बनाई और वह 25 अक्टूबर, 1949 को प्रवृत्त हुई। सर्वप्रथम इस नियमावली में ही गौण खनिजों को परिभाषित किया गया और समय समय पर हुए संशोधनों के उपरान्त यह पद निम्नलिखित रूप में है—

*"3(ii) 'minor mineral' means building stone, boulder, shingle, gravel, Chalcedony pebbles (used for ball mill purposes only), limeshell, kankar and limestone [used for lime burning] murrum, brick-earth(Fuller's earth), Bentonite, ordinary clay, ordinary sand (used for non-industrial purposes), road metal, reh-matti, slate and shale when used for building material."

पट्टे के अधीन वाले अधिकारों पर तद्द्वारा प्रतिकूल प्रभाव पड़ना हो, प्रतिकर दिए जाने के लिए, और

(ग) उन सिद्धान्तों के लिए जिनके आधार पर, उस रीति के लिए, जिसके अनुसार और उस प्राधिकारी के लिए जिसके द्वारा, कथित प्रतिफल अवधारित किया जाएगा,

उपबन्ध करेंगे।"

* "3(ii) 'गौण खनिज' से अभिप्रेत है, इमारती पत्थर, शिलाखण्ड, बट्टियां, बजरी, केल्सीडोनी कंकड़ (chalcedony pebbls)(केवल बाल मिल प्रयोग में आने वाले), लाइमशेल चूना जलाने के प्रयोग में आने वाले, कंकर और चूना पत्थर, मौरम, ईंट, वाली मिट्टी बेन्टोनाइट, साधारण मिट्टी, साधारण रेत (औद्योगिक प्रयोजनों के लिए प्रयुक्त होने वाली) सड़क बनाने का पत्थर, रेह-मिट्टी, स्लेट और स्लेटी-पत्थर, जब कि ये भवन-निर्माण के लिए प्रयुक्त किए जाएं।"

1969(8) eILR(PAT) SC 1

नियम 4 में इस प्रकार उपबन्धित है—

> *"4. Exemption—These rules shall not apply to minor minerals, the extraction of which shall be regulated by such rules as the Provincial Government may prescribe."

"प्रान्तीय" शब्द को बाद में बदलकर 'State' (राज्य) कर दिया गया। यद्यपि कुछ प्रान्तों (अब राज्यों) ने गौण खनिज रियायत नियम बनाए थे, तथापि यह स्वीकृत है कि बिहार राज्य ने ऐसे कोई नियम नहीं बनाए।

अपीलार्थियों के पूर्वाधिकारियों को पट्टे 1948 के अधिनियम और 1949 के नियमों के अस्तित्वयुक्त रहने के दौरान 1955 में अनुदत्त किए गए थे। यह बात भी ध्यान देने योग्य है कि संविधान की सातवीं अनुसूची की संघीय सूची (सूची 1) की प्रविष्टि 54 द्वारा यथाअपेक्षित संसद् ने एक नवीन घोषणा की। तथापि, विद्यमान विधियां जारी रहीं। संसद् की घोषणा के बिना इस विषय पर विधान संविधान की राज्यसूची (सूची 2) की प्रविष्टि 23 के अधीन, राज्य विधानमण्डल कर सकते थे परन्तु बिहार विधानमण्डल को छोड़कर जिसने कि खानों के राज्य में निहित होने और सब मूल पट्टाकर्ताओं के स्थान पर पट्टाकर्ता के रूप में राज्य के आसीन हो जाने के सम्बन्ध में बिहार भूमि सुधार अधिनियम अधिनियमित किया है, कोई विधि नहीं बनाई गई।

केन्द्रीय सरकार ने 1955 और 1956 में और आगे नियम बनाए। 1955 में खनिज संरक्षण और विकास नियमावली (मिनरल्ज़ कन्जर्वेशन एण्ड डेवेलपमेंट रूल्ज़) बनाई गई जिसे 1958 में प्रतिस्थापित कर दिया गया। 4 सितम्बर, 1956 को केन्द्रीय सरकार ने 1948 के अधिनियम की धारा 7 द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए खनन-पट्टे (निबन्धनों का उपान्तरण) नियमावली, 1956 [Mining Leases (Modification) of Terms) Rules, 1956] बनाई। इस नियमावली के अधीन विद्यमान खनन-पट्टों को खनिज संरक्षण और विकास नियमावली के अनुरूप कर दिया गया। 'existing mining leases' (विद्यमान खनन पट्टे) पद को ऐसे खनन पट्टे के रूप में परिभाषित किया गया जो 25 अक्टूबर, 1949 से पूर्व अनुदत्त किए गए हैं और जो उन नियमों के प्रारंभ के समय अस्तित्व में थे किन्तु उसके अन्तर्गत ऐसा कोई पट्टा नहीं है जो 1948 के अधिनियम की धारा 3 के खण्ड (ग) के अर्थों में किसी गौण खनिज के बारे में हैं।

---

*हिन्दी यह इस प्रकार हो सकता है—

> "4. छूट—ये नियम उन गौण खनिजों को लागू नहीं होंगे जिनके निकाले जाने का विनियमन ऐसे नियमों द्वारा किया जाएगा जैसे कि प्रान्तीय सरकार विहित करे।"

अब हम वर्ष 1957 में आते हैं। संसद् ने उस वर्ष खान और खनिज (विनियमन और विकास) अधिनियम, 1957 (1957 का 67) अधिनियमित किया। यह 1 जून, 1958 को प्रवृत्त हुआ। 1957 के 67वें अधिनियम ने 1948 के अधिनियम को इस प्रकार संशोधित कर दिया कि पश्चात्कथित अधिनियम केवल तेल-क्षेत्रों से ही सम्बन्धित रह गया। तेल के अतिरिक्त सभी खनिजों के प्रति निर्देश हटा लिए गए, जिसका परिणाम यह हुआ कि यह अधिनियम अनन्य रूप से तेल और गैस के सम्बन्ध में ही हो गया। चूंकि 1948 का अधिनियम इस प्रकार परिवर्तित कर दिया गया था, अतः संसद् ने 1957 के 67वें अधिनियम में खनिजों के लिए नए उपबंध अधिनियमित किए। इन अपीलों में हम मुख्यतया इसी अधिनियम से सम्बन्धित हैं। 1957 के 67वें अधिनियम के कुछ उपबंधों पर विचार करना आवश्यक है।

1957 का 67वां अधिनियम 1 जून, 1958 को प्रवृत्त हुआ और इसका विस्तार सम्पूर्ण भारत पर हुआ। इस अधिनियम की धारा 2 में निम्नलिखित घोषणा अन्तर्विष्ट थी—

"एतद्द्वारा यह घोषित किया जाता है कि लोक-हित में यह समीचीन है कि खानों का विनियमन और खनिजों का विकास, इसमें इसके पश्चात् उपबंधित विस्तार तक, संघ अपने नियंत्रण में ले ले।"

परिभाषा के अनुसार खनिजों में से खनिज-तेल अपवर्जित थे, क्योंकि 1948 का अधिनियम अनन्य रूप से तेल के बारे में था। 'गौण खनिजों' की परिभाषा से इमारती पत्थर, बजरी, साधारण मिट्टी, विहित प्रयोजनों के लिए प्रयोग में लाई जाने वाली बालू से भिन्न साधारण बालू और कोई अन्य ऐसा खनिज अभिप्रेत है, जिसे केन्द्रीय सरकार शासकीय राजपत्र में अधिसूचना द्वारा गौण खनिज घोषित करे। 1957 के अधिनियम में 33 धाराएं थीं जो कि उल्लिखित विषयों के अनुसार सामान्य शीर्षकों द्वारा अलग-अलग की गई थीं। धारा 4 से 9 तक के प्रथम ग्रुप में पूर्वेक्षण और खनन-संक्रियाओं के उपक्रम पर साधारण निर्बन्धन अन्तर्विष्ट थे। इस ग्रुप की धारा 4 को हम यहां उद्धृत करेंगे, जिस पर बाद में विचार किया जाएगा—

*"4. Prospecting or mining operations to be under licence or lease—

(1) No person shall undertake any prospecting or mining operations in any area except under and in accordance with the

---

* हिन्दी में यह इस प्रकार हो सकता है—

"4. पूर्वेक्षण या खनन संक्रियाओं का अनुज्ञप्ति या पट्टे के अधीन होना—

(1) कोई व्यक्ति किसी क्षेत्र में किन्हीं पूर्वेक्षण या खनन संक्रियाओं का उपक्रम, इस अधिनियम और तदधीन बनाए गए नियमों के अधीन अनुदत्त, यथास्थिति,

1969(8) eILR(PAT) SC 1

terms and conditions of a prospecting licence or as the case may be, a mining lease, granted under this Act and the rules made thereunder:

Provided that nothing in this sub-section shall affect any prospecting or mining operations undertaken in any area in accordance with the terms and conditions of a prospecting licence or mining lease granted before the commencement of this Act which is in force at such commencement.

(2) No prospecting licence or mining lease shall be granted otherwise than in accordance with the provisions of this Act and the rules made thereunder."

धारा 5 में पूर्वेक्षण अनुज्ञप्तियों और खनन-पट्टों के अनुदान से सम्बन्धित निर्बन्धन अधिकथित हैं। धारा 6 वह अधिकतम क्षेत्र विहित करती है, जिसके लिए पूर्वेक्षण अनुज्ञप्ति या खनन-पट्टा अनुदत्त किया जा सकता है। धारा 7 में वे कालावधियां विहित हैं जिनके लिए पूर्वेक्षण अनुज्ञप्तियां अनुदत्त या नवीकृत की जा सकेंगी और धारा 8 में वे कालावधियां विहित हैं जिनके लिए खनन-पट्टे अनुदत्त या नवीकृत किए जा सकेंगे। धारा 9 खनन-पट्टों के सम्बन्ध में स्वामिस्व निश्चित करती है।

इसके उपरान्त 10 से 12 तक की धाराओं का ग्रुप आता है। इसमें उस भूमि के बारे में, जिसके खनिज सरकार में निहित हैं, पूर्वेक्षण अनुज्ञप्तियां या खनन-पट्टे अभिप्राप्त करने की प्रक्रिया अधिकथित है। 13 से 16 तक की धाराओं के ग्रुप का शीर्षक है, पूर्वेक्षण अनुज्ञप्तियों और खनन-पट्टों का अनुदान विनियमित करने के नियम। धारा 13 केन्द्रीय सरकार को खनिजों के बारे में नियम बनाने की शक्ति देती है। धारा 14 गौण खनिजों पर धारा 4 से धारा 13 तक के लागू होने को अपवर्जित करती है। यह इस प्रकार है—

* "The provisions of sections 4 to 13 (inclusive) shall not apply

---

पूर्वेक्षण अनुज्ञप्ति या खनन-पट्टे के अधीन तथा उसके निबन्धनों और शर्तों के अनुसार ही करेगा अन्यथा नहीं:

परन्तु इस उपधारा की कोई बात उन पूर्वेक्षण या खनन-क्रियाओं पर प्रभाव नहीं डालेगी जिनका किसी क्षेत्र में उपक्रम इस अधिनियम के प्रारम्भ के पूर्व अनुदत्त और ऐसे प्रारम्भ के समय प्रवृत्त पूर्वेक्षण अनुज्ञप्ति या खनन पट्टे के निबन्धनों और शर्तों के अनुसार किया गया हो।

(2) कोई पूर्वेक्षण अनुज्ञप्ति या खनन-पट्टा इस अधिनियम और तदधीन बनाए गए नियमों के उपबंधों के अनुसार ही अनुदत्त किया जाएगा, अन्यथा नहीं।"

*"धारा 4 से धारा 13 तक (जिनके अन्तर्गत यह दोनों धाराएं केहैं)

to prospecting licences and mining leases in respect of minor minerals."

धारा 15 में राज्य सरकारों को गौण खनिजों के बारे में नियम बनाने की शक्ति का उल्लेख है और यह निम्न प्रकार है—

* "15 (1). The State Government may, by notification in the official Gazette make rules for regulating the grant of prospecting licences and mining leases in respect of minor minerals and for purposes connected therewith.

(2) Until rules are made under sub-section (1) any rules made by a State Government regulating the grant of prospecting licences and mining leases in respect of minor minerals which are in force immediately before the commencement of this Act shall continue in force."

धारा 16 में 25 अक्टूबर, 1949 से पूर्व अनुदत्त खनन-पट्टों में उपान्तरण करने की शक्ति दी गई है, जो इस प्रकार है—

**"16 (1)—All mining leases granted before the 25th day of October, 1949 shall, as soon as may be after the commencement of

---

उपबंध गौण खनिजों की बाबत पूर्वेक्षण अनुज्ञप्तियों और खनन-पट्टों को लागू नहीं होंगे।"

*"15 (1) राज्य सरकार गौण खनिजों के बारे में पूर्वेक्षण अनुज्ञप्तियों और खनन पट्टों का अनुदान विनियमित करने के लिए और तत्सम्बद्ध प्रयोजनों के लिए नियम शासकीय राजपत्र में अधिसूचना द्वारा बना सकेगी।

(2) जब तक कि उपधारा (1) के अधीन नियम नहीं बना दिए जाते तब तक गौण खनिजों के बारे में पूर्वेक्षण अनुज्ञप्तियों और खनन पट्टों का अनुदान विनियमित करने के लिए जो नियम राज्य सरकार द्वारा बनाए गए हों और इस अधिनियम के प्रारम्भ से अव्यवहित पूर्व प्रवृत्त हों, वे प्रवृत्त बने रहेंगे।"

**"16 (1) 25 अक्टूबर, 1949 से पूर्व अनुदत्त सभी खनन-पट्टे इस अधिनियम

this Act, be brought into conformity with the provisions of this Act and the rules made under sections 13 and 18 :

Provided that if the Central Government is of opinion that in the interest of minerals development it is expedient so to do, it may, for reasons to be recorded, permit any person to hold one or more such mining leases covering in any one State a total area in excess of that specified in clause (b) of section 6 or for a period exceeding that specified in sub-section (1) of section 8.

(2) The Central Government may, by notification in the official Gazette, make rules for the purpose of giving effect to the provisions of sub-section (1) and in particular such rules shall provide—

(a) for giving previous notice of the modification or alteration proposed to be made in any existing mining lease to the lessee and where the lessor is not the Central Government also to the lessor and for affording him an opportunity of showing cause against the proposal;

के प्रारम्भ के पश्चात् यथाशक्य शीघ्र इस अधिनियम के उपबंधों और धारा 13 और 18 के अधीन बनाए गए नियमों के अनुरूप कर दिए जायेंगे :

परन्तु यदि केन्द्रीय सरकार की राय हो कि खनिज विकास के हित में ऐसा करना समीचीन है तो वह अभिलिखित किए जाने वाले कारणों से, एक ही राज्य में धारा 6 के खण्ड (ख) में विनिर्दिष्ट क्षेत्रफल से अधिक क्षेत्रफल के लिए या धारा 8 की उपधारा (1) में विनिर्दिष्ट कालावधि से अधिक की कालावधि के लिए किसी व्यक्ति को ऐसे एक या अधिक खनन-पट्टे धारण करने की अनुज्ञा दे सकेगी।

(2) केन्द्रीय सरकार उपधारा (1) के उपबन्धों को प्रभावी करने के प्रयोजन के लिए नियम शासकीय राजपत्र में अधिसूचना द्वारा बना सकेगी और ऐसे नियम विशिष्टत: निम्नलिखित के लिए उपबंध करेंगे—

(क) किसी विद्यमान खनन-पट्टे में प्रस्तावित उपान्तरण या परिवर्तन के बारे में पट्टेदार को और जहां पट्टाकर्ता केन्द्रीय सरकार न हो वहां पट्टाकर्ता को भी पूर्व सूचना देना और प्रस्थापना के विरुद्ध कारण दर्शित करने का उन्हें अवसर देना;

(b) for the payment of compensation to the lessee in respect of the reduction of any area covered by the existing mining lease; and

(c) for the principles on which, the manner in which, and the authority by which, the said compensation shall be determined."

धारा 17 अपने आप में ही एक ग्रुप है और उसमें कतिपय मामलों में पूर्वेक्षण या खनन-संक्रियाओं का उपक्रम करने की केन्द्रीय सरकार की विशेष शक्तियों का उल्लेख है। धारा 18 खनिज-विकास के बारे में है और इसमें केन्द्रीय सरकार की नियम बनाने की अतिरिक्त शक्ति का भी उल्लेख है। तदुपरान्त कुछ प्रकीर्ण उपबंध आते हैं जिनमें से दो हमारे लिए विचारणीय हैं। धारा 19 में यह उल्लेख है कि इस अधिनियम के उपबंधों का उल्लंघन करते हुए यदि कोई पूर्वेक्षण अनुज्ञप्तियां या खनन पट्टे, अनुदत्त, नवीकृत या अर्जित किए गए हों तो वे शून्य और अप्रभावी होंगे और धारा 20 में यह अधिकथित है कि इस अधिनियम के उपबंध सभी पूर्वेक्षण-अनुज्ञप्तियों या खनन-पट्टों को लागू होंगे चाहे वे इस अधिनियम के प्रारम्भ के पूर्व या चाहे पश्चात् अनुदत्त किए गए हों। इस अधिनियम के शेष भाग का इस विवाद से कोई सम्बन्ध नहीं है।

यहां यह बता दिया जाए कि धारा 13 के अधीन बनाये गए नियम धारा 14 के उपबन्धों के कारण, गौण खनिजों को लागू नहीं होते हैं। बिहार सरकार ने गौण खनिज रियायत नियमावली, 1964 के बनाने से पूर्व (इस सम्बन्ध में) और कोई नियम नहीं बनाए थे। विद्यमान खनन-पट्टों में उपान्तरण के लिए धारा 16 में उपबंध किए गए थे, परन्तु ये उपबंध उन खनन-पट्टों को लागू होते थे जो 25 अक्टूबर, 1949 से पूर्व अनुदत्त किए गए थे। खनन-पट्टा (निबन्धनों का उपान्तरण) नियमावली, 1955 [माइनिंग लीज़ेज़ (माडीफिकेशन ऑफ टर्म्स) रूल्स, 1955] गौण खनिजों को लागू नहीं होती थी, क्योंकि विद्यमान खनन-पट्टे की परिभाषा में किसी गौण खनिज से सम्बन्धित पट्टों को अपवर्जित कर दिया गया था। अतः इस मामले में विद्यमान पट्टों को उपान्तरित करने की शक्ति कहीं और ढूंढनी चाहिए थी।

अपीलार्थियों की दलील यह है कि 1964 में 1965 के चौथे अधिनियम द्वारा भूमि

(ख) विद्यमान खनन-पट्टे के अन्तर्गत आने वाले किसी क्षेत्र के कम किए जाने के बारे में पट्टेदार को प्रतिकर देना; तथा

(ग) वे सिद्धान्त जिन पर, वह रीति जिससे और वह प्राधिकारी जिसके द्वारा उक्त प्रतिकर अवधारित किया जायेगा।"

1969(8) eILR(PAT) SC 1

सुधार अधिनियम, 1950 की धारा 10 में जोड़े गए द्वितीय परन्तुक के उपबंधों और बिहार गौण खनिज रियायत नियमावली, 1964 के नियम 20 में जोड़े गए द्वितीय उपनियम के उपबंधों के अतिरिक्त निबन्धनों को उपान्तरित करने की कोई शक्ति नहीं है। ऐसा कहा गया है कि विधि के ये उपबन्ध राज्य विधानमंडल और बिहार सरकार की सक्षमता के बाहर हैं। राज्य विधान सभा के विषय में यह दलील दी गई है कि चूंकि संघ तथा राज्य सूची में सुसंगत प्रविष्टियों की स्कीम यह है कि खान और खनिजों के विकास का विनियमन जिस विस्तार तक संसद् द्वारा लोकहित में घोषित किया जाए, उस विस्तार तक विधान का वह विषय राज्य विधानमंडल की प्राधिकारिता से बाहर हो जाता है और इसीलिए 1957 का 67वां अधिनियम बिहार विधानमंडल के लिए भूमि सुधार अधिनियम को संशोधित करने वाले 1965 के चौथे अधिनियम को अधिनियमित करने की कोई गुंजाइश नहीं छोड़ता। नियम 20(2) के सम्बन्ध में यह तर्क दिया गया है कि नियम बनाने की शक्ति स्वतः 1955 में अनुदत्त खनन-पट्टों को प्रभावित नहीं कर सकती और यह कि ऐसा किसी सक्षम विधानमंडल द्वारा ही किया जा सकता है। यही दो बातें हैं जिन पर विनिश्चय की आवश्यकता है।

मुख्य दलीलों में निम्नलिखित तर्क और जोड़े गए हैं—कि बिहार नियमावली जहां तक कि वह उन विद्यमान पट्टों के सम्बन्ध में किराया और स्वामित्व की मांग करती है, जो कि उसके प्रवृत्त होने से पूर्व निष्पादित किए गये थे, वहां तक वे 1957 के 67वें अधिनियम की धारा 15 के अधीन गौण खनिजों के सम्बन्ध में नियम बनाने की शक्ति से परे हैं, कि स्वयं धारा 15 ही असंवैधानिक और शून्य है, क्योंकि यह नियम बनाने वाले प्राधिकारी को विधायी शक्ति प्रत्यायोजित करती है और यह अत्यधिक प्रत्यायोजन है और कि बिहार भूमि सुधार अधिनियम का संशोधन शून्य है क्योंकि यह संविधान के अनुच्छेद 31 और 19 के अधीन अपीलार्थियों के गारण्टी किए गए मौलिक अधिकारों को प्रभावित करता है।

यद्यपि ये अनुपूरक दलीलें पेश की गईं थीं परन्तु यह स्पष्ट है कि इनके उत्पन्न होने का प्रश्न दो मुख्य दलीलों के स्वीकृत या अस्वीकृत होने पर आधृत है। अतः हमारे लिए यह आवश्यक है कि हम इस प्रथम दलील पर विचार करें कि भूमि सुधार अधिनियम की धारा 10 का संशोधन अधिनियमित करने के लिए विधायी सक्षमता नहीं थी। चूंकि संशोधन 1957 के 67वें अधिनियम के पश्चात् किया गया था, अतः हमें इसी के सम्बन्ध में स्थिति पर विचार करना है। संघ सूची की प्रविष्टि 54 में, खानों के विनियमन और खनिजों के विकास दोनों के विषय में उल्लेख है और प्रविष्टि 23 प्रविष्टि 54 के अध्यधीन है। संसद् को यह घोषणा करने की स्वतन्त्रता है कि लोक हित में यह समीचीन है कि (इनका) नियन्त्रण केन्द्रीय सरकार के हाथ में रहे। इस घोषणा का विस्तार क्या हो सकता है—इस बात का अवधारण तो केवल संसद् ही कर सकती है और यह (घोषणा) लोकहित के अनुरूप ही होनी चाहिए। [एक बार यदि यह घोषणा कर दी जाती है और इसका

विस्तार अधिकथित कर दिया जाता है तो ऐसा विधान-विषय अधिकथित विस्तार तक अनन्य रूप से संसद् की अधिकारिता वाला विधान-विषय बन जाता है। ऐसी घोषणा के उपरान्त राज्य द्वारा बनाया गया विधान, जो घोषणा में प्रकटित क्षेत्र का अतिक्रमण करने वाला हो, अवश्यमेव असंवैधानिक होगा, क्योंकि वह क्षेत्र राज्य विधानमंडल की सक्षमता से निकाल दिया गया है। यह बात भी स्पष्ट है कि इसका खंडन करने के लिए कोई भी प्रयत्न नहीं किया गया है और यह ठीक भी है। **हिनगिर-रामपुर कोल कं० लि० और कुछ अन्य** बनाम **उड़ीसा राज्य और कुछ अन्य** (3) तथा **उड़ीसा राज्य** बनाम **एम० ए० तुल्लोक एण्ड कं०** (4) में दिए गए इसी न्यायालय के दो और विनिश्चय हैं, जिनमें इस मामले पर विचार किया गया है। अतः विवाद केवल यह हो सकता है कि संसद् द्वारा की गई घोषणा किस विस्तार तक राज्य विधानमंडल द्वारा विधान की गुंजाइश छोड़ती है। यदि आक्षेपित विधान ऐसे विस्तार के अन्तर्गत जाता है तो वह विधिमान्य होगा और यदि उसके बाहर है तो इसे अविधिमान्य घोषित कर दिया जाना चाहिए।

घोषणा 1957 के 67वें अधिनियम की धारा 2 में दी गई है और इसी अधिनियम में उपबंधित विस्तार तक खानों के विनियमन और खनिजों के विकास को केन्द्रीय सरकार के नियंत्रणाधीन करने का उल्लेख है। अतः राज्य विधानमण्डल की सक्षमता में क्या रह गया है इस बात का अवधारण करने के लिए हमें 1957 के 67वें अधिनियम से बाहर जाने की आवश्यकता नहीं, अपितु इसका अवधारण हमें इस अधिनियम के निबन्धनों से ही करना है। इस सम्बन्ध में हम उक्त दो मामलों में इस न्यायालय द्वारा किए गए विनिश्चयों पर विचार कर सकते हैं। **हिनगिर-रामपुर** के मामले में प्रश्न यह उठा था कि क्या 1948 वाले अधिनियम ने खनिजों के संरक्षण और विकास के विषय को इस प्रकार अपने अन्तर्गत कर लिया है कि राज्य द्वारा विधान की गुंजाइश ही नहीं रह गई है। यह अभिनिर्धारित किया गया कि 1948 के अधिनियम के अधीन अनुध्यात नियमों के न बनाए जाने पर भी घोषणा प्रभावी होगी। तथापि, आगे यह और विचार करने पर, कि क्या डोमिनियन विधि द्वारा की गई घोषणा प्रविष्टि 54 के प्रयोजनों के लिए संसद् द्वारा की गई घोषणा समझी जा सकती है, यह अभिनिर्धारित किया गया कि ऐसा नहीं हो सकता और इसीलिए यह एक कमी रह गई है जोकि विधि अनुकूलीकरण आदेश, 1950 द्वारा भी दूर नहीं की जा सकी है। इसलिए यह अभिनिर्धारित किया गया कि राज्य विधानमंडल द्वारा विधान बनाने की गुंजाइश थी।

एम० ए० तुल्लोक के मामले में प्रश्नगत फर्म 1948 के अधिनियम के अधीन अनुदत्त एक खनन-पट्टे के अधीन कार्य कर रही थी। उड़ीसा राज्य विधानमंडल ने उड़ीसा

(3) (1961) 2 एस० सी० आर० 537.
(4) (1964) 4 एस० सी० आर 461.

1969(8) eILR(PAT) SC 1

माइनिंग एरियाज़ डेवलपमेंट फंड ऐक्ट, 1952 पारित किया और राज्य के अन्दर खान क्षेत्रों के विकास के लिए फीस उद्गृहीत की। जब उक्त उपबंध प्रवृत्त हो गए तब जुलाई, 1957 से मार्च, 1958 तक के लिए शोध्य फीस के संदाय के लिए मांग की गई और इस मांग पर आपत्ति की गई। उच्च न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित किया कि 1957 के 67वें अधिनियम के प्रवृत्त हो जाने के पश्चात् उड़ीसा अधिनियम को अस्तित्वहीन अभिनिर्धारित किया जाना चाहिए। अपील की जाने पर यह अभिनिर्धारित किया गया कि चूंकि 1957 के 67वें अधिनियम में प्रविष्टि 54 के अधीन संसद् द्वारा अपेक्षित घोषणा अन्तर्विष्ट है और कि खान और खनिज विकास की बाबत इस अधिनियम का क्षेत्र वही है जो कि 1948 के अधिनियम का है; इसलिए **हिनगिर-रामपुर** वाला विनिर्णय इस मामले को लागू होता है और चूंकि 1957 के 67वें अधिनियम की धाराएं 18(1) और (2) बहुत व्यापक है, अतः उन्होंने राज्य विधानमंडल द्वारा बनाए जाने वाले विधान का वर्जन कर दिया। जब वरिष्ठ विधानमंडल ने सम्पूर्ण क्षेत्र को अपने अधीन करने का आशय व्यक्त कर दिया हो तो किसी अन्य विधानमंडल द्वारा निर्मित अधिनियमिति को, चाहे वह उससे पूर्व या चाहे उसके पश्चात् अधिनियमित की गई हो, अतिचारी अभिनिर्धारित किया जाना चाहिए। यह अधिकथित किया गया कि दोनों में असंगति परस्पर विरोधी अधिनियमों के उपबंधों की विस्तृत तुलना करने से नहीं अपितु दो विद्यमानों के विद्यमान होने मात्र से ही साबित की जा सकती थी। चूंकि धारा 18(1) की परिधि में ही सम्पूर्ण क्षेत्र आ गया था, अतः इस दलील के लिए कोई गुंजाइश नहीं रह जाती कि जब तक उस धारा के अधीन नियम नहीं बनाए जाते तब तक ऐसे विधान की गुंजाइश है।

ये दोनों मामले हमारे लिए आबद्धकर हैं और यहां लागू होते हैं। चूंकि बिहार विधानमंडल ने 1957 के 67वें अधिनियम के प्रवृत्त हो जाने के उपरान्त भूमि सुधार अधिनियम में संशोधन किया है, अतः पश्चात् कथित अधिनियम के अन्तर्गत उस अधिनियम में उपबंधित विस्तार तक का क्षेत्र आ जाता है, और उस विस्तार तक प्रविष्टि 23 का विस्तार कम हो जाता है। संशोधन को बनाए रखने के लिए राज्य को यह दर्शित करना होगा कि यह विषय केन्द्रीय अधिनियम के अन्तर्गत नहीं आता है। दूसरे पक्ष को भी अलबत्ता यह दर्शित करना होगा कि यह विषय पहले ही केन्द्रीय अधिनियम के अन्तर्गत आ चुका है और उक्त विधान की कोई गुंजाइश नहीं रही है।

हम 1957 के 67वें अधिनियम का विश्लेषण पहले ही कर चुके हैं। यह अधिनियम खानों के विनियमन और खनिजों के विकास की बाबत नियंत्रण संघ को दे देता है परन्तु इसकी सीमा उपबन्धित है। इसमें गौण खनिजों पर अन्य खनिजों से अलग करके, विचार किया गया है। इस अधिनियम की धारा 14 में उपबंध है कि धारा 4 से धारा 13 तक के उपबंध गौण खनिजों से सम्बन्धित अनुज्ञप्तियों और खनन-पट्टों को लागू नहीं होंगे। धारा 15 में यह भी कहा गया है कि राज्य सरकार गौण खनिजों से सम्बन्धित पूर्वेक्षण अनुज्ञप्तियों और खनन पट्टों का अनुदान विनियमित करने के लिए और तत्सम्बद्ध प्रयोजनों के लिए शासकीय राजपत्र में अधिसूचना द्वारा नियम बना सकेगी और जब तक ऐसे नियम

नहीं बनाए जाते तब तक गौण खनिजों से सम्बन्धित पूर्वेक्षण अनुज्ञप्तियों और खनन-पट्टों का अनुदान विनियमित करने के लिए जो नियम राज्य सरकार द्वारा बनाए गए हों और इस अधिनियम के प्रारम्भ के ठीक पहले प्रवृत्त हों वे प्रवृत्त बने रहेंगे। यह स्वीकार कर लिया गया है कि राज्य सरकार ने ऐसे कोई नियम नहीं बनाए हैं। इसका अर्थ यह हुआ कि गौण खनिजों से सम्बन्धित विधान का विषय धारा 15(1) के अभिव्यक्त शब्दों की परिधि में आ गया है। संसद् ने विधान बना दिया है और यह अधिकथित कर दिया है कि गौण खनिजों के लिए पूर्वेक्षण अनुज्ञप्तियों और खनन-पट्टों के अनुदान का विनियमन और तत्सम्बद्ध प्रयोजनों का राज्य सरकार द्वारा बनाए गए नियमों द्वारा किया जाना चाहिए। चाहे नियम बनाए गए हों अथवा नहीं, यह विषय संसदीय विधान के अन्तर्गत है, और उस विस्तार तक राज्य विधानमंडल को शक्ति प्राप्त नहीं है। अतः राज्य द्वारा विधान की कोई गुंजाइश नहीं है।

श्री लाल नारायन सिन्हा ने यह तर्क दिया कि चूंकि विधान भूमि विषयक है, अतः यह राज्यसूची की प्रविष्टि संख्या 8 के अन्तर्गत आता है और उन्होंने मूलतः हमारा ध्यान पारित हुए भूमि सुधार अधिनियम में खानों के विषय से सम्बन्धित अन्य उपबंधों की ओर आकर्षित किया। खानों में मध्यवर्तियों के अधिकारों के उत्सादन और इन अधिकारों का पट्टाकर्ता के रूप में राज्य सरकार में निधान सम्बन्धी विषय भूमि और भूधृतियों से सम्बन्धित है। परन्तु जब खनन-पट्टे राज्य सरकार और पट्टेदारों के बीच उत्पन्न हो गए तब उन खनन-पट्टों के विनियमन का कोई प्रयास प्रविष्टि 18 की बजाय 23 के अन्तर्गत आएगा, भले ही विनियम आनुषंगिक रूप से भूमि से सम्बन्धित हो। भूमि सुधार अधिनियम की धारा 10 के संशोधन का सार प्रविष्टि सं० 23 के अन्तर्गत आता है और आनुषंगिक रूप से यह भूमि के सम्बन्ध में है, किन्तु विलोमतः स्थिति नहीं है। इसीलिए यह संशोधन संसद् की अध्यारोही शक्ति के अध्यधीन है जिसकी घोषणा 1957 के 67वें अधिनियम की धारा 15 में की जा चुकी है। अतः राज्यसूची की प्रविष्टि संख्या 18 किसी प्रकार से भी सहायक नहीं है।

इसके बाद श्री लाल नारायन सिन्हा ने दलील दी कि 4 से 14 तक की धाराओं में 'संघ का नियंत्रण' अनुध्यात नहीं है जो कि प्रविष्टि 23 के अधीन अधिकारिता के अपसारण के लिए एक पुरोभाव्य शर्त है। स्पष्टतः श्री लाल नारायन सिन्हा संघ को संघ सरकार के समान समझते हैं। यह गलत है। संघ के तीन अंग हैं, अर्थात् संसद्, संघ सरकार और संघ न्यायपालिका। यहां संसद् द्वारा, जोकि संघ का विधायी अंग है, नियंत्रण रखा जाता है, और उस पर भी संघ का नियंत्रण है। राज्य सरकार को नियम बनाने की शक्ति प्रदान कर देने से संघ का नियंत्रण समाप्त नहीं हो जाता। वास्तव में इससे तो यह सिद्ध होता है कि संघ नियंत्रण कर रहा है। इस न्यायालय के पूर्व निर्दिष्ट दो विनिर्णयों को ध्यान में रखते हुए हमें यह अभिनिर्धारित करना चाहिए कि 1957 के 67वें अधिनियम की धारा 15 अधिनियमित करके संघ ने सब शक्तियां अपने आप में निहित कर ली हैं और

1969(8) eILR(PAT) SC 1

पट्टों के विनियमन के लिए राज्य सरकार को प्राधिकृत कर दिया है। घोषणा से और धारा 15 के अधिनियमित किए जाने से गौण खनिजों से सम्बन्धित सम्पूर्ण क्षेत्र संसद् की अधिकारिता में आ गया है और भूमि सुधार अधिनियम की धारा 10 के द्वितीय परन्तुक को अधिनियमित करने की कोई गुंजाइश नहीं रह गई थी। अतः उक्त परन्तुक का अधिनियमन अधिकारिता-बाह्य है।

अब विचार के लिए नियम 20 में जोड़ा गया द्वितीय उपनियम रह गया है जिसे राज्य सरकार ने दिसम्बर 1964 में जोड़ा है। यह देखा जा सकता है कि यह नियम, अपने पूर्वतन रूप में, उन सब पट्टों को भविष्यलक्षी रूप में लागू होता था जिनका निष्पादन इन नियमों के प्रख्यापन के 'उपरान्त' हुआ। द्वितीय परन्तुक ने उन सब उपबंधों को सब पट्टों पर लागू कर दिया जो कि इन नियमों के प्रख्याप की तारीख को अस्तित्वयुक्त थे। संक्षेप में प्रश्न यह है कि क्या बिना किसी सक्षम विधानमंडल के प्राधिकार के नियम, उनके अधिनियमन के पूर्व विद्यमान पट्टों को लागू हो सकते थे। निहित अधिकार, विधिक प्राधिकार पर के सिवाए अपहृत नहीं किए जा सकते और बिना किसी विधायी अधिनियमिति की सहायता के केवल नियम बनाने की शक्ति अपेक्षित लक्ष्य प्राप्त करने में समर्थ नहीं है। चूंकि दो विधानमंडल विचाराधीन हैं अर्थात् संसद् और राज्य विधानमंडल, अतः हमें पहले यह विनिश्चय करना है कि ऐसी शक्ति अनुदत्त करने के लिए कौन सा विधानमंडल सक्षम है।

हमने यह पहले ही अभिनिर्धारित कर दिया है कि 1957 के 67वें अधिनियम के उपबन्धों के, विशेषकर धारा 15 के, साथ पठित संसदीय घोषणा के अन्तर्गत सम्पूर्ण विधायी-क्षेत्र आ गया है। हम यह भी अभिनिर्धारित कर चुके हैं कि सूची 1 की प्रविष्टि 54 द्वारा सूची 2 की प्रविष्टि 23 का विस्तार उस सीमा तक कम कर दिया गया है और इस प्रकार गौण खनिजों का सम्पूर्ण विषय संघ-विषय बन गया है। संघीय संसद् ने नियम बनाने की अनुज्ञा तो दे दी थी किन्तु राज्य स्तर पर विधान बनाने के लिए पुनः अनुज्ञात नहीं किया था। अतः पुराने पट्टों में उपान्तरण करने के लिए 1957 के 67वें अधिनिनम की धारा 16 के अनुसार संसद् द्वारा एक विधायी अधिनियमिति का अधिनियमन आवश्यक था। राज्य विधानमंडल द्वारा अधिनियमित विधान ऐसी विधि का स्थान नहीं ले सकता जैसा कि उसने भूमि सुधार अधिनियम की धारा 10 के द्वितीय परन्तुक को अधिनियमित करके तात्पर्यित किया है। यह स्पष्ट है कि यद्यपि धारा 4 गौण खनिजों को लागू नहीं होती, तथापि 1957 के 67वें अधिनियम की धारा 4 द्वारा संसद् ने एक अभिव्यक्त निर्बन्धन विहित कर दिया है। क्या धारा 4 का गौण खनिजों को भी लागू होना आशयित था या इसका कोई भाग गौण खनिजों को लागू होता है—ये ऐसे प्रश्न हैं जिन पर हम 1957 के 67वें अधिनियम की धारा 14 में की गई इस स्पष्ट घोषणा को ध्यान में रखते हुए विचार नहीं कर सकते कि धाराओं 4 से 13 (जिनमें ये दोनों धाराएं भी

सम्मिलित हैं) के उपबन्ध (गौण खनिजों को) लागू नहीं होते। अतः ऐसा कोई प्रतिषेध नहीं है जैसा कि गौण खनिजों के सम्बन्ध में धारा 4(1) के परन्तुक में पाया जाता है। यद्यपि धारा 16 गौण खनिजों को लागू होती है परन्तु यह केवल 25 अक्टूबर, 1949 से पूर्व अनुदत्त खनन पट्टों में उपान्तरण करना ही अनुज्ञात करती है। गौण खनिजों से सम्बन्धित उन खनन-पट्टों के विषय में, जो कि इस तारीख और दिसम्बर 1964, जब कि नियम 20(1) अधिनियमित किया गया था, के बीच निष्पादित किए गए थे, ऐसे कोई विधिक उपबन्ध नहीं हैं जो कि विद्यमान पट्टों के निबन्धनों में उपान्तरण अनुज्ञात करते हों। केवल उक्त नियम का होना ही पर्याप्त नहीं है।

इस कठिनाई के सामने आने पर श्री लाल नारायन सिन्हा ने भूमि सुधार अधिनियम की धारा 10 के द्वितीय परन्तुक के अधिनियमन के लिए शक्ति सूची 2 की प्रविष्टि 18 से प्राप्त करने का प्रयास किया। उन्होंने उक्त परन्तुक के लिए राज्य विधान-मंडल द्वारा विधान बनाने के लिए भी एक क्षेत्र ढूंढ निकालने का प्रयत्न किया। यह दलील बहुत ही चातुर्यपूर्ण है और इस पर अलग से विचार करने की आवश्यकता है।

दलील यह थी कि विद्यमान पट्टों का उपान्तरण एक बिलकुल ही पृथक् विषय है और वह 1957 के 67वें अधिनियम की धारा 15 के अन्तर्गत नहीं आता। अतः यदि संसद् ने उस सम्बन्ध में कुछ भी नहीं कहा है तो उस विषय पर राज्य विधानमंडल विधान बना सकता है। विपक्ष ने धारा 15 में प्रयुक्त "और तत्संसक्त प्रयोजनों के लिए" (and for purpose connected therewith) शब्दों की ओर संकेत किया और यह दलील पेश की कि उन शब्दों के विस्तार के अन्तर्गत पट्टों का उपान्तरण भी आ जाता है। इस न्यायालय के दो विनिर्णयों की दृष्टि से श्री लाल नारायण सिन्हा की दलील दुर्भाग्यवश मान्य नहीं है। उन विनिर्णयों के आधार पर ही हम यह अभिनिर्धारित कर चुके हैं कि गौण खनिजों से सम्बन्धित सम्पूर्ण विधायी-क्षेत्र राज्य विधानमंडल की अधिकारिता से प्रत्याहृत कर लिया गया है। हम यह भी अभिनिर्धारित कर चुके हैं कि निहित अधिकार केवल सक्षम विधानमंडल द्वारा बनाई गई विधि द्वारा ही अपहृत किए जा सकते हैं। राज्य को नियम बनाने की शक्ति मात्र इन तक पहुंचने में समर्थ नहीं है। अतः ऐसा करने का प्राधिकार संसद् से ही निःसृत होना चाहिए था। विद्यमान उपबन्ध का सम्बन्ध भविष्य में अनुदत्त किए जाने वाले पट्टों और तत्संसक्त प्रयोजनों के विनियमन से था न कि उन पट्टों के निबन्धनों में परिवर्तन करने से जो कि 1957 के 67वें अधिनियम से विद्यमान थे। इस उद्देश्य के लिए विशेष विधायी उपबन्ध की आवश्यकता थी। चूंकि ऐसी कोई संसदीय विधि पारित नहीं की गई थी, अतः नियम 20 का द्वितीय उपनियम अप्रभावी था। यह नियम भूमि सुधार अधिनियम की धारा 10(2) के द्वितीय परन्तुक से कोई सहायता प्राप्त नहीं कर सकता, क्योंकि वह परन्तुक विधिमान्य रूप से अधिनियमित नहीं किया गया था।

अतः ये अपीलें सफल होती हैं और खर्चे सहित मंजूर की जाती हैं। बिहार भूमि सुधार (संशोधन) अधिनियम, 1964 (1965 का बिहार अधिनियम सं० 4) द्वारा धारा 10(2) में जोड़े गए द्वितीय परन्तुक तथा 10 दिसम्बर, 1964 की अधिसूचना द्वारा बिहार खनिज रियायत नियमावली, 1964 के नियम 20 में जोड़े गए द्वितीय उपनियम के उपबन्धों को लागू करने से रोकने के लिए राज्य सरकार के विरुद्ध मैंडेमस जारी किया जाता है।

अपीलें मंजूर कर ली गई।

मुरारी/रा०