द क्वारी ओनर्स एसोसिएशन आदि

बनाम

बिहार राज्य और अन्य

अगस्त 8,2000

[ए. पी. मिश्रा और एन. संतोश हेगड़े, न्यायाधीशगण]

खान और खनिज (विनियमन और विकास) अधिनियम, I957:

धारा I 5 (1), I 5 (1-A) और I 3 (1), (2)-लघु खनिजों पर रॉयल्टी की दर अनुसूची 11 में निर्धारित अधिकतम प्रतिशत से अधिक बढ़ गई।मद 54-उच्च न्यायालय ने राज्य सरकार की विवादित अधिसूचनाओं को बरकरार रखा-अपील किए जाने पर, राज्य सरकार के पास लघु खनिजों के संबंध में नियम बनाने की शक्ति है-धारा I 5 (I-A) का समावेशन नियम बनाने के लिए राज्य सरकार की सामान्य शक्ति को दर्शाता है-अधिनियम के विभिन्न प्रावधानों, प्रस्तावना और उद्देश्यों और कारणों के विवरण में लागू पर्याप्त दिशानिर्देश उपलब्ध हैं-रॉयल्टी का निर्धारण खनिज विकास का एक अंतर्निहित हिस्सा है और राज्य को इस तथ्य सहित विभिन्न कारकों पर विचार करना होगा कि वह अपनी संपत्ति को खर्च कर रहा है-निहित अधिसूचना वैध है क्योंकि राज्य सरकार ने प्रत्यायोजित शक्ति के दायरे में काम किया और पर्याप्त दिशानिर्देश और नियंत्रण थे-बिहार लघु खनिज रियायत नियम, I972।

धारा I5 (2) और (3)-राज्य सरकार द्वारा बनाए गए नियमों और अधिसूचनाओं की मंजूरी-क्योंकि रॉयल्टी या अनिवार्य किराए की मौजूदा दरों को भी संसद की मंजूरी की आवश्यकता होती है, यह एक मार्गदर्शक के रूप में कार्य करता है। धारा I 5 (3) का प्रावधान रॉयल्टी में वृद्धि पर एक अतिरिक्त नियंत्रण लाता है-राज्य सरकार को दी गई शक्ति के बावजूद रॉयल्टी में वृद्धि मनमाना या अत्यधिक नहीं है और रॉयल्टी का आरोपण बहुत उचित है।

अनुसूची II, वस्तु 54-रॉयल्टी की पिट्स माउथ पर बिक्री मूल्य के 12 प्रतिशत के भीतर होनी चाहिए-भाषा का अर्थ केवल अवशिष्ट प्रमुख खनिजों से होगा जो वस्तु संख्या I-53 में निर्दिष्ट नहीं हैं-न तो अवशेष और न ही बचे हुए प्रमुख खनिजों को लघु खनिजों के बराबर माना जा सकता है-अधिकतम निर्धारित प्रतिशत का उपयोग लघु खनिजों पर लागू नहीं होगी, बल्कि केवल एक दिशानिर्देश के रूप में कार्य करती है।धारा 4 से 12 तक नियम बनाने की शक्ति पर सामान्य प्रतिबंध-मार्गदर्शन

धारा 15-धारा 9 के तहत एक प्रतिनिधि के रूप में कार्य करते हुए राज्य सरकार को प्रदान की गई राशि विशेष रूप से रॉयल्टी को संदर्भित करती है और अनुसूची II के साथ मार्गदर्शन का एक अच्छा स्रोत है।

धारा 28 (1), (2) और (3)-विधानमंडलों के सदनों के समक्ष नियमों और अधिसूचना को रखना-राज्य सरकार के संबंध में प्रावधानों को एक उद्देश्य के लिए अलग-अलग शब्दों में रखा गया है क्योंकि स्थानीय रूप से उपयोग किए जाने वाले छोटे खनिजों से निपटने के लिए बेहतर स्थिति में रखा गया है-केवल नियमों और अधिसूचनाओं को स्थापित करना या रखना राज्य सरकार की शक्तियों पर पर्याप्त नियंत्रण होगा-नियमों को लागू करने का कोई परिणाम नहीं कहा जा सकता है और यह अनिवार्य है कि विवादित अधिसूचनाएं वैध हैं क्योंकि वे प्रतिनिधि मंडल के दायरे में हैं जो अत्यधिक नहीं हैं क्योंकि विधानमंडलों के सदनों के समक्ष उन्हें रखने सहित पर्याप्त दिशानिर्देश और जांच हैं-दूसरी अधिसूचना जो विधानमंडल के सदनों के समक्ष जल्द से जल्द किया जाना चाहिए, नहीं रखी गई है। हालांकि इसके गैर-स्थापन से इसकी वैधता प्रभावित नहीं होगी क्योंकि आवश्यकता केवल निर्देशिका है।

प्रशासनिक कानून-निर्दिष्ट विधान-राज्य सरकार केवल कोई अधिसूचना या नियम बनाकर संबंधित विधानमंडल की जांच में आती है-सदन एक सकारात्मक भूमिका निभाता है जब उसे किसी भी नियम को रद्द करने, संशोधित करने या अनुमोदित करने की शक्ति सौंपी जाती है या फिर एक महत्वपूर्ण और बलपूर्वक जांच के रूप में कार्य करता है।

भारत का संविधान-सातवीं अनुसूची-प्रविष्टि 54, सूची-1 और प्रविष्टि 23, सूची-2-खानों और खनिजों का विनियमन समवर्ती सूची में नहीं आता है-प्रविष्टि 23 के रूप में संघर्ष का समाधान किया जाता है, सूची-2 में प्रावधान है कि खानों और खनिजों के विनियमन पर संघ का पूर्ण या आंशिक नियंत्रण हो सकता है-संसद को इस नियंत्रण को आंशिक या पूरी तरह से वापस लेने की शक्ति है यदि वह चाहती है-समवर्ती सूची में अनुपस्थित किसी वस्तु के बारे में एक अधिसूचना राज्य विधानमंडल-खान और खनिज (विनियमन और विकास) अधिनियम, 1957-धारा 28 (3) के समक्ष भी रखी जा सकती है।

कराधान-खनिजों पर रॉयल्टी-इस रॉयल्टी पर कर आय, धन, बिक्री या वस्तुओं के उत्पादन आदि पर करों के अन्य रूपों से अलग है और इसमें मालिक के अधिकार और विशेषाधिकारों के साथ अलग होने पर विचार करने की कीमत शामिल है-खान और खनिजों (विनियमन और विकास) अधिनियम, 1957 के मालिक प्रतिनिधि के लिए निर्धारित दिशानिर्देशों पर विचार करते हुए एक सख्त व्याख्या कठोर होगी।

क़ानूनों की व्याख्या-हेडन का नियम-शब्द खान और खनिज विकास का "विनियमन" एक अलग अर्थ का संकेत देता है जब विभिन्न संदर्भों में उपयोग किया जाता है-शब्द स्थिर नहीं बल्कि गतिशील होते हैं और अदालतों को गतिशील अर्थ को अपनाना चाहिए जो किसी भी प्रावधान की वैधता को बनाए रखता है-विधायिका के सही अर्थ और इरादे को प्रस्तावना, उद्देश्य और कारणों के कथन और अधिनियम-ए के अन्य प्रावधानों से एकत्र किया जाना चाहिए-एक निर्माण जो शरारत को दबाता है और उपचार को आगे बढ़ाता है जिसे अवश्य अपनाना चाहिए-खान और खनिज (विकास और विनियमन) अधिनियम, 1957-भारत का संविधान-अनुसूची-Vll प्रविष्टि 54, सूची I और प्रविष्टि 23, सूची II।

अपीलकर्ता खदान मालिकों का एक संघ है जिनके पास खनन कार्यों के लिए परमिट/पट्टा है।खान और खनिज (विनियमन और विकास) अधिनियम, 1957 की धारा 15 के तहत अपनी शक्ति का प्रयोग करते हुए उत्तरदाताओं ने बिहार लघु खनिज रियायत नियम 1972 बनाया और समय-समय पर रॉयल्टी का भुगतान करने योग्य

बनाया।रॉयल्टी की दर को दो आक्षेपित अधिसूचनाओं दिनांकित 17.08.1991 एवं 28.09.1994 द्वारा क्रमशः रु. 12 प्रति घन मीटर और रु. 25 प्रति घन मीटर बढाया गया। राज्य को ऐसे नियम बनाने की शक्ति दी गई थी और इस शक्ति के प्रत्यायोजन ने इस न्यायालय में अपनी चुनौती का सामना किया। धारा 15 को बाद में 1987 में उप-धारा I-A पेश करके संशोधित किया गया, जिसने नियम बनाने की शक्ति को और स्पष्ट किया। इन अधिसूचनाओं को चुनौती दी गई थी लेकिन उच्च न्यायालय ने उन्हें वैध माना। इसलिए यह अपील की गई है। अपीलकर्ताओं ने तर्क दिया शक्ति का प्रत्यायोजन इस अदालत द्वारा निर्धारित सीमाओं को पार कर गया है, कि अधिनियम की मद 54, अनुसूची II रॉयल्टी की दर तय करने के लिए राज्य का नियंत्रण और मार्गदर्शन करती है जो गड्ढे के मुहाने पर बिक्री मूल्य के 12 प्रतिशत के भीतर होनी चाहिए; कि धारा 15 (1) या (1-ए) कोई दिशानिर्देश नहीं देती है और इसलिए मद 54, अनुसूची II के प्रावधानों का पालन करना अनिवार्य हो जाता है; कि अधिनियम की धारा 28 (1) केन्द्र को पर्याप्त दिशानिर्देश प्रदान करती है लेकिन लघु खनिजों के संबंध में राज्य सरकार को कोई दिशानिर्देश प्रदान नहीं किए जाते हैं; कि अधिनियम की धारा 28 (3) को किसी भी अधिसूचना या नियम को संशोधित करने के लिए राज्य विधानमंडल को अधिकार प्रदान करने के लिए संरचित नहीं किया जा सकता है या भारत का संविधान की प्रविष्टि 54 की सूची 1 लोकहित को ध्यान में रखकर संघ के नियंत्रण के तहत खान एवं खनिज विकास को नियंत्रित करता है कि कर के दर को निर्धारित करने की शक्ति दे सकता है।

बशर्ते कि प्रत्यायोजित कानून ऐसी दर तय करने के लिए दिशानिर्देश प्रदान करता है, जो कर की अधिकतम दर तय करके या प्रभावित लोगों से परामर्श करके हो सकता है; कि कर कानून की व्याख्या बिना किसी शब्दों के जोड़ और घटाव के शब्दों के साथ पढ़ी जानी चाहिए और जहां दो राय संभव हैं, तो निर्धारिती के लिए फायदेमंद एक को अपनाया जाना चाहिए; और यह कि एक प्रत्यायोजित कानून में प्रतिनिधि के किसी भी कार्य को संशोधित या रद्द करने के लिए अधिकार एक जीवित निरंतरता और एक संवैधानिक आवश्यकता के रूप में बना रहना चाहिए, जो वर्तमान मामले में अनुपस्थित है।

प्रत्यर्थियों ने तर्क दिया कि धारा 15 (1) और (1-ए) राज्य सरकार को पर्याप्त दिशा-निर्देश प्रदान करती है; कि हालांकि धारा 28 (3) का वाक्यांश धारा 28 (1) की तुलना में अलग है, फिर भी यह नहीं कहा जा सकता है कि अधिसूचनाओं और नियमों को राज्य के विधानमंडल के समक्ष रखा जाए।

केवल एक दिखावा है और सार्थक नहीं है; कि छोटे खनिजों का महत्व कम होता है और उनका स्थानीय रूप से उपयोग किया जाता है और इसलिए उनका उपचार राज्य पर छोड़ दिया जाता है, हालांकि, प्रमुख खनिजों को केंद्र द्वारा निपटाया जाता है; कि प्रविष्टि 54, अनुसूची II रॉयल्टी निर्धारित करने के लिए राज्य की मूल शक्ति की मान्यता है जो संघवाद के सिद्धांतों के अनुरूप है; कि राज्य को उन खनिजों को खर्च (छोड़ना) करना पड़ेगा जो उसके स्वामित्व में हैं, इसलिए यह रॉयल्टी लगाता है और खनन को सस्ता बनाना अन्यायपूर्ण होगा ताकि अपीलकर्ताओं को भारी लाभ प्राप्त हो; और यह कि रॉयल्टी लागू करने की ऐसी शक्ति के बावजूद राज्य सरकार पूरे समय बहुत उचित रही है।

याचिकाओं को खारिज करते हुए अदालत ने अभिनिर्धारित कियाः

मानाः1. विवादित अधिसूचनाएँ वैध हैं क्योंकि राज्य सरकार प्रत्यायोजित शक्ति के दायरे में काम करती है जिसके पास पर्याप्त दिशा-निर्देश और नियंत्रण होते हैं। राज्य विधानमंडल के समक्ष केवल नियमों या अधिसूचनाओं को लागू करने की आवश्यकता राज्य सरकार पर नियंत्रण का एक रूप है।दूसरी अधिसूचना राज्य विधानमंडल के समक्ष नहीं रखी गई है, और इसे जल्द से जल्द किया जाएगा, हालांकि, इसकी गैर-नियुक्ति उसी को अमान्य नहीं करेगी क्योंकि आवश्यकता केवल निर्देशिका है। राज्य सरकार द्वारा रॉयल्टी/अनिवार्य किराए के अधिरोपण को मनमाना या अत्यधिक नहीं कहा जा सकता है क्योंकि अपीलार्थियों द्वारा रिट याचिका में इस तरह के निष्कर्ष पर पहुंचने के लिए कोई सामग्री नहीं रखी गई है। हालांकि धारा 15 (3) के प्रावधान से राज्य सरकार के लिए हर तीन साल में रॉयल्टी में संशोधन करने की छूट है, लेकिन इतिहास बताता है कि उसने ऐसा नहीं किया है। 1975 के बाद से राज्य सरकार ने

रॉयल्टी में केवल चार बार वृद्धि की है और छह साल बीतने के बावजूद 28 सितंबर 1994 के बाद से कोई वृद्धि नहीं हुई है। [260-बी; सी; डी; 233-जी]

डी. के. त्रिवेदी एंड संस और अन्य बनाम गुजरात राज्य और अन्य, [1986] सप. एससीसी207, पर भरोसा किया।

2. खान और खनिज (विनियमन और विकास) अधिनियम, 1957 की धारा 4 से 12 लघु खनिजों पर लागू नहीं होती हैं, इसलिए उनमें निहित आलंकारिक प्रतिबंधों को लागू नहीं किया जा सकता है, लेकिन वे नियम बनाते समय राज्य सरकार के लिए एक दिशानिर्देश के रूप में काम करते हैं। वे प्रतिबंधात्मक या सीमित दिशानिर्देशों के रूप में उपलब्ध नहीं हैं, लेकिन जहां भी आवश्यक हो, विचार करने और अपनाने के लिए अन्यथा उपलब्ध हैं। इस तरह के निर्देश केवल धारा 4 से 12 तक ही सीमित नहीं हैं, बल्कि उन उद्देश्यों में भी पाए जाते हैं जिनके लिए ऐसी शक्ति प्रदान की जाती है, अर्थात् लघु खनिजों के संबंध में खदान पट्टों, खनन पट्टों या अन्य खनिज रियायतों के अनुदान को विनियमित करने के लिए और उनसे जुड़े उद्देश्यों के लिए। [238-एफ; 240-डी]

3. धारा 13 केंद्र सरकार को लघु खनिजों के अलावा अन्य खनिजों के संबंध में नियम बनाने की शक्ति देती है, जबकि धारा 15 राज्य सरकार को लघु खनिजों के संबंध में नियम बनाने की शक्ति देती है। इन दोनों वर्गों में शक्ति के प्रयोग की सीमा समान है। अंतर केवल इतना है कि केंद्र सरकार लघु खनिजों के अलावा अन्य सभी खनिजों के संबंध में शक्ति का प्रयोग करती है, जबकि राज्य सरकार केवल लघु खनिजों के संबंध में शक्ति का प्रयोग करती है। धारा 13 (2), केंद्र सरकार को उसमें उल्लिखित मामलों के संबंध में नियम बनाने के लिए दी गई शक्ति को निर्दिष्ट करती है। हालाँकि वे पहले से ही धारा 13 (1) के तहत आते हैं लेकिन उप-धारा (2) में अधिक केंद्रित हैं। धारा 15 में ऐसी कोई उप-धारा नहीं थी, हालांकि बाद में इसे उप-धारा (1-ए) को शामिल करके संशोधन के माध्यम से लाया गया था। इस न्यायालय ने पहले अभिनिर्धारित किया था कि धारा 13 (2), जो धारा 13 (1) द्वारा

प्रदत्त सामान्य शक्ति का उदाहरण है, में राज्य सरकार के लिए धारा 15 (1) के तहत अपने स्वयं के नियम बनाने के लिए पर्याप्त दिशा-निर्देश हैं। [240-ई-एफ; 241-बी)

डी. के. त्रिवेदी एंड संस और अन्य बनाम गुजरात राज्य और अन्य, [1986] पूरक एससीसी 207, पर भरोसा किया।

4. संसद ने समानता लाने के लिए, धारा 15 (1-ए) को धारा 13 (2) के साथ जोड़कर लघु खनिजों के लिए समान प्रावधान किया, जो धारा 15 (1) पर प्रदत्त सामान्य शक्ति का भी उदाहरण है। इसलिए, चूंकि धारा 13 (2) को राज्य सरकार के लिए मार्गदर्शक बल माना गया था, इसलिए धारा 15 (1) (1-ए) अब विभिन्न उप-खंडों को शामिल करके समान स्थिति प्राप्त करती है। अनुसूची II की प्रविष्टि 54 के भीतर राज्य की शक्ति को सीमित करने के लिए एक प्रतिबंधात्मक व्याख्या विभिन्न विसंगतियों का कारण बनेगी। [241-सी; डी; फ 1]

5. जहां तक लघु खनिजों का संबंध है, धारा 15 (2) राज्य सरकार द्वारा बनाए गए नियमों को मंजूरी देती है, जो इस अधिनियम के प्रवर्तन से पहले खदानों और खनिजों के संबंध में खदान पट्टों, खनन पट्टों या अन्य खनिज रियायतों के अनुदान को विनियमित करती है और इसी तरह धारा 15 (3) उस समय लागू लघु खनिजों के संबंध में इसके भुगतान के लिए निर्धारित रॉयल्टी/अनिवार्य किराए की दर को मंजूरी देती है, यानी जो इस अधिनियम के लागू होने से पहले मौजूद था। यहां तक कि रॉयल्टी या मृत किराए की तत्कालीन मौजूदा दरों की मंजूरी भी संसद द्वारा ही दी जाती है जो इसी तरह दरों के किसी भी बाद के संशोधन के लिए राज्य सरकार के लिए एक मार्गदर्शक कारक भी है। धारा 15 (3) का प्रावधान रॉयल्टी/अनिवार्य किराए की दर में वृद्धि पर एक अतिरिक्त रोक लगाता है कि इसे तीन साल की किसी भी अवधि के दौरान एक से अधिक बार नहीं बढ़ाया जा सकता है। [246-सी-डी]

मध्य प्रदेश राज्य बनाम महालक्ष्मी फैब्रिक्स मिल्स लिमिटेड और अन्य, [1995] पूरक 1 एससीसी 642, पर भरोसा किया।

6. अधिनियम की अनुसूची II, जो धारा 9 को ध्यान में रखते हुए रॉयल्टी की दर को संदर्भित करती है, केवल छोटे खनिजों के अलावा अन्य खनिजों को संदर्भित कर सकती है। मद 54 में भाषा का अर्थ केवल अन्य अवशिष्ट प्रमुख खनिजों से होगा जो पहले निर्दिष्ट नहीं थे अर्थात मद संख्या 1 से 53 में। इसका मतलब कभी भी छोटे खनिजों को शामिल करना नहीं हो सकता है, इसलिए मद 54 के तहत अवशिष्ट खनिज केवल प्रमुख खनिजों पर बचे हो सकते हैं। न तो बचे हुए और न ही बचे हुए प्रमुख खनिजों की तुलना छोटे खनिजों से की जा सकती है और न ही इस तरह का अनुमान लगाने के लिए अभिलेख पर कोई सामग्री है। [239-बी-सी]

7. धारा 4 से 12 में निहित सामान्य प्रतिबंधों के संदर्भ का अर्थ केवल नियम बनाते समय व्यापक सिद्धांत और प्रतिमान पर विचार करना होगा। इस बात में संदेह नहीं किया जा सकता है कि रॉयल्टी की दर तय करते समय धारा 4 से 12 तक धारा 15 के तहत प्रतिनिधि के रूप में कार्य करते हुए राज्य सरकार को मार्गदर्शन भी देती है।यह मार्गदर्शन धारा 9 में ही पाया जाता है, जो रॉयल्टी को संदर्भित करता है। राज्य सरकार द्वारा लघु खनिजों के लिए अपने स्वयं के नियम बनाते समय प्रत्येक विचार पर ध्यान दिया जा सकता है और यह लघु खनिजों के लिए रॉयल्टी की दर भी उसी दर से लागू कर सकती है जो इस अधिनियम के लागू होने के समय मौजूद थी। धारा 9 के संदर्भ में अनुसूची II, जो विभिन्न खनिजों के लिए रॉयल्टी की दर तय करती है, खनिज नहीं होने के कारण भी दिशानिर्देश का एक अच्छा स्रोत है। (239-ई-एफ; एच; 240-ए)

डी. के. त्रिवेदी एंड संस और अन्य बनाम गुजरात राज्य और अन्य, (1986) पूरक एससीसी 207, पर भरोसा किया।

8. प्रविष्टि 54 संविधान की सातवीं अनुसूची की सूची I और प्रविष्टि 23 सूची II "खानों और खनिजों के विकास के विनियमन" का उल्लेख करती हैं। इस प्रविष्टि को प्रस्तावना और अधिनियम के उद्देश्यों और कारणों की स्थिति दोनों में दोहराया गया है। ये शब्द स्पष्ट रूप से उन दिशानिर्देशों को इंगित करते हैं जिन्हें संसद प्रस्तुत कर रही है। प्रत्येक शब्द अंतिर्भरित होता है और अलग संदर्भ में उपयोग किए

जाने पर अलग-अलग अर्थ को व्यक्त करने के लिए लचीला होता है। शब्द स्थिर नहीं बल्कि गतिशील होते हैं और अदालतों को उस गतिशील को अपनाना चाहिए जिसका अर्थ है किसी भी प्रावधान की वैधता को बनाए रखता है। यह गतिशीलता कई कानूनों को अमान्य घोषित होने से बचाने का कारण है, जिससे किसी भी कठोर और शाब्दिक व्याख्या को भंग कर दिया जाता है, यह इच्छित उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए पूर्ण जोर और संतुष्टि देता है।जब भी दो संभावित व्याख्याएँ होती हैं, तो इसका सही अर्थ और विधानमंडल के इरादे को 'प्रस्तावना', उद्देश्यों और कारणों के कथन और एक ही क़ानून के अन्य प्रावधानों से एकत्र करना होता है।किसी भी शब्द का सही अर्थ या विधानमंडल का क्या इरादा है, यह पता लगाने के लिए, किसी को हेडनस्केस में प्रतिपादित सिद्धांत पर जाना होगा, जिसमें निर्धारित किया गया है कि न्यायालय को एक ऐसा निर्माण अपनाना चाहिए जो शरारत को दबाए और उपचार को आगे बढ़ाए। [242-जी]

> बंगाल इम्यूनिटी कंपनी लिमिटेड बनाम बिहार राज्य और अन्य, ए. आई. आर. (1955) एस. सी. 661 (674); आयकर आयुक्त, पटियाला बनाम मेसर्स शाहजादा नंद एंड संस एवं अन्य, ए. आई. आर. (1966) एस. सी. 1342; मसर्स संघवी तेवराज घेवर चंद और अन्य बनामसचिव, मद्रास मिर्च, अनाज और किराना व्यापारी संघ और एक अन्य, ए. आई. आर. (1969) एस. सी. 530 (533); भारत संघ बनाम संकलचंद हिम्मतलाल सेठ और एक अन्य, ए. आई. आर. (1977) एस. सी. 2328 (2358) और के. पी. वर्गीज बनाम आयकर अधिकारी, एर्नाकुलम और अन्र, ए. आई. आर. (1981) एस. सी. 1922 (1929) पर भरोसा किया।

9. "खानों का विनियमन और खनिज विकास" शब्द अधिनियम की प्रस्तावना और उद्देश्यों और कारणों के विवरण दोनों में शामिल किए गए हैं। हमारे संविधान की प्रस्तावना स्पष्ट शब्दों में हमारे नागरिकों के लिए सामाजिक, आर्थिक और

राजनीतिक न्याय सुनिश्चित करने के लिए है। इस पृष्ठभूमि में और अधिनियम के प्रावधानों के संदर्भ में, "विनियमन" शब्द का अलग-अलग अर्थ हो सकता है, लेकिन विभिन्न आर्थिक और सामाजिक गतिविधियों, खानों के विकास और खुदाई, पारिस्थितिक और पर्यावरणीय कारकों के संबंध में विचार करते हुए, जिसमें ऐसी गतिविधियों के विकास, प्रबंधन और नियंत्रण में राज्यों का योगदान शामिल है, और अंत में अपनी संपत्ति खर्च करना, अर्थात खनिज, रॉयल्टी की दर का निर्धारण भी इसके अर्थ में शामिल किया जाएगा।खनिज विकास को विनियमित करते समय, रॉयल्टी/अनिवार्य किराया एक अंतर्निहित हिस्सा है। राज्य के सामने कई कारक हैं, जो उसे पट्टेदार द्वारा देय रॉयल्टी/अनिवार्य किराए की दर को तय करने, बढ़ाने या संशोधित करने के लिए मार्गदर्शन करते हैं। खानों के संरक्षण और विनियमन और खनिज विकास में राज्य की व्यापक गतिविधि शामिल है, जिसमें उसकी संपत्ति को अलग करना शामिल है, जो सभी प्रासंगिक कारक हैं जिन पर विचार किया जाना चाहिए और इस तरह के रॉयल्टी/अनिवार्य किराया तय करने के लिए एक मार्गदर्शक बल है। [243-ए-सी; जी-एच]

तमिलनाडु राज्य बनाम मेसर्स हिंद स्टोन एवं अन्य, [1981] 2 एससीसी 205 और मेसर्स भटनागर एंड कंपनी लिमिटेड बनामभारत संघ और अन्य, ए. आई. आर. (1957) एस. सी. 478 पर भरोसा किया।

10. अधिनियम की नीति छोटी खनिजों के संदर्भ में "खानों का विनियमन और खनिज विकास" शब्दों के माध्यम से जोर से संवाद/घोषणा कर रही है, कि यह प्रतिनिधि के राज्य द्वारा किया जाए जो स्थानीय स्थितियों से पूरी तरह से अवगत है क्योंकि ऐसे खनिजों का उपयोग स्थानीय उद्देश्यों के लिए भी किया जाता है और जिन पर यह उदारता आती है। प्रतिनिधि को क्या करना चाहिए और क्या नहीं करना चाहिए, यह भी अधिनियम में निहित है। धारा 18 को लघु खनिज विकास पर इसके अनुप्रयोग से भी बाहर नहीं रखा गया है, जहां केंद्र सरकार पर भारत में खनिजों के संरक्षण और प्रणालीगत विकास के लिए सभी आवश्यक कदम उठाने का कर्तव्य डाला

गया है और अपनी कार्रवाई की परिधि पर प्रकाश डाला गया है जो स्वयं एक मार्गदर्शन है जिसे 'राज्य' अपने स्वयं के नियम बनाते समय ध्यान में रख सकता है। [244-सी-डी; एल l]

11. यह सच है कि खनिजों पर रॉयल्टी एक कर है लेकिन इस रॉयल्टी पर कर, करों के अन्य रूपों से अलग है। यह आय, धन, बिक्री या माल (उत्पाद शुल्क) आदि के उत्पादन पर कर की तरह नहीं है और इसमें मालिक के अधिकार और विशेषाधिकार से अलग होने के विचार के लिए मूल्य शामिल है, अर्थात् राज्य सरकार जो खनिज की मालिक है। रॉयल्टी और अनिवार्य किराया दोनों पट्टे के अभिन्न अंग हैं, इसलिए, यह सामान्य कर का गठन नहीं करता है जैसा कि आमतौर पर समझा जाता है, लेकिन इसमें अपनी संपत्ति से अलग होने के लिए विचार के लिए वापसी शामिल है। एक प्रतिनिधि, जो खनिजों का मालिक भी है, के दिशानिर्देशों पर विचार करते हुए खनिजों के संदर्भ में सख्त व्याख्या के लिए जोर देना बहुत कठोर होगा। [245-एफ-एच; 246-ए]

> इंडिया सीमेंट लिमिटेड और अन्य बनाम तमिलनाडु राज्य और अन्य, [1990] 1 एस. सी. सी. 12; उड़ीसा सीमेंट लिमिटेड बनाम उड़ीसा राज्य और अन्य, [1991] पूरक 1 एससीसी 430; एम. पी. राज्य बनाम महालक्ष्मी फैब्रिक मिल्स लिमिटेड और अन्य, [1995] पूरक 1 एस. सी. सी. 642 और पी. कन्नदासन और अन्य बनाम तमिलनाडु राज्य और अन्य, [1996] 5 एस. सी. सी. 670, पर निर्भर थे।

12.1 यह सच है कि धारा 28 (1) और (2) की भाषा अलग-अलग है और उप-धारा (3) की भाषा में अंतर को देखते हुए इसका वही अर्थ नहीं दिया जा सकता है जो उप-धारा (1) का है। यह अंतर उक्त दो प्रावधानों को अलग-अलग अनुमान देने के उद्देश्य से बनाया गया है - प्रमुख खनिज के मामले में जो राष्ट्रीय विकास और धन में महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं और जहां प्रतिनिधि केंद्रीय सरकार है, संसद ने अपना पूर्ण नियंत्रण बनाए रखा लेकिन छोटे खनिजों के लिए। संसद छोटे खनिजों को छोड़

दिया क्योंकि यह विषय स्थानीय उपयोग और राज्य सरकार इससे निपटने के लिए अच्छी तरह से पारंगत और बेहतर स्थिति में है। केवल राज्य विधानमंडल के समक्ष उसके द्वारा बनाए गए नियमों और अधिसूचनाओं को लागू करना या उन्हें लागू करना ही उसकी शक्तियों के प्रयोग पर पर्याप्त रोक होगी। भाषा का यह अंतर संसद के इरादे के अनुसार दो अलग-अलग बल देता है। संसद का कोई भी अधिनियम, जब वह संशोधन के माध्यम से कोई नया प्रस्ताव पेश करता है तो उसे व्यर्थ कहा जा सकता है, लेकिन इसका उद्देश्य खोजना होगा। इसका एक कारण यह था कि छोटे खनिज देश, उद्योग और अर्थव्यवस्था के लिए कम महत्वपूर्ण हैं। संसद ने यह संशोधन राज्य सरकार द्वारा प्रतिनिधि के रूप में शक्ति के प्रयोग पर रोक रखने के लिए भी लाया। [251-एफ; 252-सी-ई; एचजे]

12.2 लोकतांत्रिक व्यवस्था में, प्रत्येक राज्य सरकार अपने राज्य विधानमंडल के प्रति उत्तरदायी होती है। जब किसी कानून में विधानमंडल के समक्ष केवल कोई अधिसूचना या नियम रखने की आवश्यकता होती है, तो उसका निष्पादन अर्थात राज्य सरकार संबंधित विधानमंडल की जांच के दायरे में आती है। राज्य सरकार द्वारा प्रत्येक कार्य और शक्ति का प्रत्येक प्रयोग किसी न किसी मंत्रालय के अधीन होता है जो बदले में संबंधित विधायिका के प्रति जवाबदेह होता है। जहां किसी दस्तावेज, नियम या अधिसूचना को किसी सदन के समक्ष रखने की आवश्यकता होती है या जब रखा जाता है, तो उक्त सदन स्वाभाविक रूप से उसी पर अधिकार क्षेत्र प्राप्त करता है। इसमें कोई संदेह नहीं है कि जिस मामले में सदन को किसी भी नियम को वार्षिक रूप से संशोधित करने या अनुमोदित करने की शक्ति सौंपी गई है, वह सकारात्मक भूमिका निभाता है और उस पर पूरा नियंत्रण रखता है, लेकिन जहां मामला केवल किसी भी सदन के समक्ष रखा जाता है, वहां भी कार्यपालिका पर इसका सकारात्मक नियंत्रण, केवल एक बहुत ही महत्वपूर्ण और शक्तिशाली भूमिका निभाता है जो संदर्भित, राज्य सरकार पर नियंत्रण रखता है। इस तरह की नियुक्ति को गैर-अनुमानित नहीं माना जा सकता है। संसद के किसी भी अधिनियम का अर्थ कोई उद्देश्य नहीं होना चाहिए। संसद द्वारा लघु खनिजों के संदर्भ में धारा 28 (3) के माध्यम से राज्य सरकार पर केवल रोक लगाना पर्याप्त पाया गया होगा। इस प्रकार, दोनों धाराओं 28 (1) और (3)

की भाषा केवल दो अलग-अलग उद्देश्यों के लिए अलग-अलग है।इस प्रकार जब संसद ने संशोधन के माध्यम से धारा 28 (3) पेश की, तो यह राज्य सरकार की शक्ति पर नियंत्रण को और मजबूत करने के लिए था।[253-एच; 254-ए-डी; 254-जी; एच]

मेसर्स एटलस साइकिल इंडस्ट्रीज लि. और अन्य बनाम हरियाणा राज्य, [1979] 2 एस. सी. सी. 196; डी. के. त्रिवेदी एंड संस और अन्य बनाम गुजरात राज्य एवं अन्य, [1986] सप एससीसी धारा 207, पर भरोसा किया।

एच. डब्ल्यू. आर. वेड एंड फोर्सिथ, प्रशासनिक कानून, 7 वीं संस्करण 898 पर; स्टेनली डी स्मिर और रॉडनी ब्रेज़ियर, संवैधानिक और प्रशासनिक कानून, 7 वीं संस्करण, का उल्लेख किया गया है।

13. चूँकि राज्य द्वारा जारी की गई विवादित अधिसूचनाएँ प्रतिनिधि मंडल के दायरे में आती हैं और प्रतिनिधि मंडल अत्यधिक नहीं है क्योंकि राज्य सरकार पर पर्याप्त दिशा-निर्देश और नियंत्रण हैं, इसके बावजूद कि धारा 28 (3) के तहत विधानमंडल के समक्ष नियमों को रखने के लिए राज्य पर उसकी जांच की जाती है, इसकी वैधता पर इसका कोई प्रभाव नहीं पड़ेगा। लेकिन जब धारा 28 (3) के तहत किसी क़ानून को लागू करने की आवश्यकता होती है, तो राज्य सरकार का दायित्व होता है कि वह इसे राज्य विधानमंडल के प्रत्येक सदन के समक्ष इस विशिष्ट नोट के साथ रखे। राज्य अब इसे जल्द से जल्द राज्य विधानमंडल के प्रत्येक सदन के समक्ष रखेगा और भविष्य में अधिनियम की उप-धारा 15 (1) के तहत बनाए गए नियमों के तहत नियम बनाते समय या कोई अधिसूचना जारी करते समय भी ऐसा करेगा। [257-बी. सी.]

मेसर्स एटलस साइकिल इंडस्ट्रीज लिमिटेड और अन्य बनाम हरियाणा राज्य, [1979] 2 एससीसी 196, पर भरोसा किया।

14. धारा 28 (3) के तहत राज्य सरकार द्वारा बनाई गई किसी भी अधिसूचना या नियमों को लागू करना किसी भी नई प्रक्रिया से कुछ नहीं कहा जा सकता है, लेकिन यह एक अच्छी तरह से मान्यता प्राप्त सिद्धांत है। किसी भी संविधान की संघीय संरचना में, उनके क्षेत्र अच्छी तरह से परिभाषित होते हैं, कभी-कभी एक ही विषय दोनों विधानसभाओं के नियंत्रण में हो सकता है जैसा कि हमारे संविधान की समवर्ती सूची में है। 'खानों का विनियमन और खनिज विकास' समवर्ती सूची में नहीं आता है, लेकिन फिर भी दोनों प्रविष्टि 54 सूची I के तहत संसद और प्रविष्टि 23 सूची II के तहत राज्य विधानमंडल के क्षेत्र में आते हैं, उनके संभावित संघर्ष को प्रविष्टि 23 सूची II में निम्नलिखित शब्दों से हल किया जाता है, "संघ के नियंत्रण में विनियमन और विकास के संबंध में सूची I के प्रावधानों के अधीन" और यह नियंत्रण पूर्ण या आंशिक हो सकता है।1957 के अधिनियम द्वारा इस विषय पर संघ का पूर्ण नियंत्रण हो गया और राज्य के पास कानून बनाने के लिए कोई क्षेत्र नहीं बचा था। पूरे क्षेत्र का आवरण स्वयं 1957 के अधिनियम द्वारा किया गया था, न कि किसी अन्य संवैधानिक सीमा द्वारा। जो अधिनियम पूरे क्षेत्र को लेता है, वह आंशिक या पूरी तरह से भी इससे वापस ले सकता है। वर्तमान मामले में संसद द्वारा राज्य विधानमंडल की शक्ति को पूरी तरह से अस्वीकार कर दिया गया है और यह संसद के लिए आंशिक रूप से ग्रहण को वापस लेने के लिए हमेशा छुट है और यदि वह ऐसा चाहती है तो वह अपनी शक्ति का प्रयोग करने के लिए ऐसे हिस्से के लिए विधानमंडल को छोड़ सकती है। धारा 28 (3) नियम बनाने के प्रावधान के साथ, राज्य सरकार द्वारा राज्य विधानमंडल के समक्ष की गई अधिसूचना को केवल तभी संभव नहीं कहा जा सकता है जब यह समवर्ती सूची में हो। इस नियुक्ति को अक्षम या संसद के नियंत्रण से बाहर रखना नहीं कहा जा सकता है क्योंकि इस तरह की नियुक्ति एक सीमित उद्देश्य के लिए है जिसके लिए संसद सक्षम है और इसे कोई परिणाम बिना नहीं कहा जा सकता है। [258-ए-बी; डी-एच; 259-ए; बी]

बैजनाथ केडिया बनाम बिहार राज्य और अन्य, [1969] 3 एस. सी. सी. 838, पर भरोसा किया।

15. यह निर्णय लेने के लिए कि क्या सत्ता का कोई प्रत्यायोजन असंबद्ध है या इसी तरह के प्रावधानों की ऐतिहासिक पृष्ठभूमि को बढ़ा-चढ़ाकर पेश किया गया है, जिसने विवादित प्रावधान को पहले ही छोड़ दिया था, जिसे ध्यान में रखा जाना चाहिए क्योंकि यह एक प्रासंगिक विचार भी है। जब वर्तमान 1957 का अधिनियम लागू हुआ, तो संसद को पता था कि विभिन्न राज्य सरकारें रॉयल्टी की दर निर्धारित करने सहित लघु खनिजों के संबंध में पट्टों के अनुदान को विनियमित कर रही हैं। संसद इस बात से पूरी तरह वाकिफ थी कि अतीत में भी राज्य सरकारों को एक प्रतिनिधि के रूप में छोटे खनिजों का काम सौंपा गया था। हालाँकि, पहले राज्य सरकारें जो केंद्र सरकार के उप-प्रतिनिधि के रूप में कार्य कर रही थीं, लेकिन अब वे संसद के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करती हैं। यह शुरुआत से ही अपनाया गया और अनुमोदित किया गया पैटर्न था और ऐसा इसलिए भी हो सकता है क्योंकि छोटे खनिज स्थानीय उपयोग के लिए अधिक उपयोगी हैं और राज्य में सर्वोच्च कार्यकारी होने के नाते राज्य सरकार इसके उपयोग और प्रबंधन को पूरी तरह से जानती है, जिसमें इसकी कीमतों का निर्धारण भी शामिल है। उनकी इस ऐतिहासिक पृष्ठभूमि में राज्य सरकार को छोटे खनिजों के लिए रॉयल्टी/अनिवार्य किराए की दर तय करने की शक्ति सौंपने में कुछ भी गलत नहीं है। [249-एच; 250-ए; सी-एफ]

मेसर्स भटनागर एंड कंपनी लिमिटेड और एक अन्य बनाम v. भारत संघ और अन्य, ए.आई.आर. (1957) एससी 478; दिल्ली नगर निगम बनाम बिड़ला कॉटन एंड वीविंग मिल्स दिल्ली और एक अन्य, [1968] 3 एस. सी. आर. 251 और डी. के. त्रिवेदी एंड संस और अन्य बनाम गुजरात राज्य और अन्य, [1986] पूरक एस. सी. सी. 207, पर भरोसा किया।

16. वर्तमान मामले में, शक्ति का प्रत्यायोजन राज्य सरकार पर है जो राज्य में सर्वोच्च कार्यपालिका है, जो राज्य विधानमंडल के प्रति उत्तरदायी है। संसदीय लोकतंत्र में राज्य सरकार का प्रत्येक कार्य राज्य विधानमंडल के माध्यम से अपने लोगों के प्रति जवाबदेह होता है जो अपने आप में एक अतिरिक्त कारक है जो राज्य सरकार को

मनमाने ढंग से या अनुचित तरीके से कार्य नहीं करने के लिए रोकता है। जब किसी कानून में लघु खनिजों के संदर्भ में एक नीति स्पष्ट रूप से निर्धारित की जाती है, जिसका मुख्य उद्देश्य अधिनियम के तहत इसके संरक्षण और विकास के लिए होता है, साथ ही अधिनियम के विभिन्न अन्य प्रावधानों के साथ इसका मार्गदर्शन करना, इसकी जांच करना और इसे नियंत्रित करना होता है, तो ऐसे प्रतिनिधि मंडल को बेलगाम नहीं कहा जा सकता है। [246-ई-एफ]

डी. के. त्रिवेदी एंड संस और अन्य बनाम गुजरात राज्य और अन्य, [1986] पूरक एससीसी 207; एम. पी. राज्य बनाम महालक्ष्मी फैब्रिक्स मिल्स लिमिटेड और अन्य, [1995] पूरक 1 एस. सी. सी. 642; बैजनाथ केडिया बनाम बिहार राज्य और अन्य, [1969] 3 एस. सी. सी. 838; दिल्ली नगर निगम बनाम बिरला कपास कताई और बुनाई मिल, दिल्ली और एक अन्य, [1968] 3 एस. सी. आर. 251; अविंदर सिंह और अन्य बनाम पंजाब राज्य और अन्य, [1979] 1 एस. सी. सी. 137 और कलकत्ता निगम और एक अन्य बनाम लिबर्टी सिनेमा, [1965] 2 एस. सी. आर. 477, पर निर्भर था।

1994 के दीवानी रिट न्याय क्षेत्राधिकार वाद संख्या 9821 में पटना उच्च न्यायालय के दिनांकित 16.10.96 के निर्णय और आदेश से।

के साथ

दीवानी अपील सं. 5090/97,5091/97 और 5092/97।

उपस्थित दलों के लिए एफ. एस. नरीमन, एस. बी. सान्याल, जी. एल. सांघी, पी. पी. राव, आर. के. द्विवेदी, ए. के. पांडे, बी. बी. सिंह, सुभ्रो सान्याल, सुभाष शर्मा, सुश्री मनीता वर्मा, जमशेद बाय और कुमार राजेश सिंह।

न्यायालय का निर्णय मिश्रा, न्यायाधीश द्वारा

मिश्रा, न्यायमूर्ति

इन अपीलों के मुद्दे, स्पष्ट रूप से सामान्य प्रकृति के एक सामान्य चित्रण को प्रभावित करते हैं, लेकिन खान और खनिज (विनियमन और विकास) अधिनियम, 1957 (इसके बाद अधिनियम के रूप में संदर्भित) की धारा 15 के तहत लघु खनिजों के लिए रॉयल्टी की दर के निर्धारण को चुनौती देते हुए उन्हें एक दिलचस्प तरीके से उठाया जाता है। विचार के लिए प्रश्न यह है कि संसद द्वारा उक्त अधिनियम की धारा 15 के तहत राज्य सरकार को शक्ति सौंपने का दायरा क्या है। क्या यह कहा जा सकता है कि प्रतिनिधिमंडल बिना किसी जांच के बेलगाम है यदि वह डी. के. त्रिवेदी एंड संस और अन्य 1986 (सप.) एससीसी 20? के मामले में इस न्यायालय द्वारा बताए गए दिशानिर्देश से परे जाता है। वर्तमान मामले में न तो धारा 15 के तहत प्रत्यायोजन की वैधता को चुनौती दी गई है और न ही यह बिना किसी दिशानिर्देश के है, लेकिन अपीलकर्ता और प्रतिवादी दोनों राज्य दिशानिर्देश के लिए दो अलग-अलग कक्षाओं पर जोर देते हैं, अपीलकर्ता इसे डी. के. त्रिवेदी मामले (उपरोक्त) में जो लिखा गया है उसके भीतर होने के लिए बाध्य करते हैं, जबकि प्रतिवादी इस बात पर जोर देता है कि यह उस मामले तक ही सीमित नहीं है। बिहार राज्य द्वारा रॉयल्टी की दर बढ़ाने के लिए 17 अगस्त, 1991 और 28 सितंबर, 1994 को जारी की गई विवादित अधिसूचनाओं का परीक्षण किया जाना चाहिए कि यह दोनों में से किस कक्षा में आता है। यदि यह प्रतिबंधित कक्षा के भीतर आता है, जैसा कि अपीलकर्ताओं द्वारा प्रस्तुत किया गया है, तो यह अधिकारातीत हो सकता है लेकिन वैध होगा यदि यह दूसरी कक्षा के भीतर आता है। श्री एफ. एस. नरीमन, विद्वान वरिष्ठ वकील, प्रस्तुत करते हैं कि प्रतिनिधि की शक्ति के विस्तार और सीमाओं को इस न्यायालय द्वारा डी. के. त्रिवेदी मामले (उपरोक्त) में निर्धारित किया जाना चाहिए, जहां राज्य सरकार को शक्ति के इस प्रत्यायोजन की वैधता चुनौती के दायरे में थी। इसके आधार पर प्रस्तुत किया गया है, अधिनियम की दूसरी अनुसूची की मद 54 राज्य सरकार (जिसे इसके बाद राज्य के रूप में संदर्भित किया गया है) को रॉयल्टी की दर तय करने या बढ़ाने के लिए नियंत्रित और निर्देशित करती है, जो पिटस माउथ पर बिक्री मूल्य का 12 प्रतिशत उचित सीमा के भीतर होनी चाहिए। मान लीजिए कि वर्तमान मामले में यह इससे कहीं अधिक है,

इसलिए निवेदन यह है कि विवादित अधिसूचनाओं को निरस्त किया जा सकता है। दूसरी ओर, प्रत्यर्थियों के लिए निवेदन-विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता श्री राकेश द्विवेदी द्वारा बिहार राज्य यह है कि डी. के. त्रिवेदी का मामला (उक्त्त) न तो अधिनियम की मद 54, अनुसूची II तक रॉयल्टी बढ़ाने की शक्ति को सीमित करता है और न ही सीमित करता है और न ही यह दिशानिर्देशों के अन्य सभी स्रोतों के बारे में विस्तृत रूप से विचार करता है जो उस मामले में आवश्यक नहीं थे, जिन्हें अधिनियम के अन्य प्रावधानों, उद्देश्यों और कारणों, अधिनियम की योजना और सामग्री की प्रकृति आदि से एकत्र किया जा सकता है।

इस कानूनी उलझन में प्रवेश करने से पहले, विवादों को पूरी तरह से समझने के लिए कुछ आवश्यक तथ्यों की ओर मुड़ना आवश्यक है। वर्तमान अपील उच्च न्यायालय के 16 अक्टूबर, 1996 के फैसले और आदेश के खिलाफ निर्देशित है, जो एक रिट याचिका में पारित किया गया था, जिसके द्वारा अपीलकर्ताओं, अर्थात् क्वारी ओनर्स एसोसिएशन की याचिका, राज्य द्वारा 17 अगस्त, 1991 और 28 सितंबर, 1994 को जारी की गई उपरोक्त अधिसूचनाओं को चुनौती देती है, जिसमें इसके तहत बढ़ी हुई रॉयल्टी की वसूली और पहले से ही भुगतान की गई राशि की वापसी को चुनौती दी गई थी।

अधिनियम की प्रस्तावना में कहा गया हैः

संघ के नियंत्रण में खानों और खनिजों के विकास और विनियमन के लिए एक अधिनियम।

धारा 2 खानों के विनियमन और खनिजों के विकास को नियंत्रित करने के लिए संघ की कार्यसाधकता की घोषणा करती है धारा 3 (ए) खनिजों को परिभाषित करती है जिसमें खनिज तेलों को छोड़कर सभी खनिज शामिल हैं। धारा 3 (ई) लघु खनिजों को परिभाषित करती है। धारा 4 केवल लाइसेंस या पट्टे के तहत किए जाने वाले पूर्वेक्षण या खनन कार्यों को संदर्भित करती है। धारा 4ए पूर्वेक्षण लाइसेंस या खनन पट्टों को समाप्त करने के लिए है, उप-धारा (1) लघु खनिजों के अलावा अन्य समय से

पहले समाप्त करने के लिए है जबकि उप-धारा (2) लघु खनिजों के लिए है।धारा 5 ऐसे लाइसेंस या पट्टों के अनुदान पर प्रतिबंध लगाती है। धारा 6 अधिकतम क्षेत्र को निर्दिष्ट करती है जिसके लिए लाइसेंस और पट्टा दिया जा सकता है, जबकि धारा 7 ऐसे संभावित लाइसेंसों के अनुदान और नवीनीकरण के लिए अवधि प्रदान करती है।धारा 8 खनन पट्टों की अवधि से संबंधित है। धारा 9 की उप-धारा (1) और (2) दूसरी अनुसूची में निर्दिष्ट दर पर रॉयल्टी के भुगतान को संदर्भित करती है, चाहे वह इस अधिनियम के लागू होने से पहले दिया गया हो या बाद में। उप-धारा (3) केंद्र सरकार को दूसरी अनुसूची में संशोधन करने का अधिकार देती है ताकि देय रॉयल्टी की दर को बढ़ाया या घटाया जा सके। धारा 9ए पट्टेदार को मृत किराए का भुगतान करने के लिए बाध्य करती है। धारा 10 से 12 उस भूमि के संबंध में संभावित लाइसेंस, या खनन पट्टे प्राप्त करने की प्रक्रिया से संबंधित है जिसमें खनिज सरकार में निहित हैं। धारा 13 केंद्र सरकार को खनिजों के संबंध में नियम बनाने का अधिकार देती है। धारा 14 विशेष रूप से धारा 5 से 13 को लघु खनिजों के संबंध में उत्खनन पट्टों, खनन पट्टों या अन्य खनिज रियायतों के आवेदन से बाहर करती है। धारा 15 राज्य को लघु खनिजों के संबंध में नियम बनाने का अधिकार देती है। धारा 16 25 अक्टूबर, 1949 से पहले दिए गए खनन पट्टों को संशोधित करने की शक्ति सौंपती है। धारा 17 केंद्र सरकार को कुछ भूमि में पूर्वेक्षण या खनन कार्य करने की विशेष शक्ति देती है। धारा 18 खनिज विकास को संदर्भित करती है। अधिनियम के तहत लाइसेंस और खनन पट्टे यदि अधिनियम के उल्लंघन में किए जाते हैं तो धारा 19 के तहत अमान्य हो जाते हैं, जबकि धारा 20 अधिनियम और नियमों को सभी नवीनीकरणों पर लागू करती है।धारा 21 दंड लगाती है।धारा 22 अपराधों के संज्ञान को संदर्भित करती है।धारा 23-सी राज्य को खनिजों के अवैध खनन, परिवहन और भंडारण को रोकने के लिए नियम बनाने का अधिकार देती है।धारा 26 केंद्र और राज्य दोनों को केंद्र या राज्य के अधिकारी या प्राधिकरण को अधिनियम के तहत अपनी शक्ति सौंपने का काम सौंपती है।धारा 28 की उप-धारा (1) केंद्र सरकार पर अपने नियमों और अधिसूचनाओं को संसद के समक्ष रखने का दायित्व डालती है जो इसके संशोधनों, यदि कोई हो, के अधीन है।इसी तरह, राज्य अपने नियमों और अधिसूचनाओं को उप-धारा (3) के तहत

राज्य विधानमंडल के प्रत्येक सदन के समक्ष रखने के लिए बाध्य है।धारा 29 मौजूदा नियमों को तब तक जारी रखती है जब तक वे अधिनियम और नियमों के अनुरूप नहीं होते हैं।धारा 30 केंद्र सरकार को राज्य या किसी अन्य प्राधिकरण द्वारा दिए गए किसी भी आदेश को संशोधित करने का अधिकार देती है। पहली अनुसूची निर्दिष्ट खनिजों को संदर्भित करती है, अर्थात धारा 4 (3), 5 (1), 7 (2) और 8 (2) के संदर्भ में हाइड्रो कार्बन/ऊर्जा खनिज परमाणु खनिज और धातु और गैर-धातु खनिज जबकि दूसरी अनुसूची असम और पश्चिम बंगाल राज्यों को छोड़कर सभी राज्यों और केंद्र शासित प्रदेशों में रॉयल्टी की दर को संदर्भित करती है, जबकि तीसरी अनुसूची मृत किराए की दर को संदर्भित करती है।इस प्रकार, उपरोक्त अधिनियम अनुसूची II के साथ पठित धारा 9 के माध्यम से खनिजों की रॉयल्टी की दरों को स्पष्ट रूप से निर्धारित करता है। यह महत्वपूर्ण है कि धारा 14 विशेष रूप से लघु खनिजों के लिए धारा 5 से 13 को बाहर करती है जिसमें धारा 9 शामिल है। धारा 15, राज्य को लघु खनिजों के संबंध में नियम निर्धारित करने की शक्ति प्रदान करती है। मूल धारा 15 जैसा कि डी. के. त्रिवेदी (उक्त्त) के समय था, नीचे उद्धृत की गई हैः

धारा 15: लघु खनिजों के संबंध में नियम बनाने की राज्य सरकार की शक्तिः

(1) राज्य सरकार, राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, लघु खनिजों के संबंध में खदान पट्टों, खनन पट्टों या अन्य खनिज रियायतों के अनुदान को विनियमित करने और उससे जुड़े उद्देश्यों के लिए नियम बना सकती है।

(2) जब तक उप-धारा (1) के तहत नियम नहीं बनाए जाते हैं, तब तक राज्य सरकार द्वारा लघु खनिजों के संबंध में खदान पट्टों, खनन पट्टों या अन्य खनिज रियायतों के अनुदान को विनियमित करने वाले कोई भी नियम जो इस अधिनियम के प्रारंभ से तुरंत पहले लागू हैं, लागू रहेंगे।

(3) उप-धारा (1) के तहत बनाए गए किसी नियम के तहत दिए गए खनन पट्टा या किसी अन्य खनिज रियायत का धारक अपने या अपने एजेंट, प्रबंधक, कर्मचारी, ठेकेदार या उप-पट्टेदार द्वारा हटाए गए या उपभोग किए गए लघु खनिजों के संबंध में

राज्य सरकार द्वारा लघु खनिजों के संबंध में बनाए गए नियमों में कुछ समय के लिए निर्धारित दर पर रॉयल्टी का भुगतान करेगा।

बशर्ते कि राज्य सरकार चार साल की किसी भी अवधि के दौरान किसी भी छोटे खनिज के संबंध में रॉयल्टी की दर में एक से अधिक बार वृद्धि नहीं करेगी।

राज्य को सत्ता के इस प्रतिनिधिमंडल ने डी. के. त्रिवेदी मामले (उक्त) में अपनी चुनौती का सामना किया, जैसा कि ऊपर कहा गया है। बाद में 10 फरवरी, 1987 को 1986 के अधिनियम No.37 के माध्यम से उप-धारा 1-ए लागू करके इस धारा में संशोधन किया गया। विशेष रूप से और धारा 15 की उप-धारा 1 द्वारा प्रदत्त शक्ति की व्यापकता पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना।यह उप-धारा 1-ए नीचे उद्धृत की गई है:

(1-ए): विशेष रूप से और पूर्वगामी शक्ति की व्यापकता पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना, ऐसे नियम निम्नलिखित सभी या किसी भी मामले के लिए प्रावधान कर सकते हैं, अर्थात्:

(ए) वह व्यक्ति जिसके द्वारा और जिस तरीके से खदान पट्टों, खनन पट्टों या अन्य खनिज रियायतों के लिए आवेदन किए जा सकते हैं और उसके लिए शुल्क का भुगतान किया जाना है;

(बी) वह समय जिसके भीतर और वह प्रपत्र जिसमें ऐसे किसी भी आवेदन की प्राप्ति की पावती भेजी जा सकती है;

(सी) वे मामले जिन पर विचार किया जा सकता है जहां उसी दिन के भीतर उसी भूमि के संबंध में आवेदन प्राप्त होते हैं;

(डी) वे शर्तें जिन पर और वे शर्तें जिनके अधीन और वह प्राधिकरण जिसके द्वारा खदान पट्टा, खनन पट्टा या अन्य खनिज रियायतें दी जा सकती हैं या नवीनीकृत की जा सकती हैं;

(ई) खदान पट्टा, खनन पट्टा या अन्य खनिज रियायतें प्राप्त करने की प्रक्रिया;

(एफ) खनन कार्यों से संबंधित मामलों में अनुसंधान या प्रशिक्षण लेने के उद्देश्य से सरकार द्वारा प्रतिनियुक्त व्यक्तियों को खदान पट्टों, खनन पट्टों या अन्य खनिज रियायतों के धारकों द्वारा दी जाने वाली सुविधाएं;

(जी) किराया, रॉयल्टी, शुल्क, अनिवार्य किराया, जुर्माना या अन्य शुल्कों का निर्धारण और संग्रह और वह समय और तरीका जिसके भीतर इनका भुगतान किया जाएगा;

(एच) वह तरीका जिसमें ऐसे मामलों में जहां कोई ऐसा पक्ष किसी संभावित या खनन कार्यों के कारण प्रतिकूल रूप से प्रभावित होता है, तीसरे पक्ष के अधिकारों की रक्षा (चाहे मुआवजे के भुगतान के माध्यम से या अन्यथा) की जा सकती है; (आई) जिस तरीके से खनन कार्यों पर किसी भी उत्खनन के कारण नष्ट हुई वनस्पतियों और अन्य वनस्पतियों, जैसे पेड़ों, झाड़ियों और इसी तरह की अन्य वनस्पतियों का पुनर्वास उसी क्षेत्र में या राज्य सरकार द्वारा चुने गए किसी अन्य क्षेत्र में (चाहे पुनर्वास की लागत की प्रतिपूर्ति के रूप में या अन्यथा) खनन पट्टा रखने वाले व्यक्ति द्वारा किया जाएगा।

(जे) वह तरीका जिसमें और वे शर्तें जिनके अधीन, एक खदान पट्टा, खनन पट्टा या अन्य खनिज रियायत हस्तांतरित की जा सकती है;

(के) खदान या खनन पट्टा या अन्य खनिज रियायत में शामिल किसी भी भूमि पर सड़कों, बिजली पारेषण लाइनों, ट्रामवे, रेलवे, हवाई रोपवे, पाइपलाइनों का निर्माण, रखरखाव और उपयोग और खनन उद्देश्यों के लिए पानी के लिए मार्ग बनाना।

(एल) इस अधिनियम के तहत बनाए रखने के लिए रजिस्टरों का रूप;

(एम) खदान या खनन पट्टों या अन्य खनिज रियायतों के धारकों द्वारा प्रस्तुत की जाने वाली रिपोर्ट और विवरण और वह प्राधिकरण जिसके पास ऐसी रिपोर्ट और विवरण प्रस्तुत किए जाएंगे;

(एन) वह अवधि जिसके भीतर और जिस तरीके से और जिस प्राधिकरण को इन नियमों के तहत किसी भी प्राधिकरण द्वारा पारित किसी आदेश के संशोधन के लिए

आवेदन किए जा सकते हैं, उसके लिए भुगतान की जाने वाली फीस और पुनरीक्षण प्राधिकरण की शक्तियां; और

(ओ) कोई अन्य विषय जो विहित किया जाना है या किया जा सकता है।

उद्देश्यों और कारणों सहित इस उप-धारा 1-ए की शुरूआत, राज्य को दिशानिर्देशों के क्षेत्र को और व्यापक बनाती है।इसके उद्देश्य और कारण भी नीचे उद्धृत किए गए हैं:

उद्देश्यों और कारणों का विवरणः खान और खनिज (विनियमन और विकास) अधिनियम, 1957 खदानों के विनियमन और संघ के नियंत्रण में खनिजों के विकास का प्रावधान करता है। 1972 में अधिनियम के अंतिम संशोधन के बाद से कई समस्याएं सामने आई हैं। पारिस्थिति की और पर्यावरण पर खनन संचालन के प्रतिकूल प्रभाव तेजी से ध्यान में आए हैं। कई मामलों में, उचित संभावना के बिना खनन कार्य किए गए हैं जिसके परिणामस्वरूप अवैज्ञानिक खनन हुआ है। इसके अलावा, कई समितियों ने मार्गविरोध को हटाने और खनिज आधारित उद्योगों के त्वरित विकास को बढ़ावा देने के उद्देश्य से अधिनियम के कुछ प्रावधानों में संशोधन करने की आवश्यकता पर जोर दिया है। राज्य सरकारों और व्यापार और उद्योग के प्रतिनिधियों ने खनिज सलाहकार परिषद जैसे औपचारिक मंचों के साथ-साथ अन्य मंचों पर अधिनियम के विभिन्न प्रावधानों पर नए सिरे से विचार करने की इच्छा व्यक्त की है ताकि उन्हें अधिक प्रभावी और विकास उन्मुख बनाया जा सके।

2. समय-समय पर दिए गए सुझावों पर विचार किया गया है और वर्तमान विधेयक में शामिल किया गया है, जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित मुख्य विशेषताएं शामिल हैं, अर्थात्:

(i) अधिनियम की पहली अनुसूची में राष्ट्रीय महत्व के 11 और खनिजों को शामिल करना;

(ii) पारिस्थितिकी और अन्य आधारों पर पूर्वेक्षण लाइसेंस और खनन पट्टों की समय से पहले समाप्तिः

(iii) संभावित लाइसेंस और खनन पट्टों के अनुदान के लिए अनुमोदन प्रमाण पत्र, आय-कर मंजूरी प्रमाण पत्र, आदि का अलग करना;

(iv) खनन पट्टे के अनुदान के लिए एक पूर्व शर्त के रूप में एक क्षेत्र की संभावना और खनन योजना तैयार करना;

(v) खनन पट्टों की अवधि को युक्तिसंगत बनाना और उनका नवीनीकरण करना।

(vi) रॉयल्टी और अनिवार्य किराए के संशोधन के उद्देश्यों के लिए कम अवधि; और

(vii) अवैध खनन गतिविधियों पर अंकुश लगाने के लिए दंड की मात्रा बढाने का प्रावधान।

3. विधेयक उपरोक्त उद्देश्यों के लिए प्रावधान करना चाहता है। विभिन्न वर्षों में विभिन्न अधिसूचनाओं के माध्यम से लघु खनिजों के लिए राज्य द्वारा निर्धारित रॉयल्टी की दर को यहां दर्ज करना भी प्रासंगिक है। शुरुआत में 1 अप्रैल, 1975 को रॉयल्टी की दर रुपया 2.50 प्रति घनमीटर निर्धारित की गई थी अर्थात रुपया 7.07 प्रति 100 घन फीटरु. 1. 75 प्रति घन मीटर यानी बल्लास्ट और बोल्डर के लिए रुपया 4.95 प्रति 100 क्यूबिक फीट। इसके बाद 3 अगस्त, 1977 को पत्थर के चिप्स, बल्लास्ट और बोल्डर की कीमत बढ़ाकर 3 रुपये प्रति घन मीटर कर दी गई अर्थात रुपया 8.49 प्रति 100 घन फीट और 17 अगस्त, 1991 (विवादित) से पत्थर के चिप्स, बल्लास्ट और बोल्डर की रॉयल्टी की दर को बढ़ाकर रुपया 12-प्रति घन मीटर कर दिया गया, जो कि रुपया 33.96 प्रति 100 घन फीट। 28 नवंबर, 1994 की अधिसूचना द्वारा (आक्षेपित) रॉयल्टी की दर रुपया 25-प्रति घन मीटर। बल्लास्ट, बोल्डर और स्टोन चिप्स के लिए रुपया 70.75 प्रति 100 क्यूबिक फीट, जो अपीलकर्ताओं के अनुसार मूल रूप से प्रदान किए गए 15 गुना से अधिक है और अनुसूची II की प्रविष्टि 54 के तहत पिटस माउथ पर बिक्री मूल्य के 12 प्रतिशत की अधिकतम दर से 5 गुना अधिक है। यह उपरोक्त अधिनियम द्वारा भी विवाद में नहीं है, भारत के संविधान की सूची I, VII अनुसूची की मद 54 के तहत, प्रमुख और लघु

दोनों खनिजों की खानों और खनिज विकास का विनियमन संघ के नियंत्रण में आया, जिसमें रॉयल्टी की दर का निर्धारण भी शामिल है। उपरोक्त दो अधिसूचनाओं के लिए चुनौती यह है कि राज्य ने डी. के. त्रिवेदी मामले (उक्त्त) में निर्धारित और वर्तनी के अनुसार दिशानिर्देश की सीमा का उल्लंघन किया है।इसके अलावा, यदि वह दिशानिर्देश नहीं होना चाहिए, तो राज्य सरकार पर केंद्र का कोई अन्य रोक, नियंत्रण या दिशानिर्देश नहीं है। इसके विपरीत दूसरे प्रतिनिधि पर चेक होता है, अर्थात जहां धारा 28 (1) के तहत नियमों या उसके द्वारा रॉयल्टी बढ़ाने सहित अधिसूचनाओं को संसद के समक्ष रखा जाना है। उच्च न्यायालय ने यह अभिनिर्धारित करते हुए अपीलार्थियों के तर्क को निरस्त कर दिया:

इसमें कोई संदेह नहीं है कि जब डी. के. त्रिवेदी एंड सन्स (उक्त्त) के मामले में निर्णय दिया गया था तो अधिनियम की धारा 15 में कोई विशिष्ट दिशानिर्देश नहीं थे। हालांकि .संशोधन अधिनियम 1986 (1986 का अधिनियम No.37) जो 10 फरवरी, 1987 को लागू हुआ, धारा 15 में ही दिशानिर्देश प्रदान किए गए हैं।उप-धारा 1-ए के खंड (जी) में प्रावधान किया गया है कि राज्य सरकार द्वारा किराया, रॉयल्टी, शुल्क आदि निर्धारित करने और एकत्र करने के लिए नियम बनाए जा सकते हैं खनिजों के अलावा अन्य लघु खनिजों के संबंध में नियम बनाने के लिए दिए गए दिशानिर्देश अधिनियम की धारा 15 में उप-धारा 1-ए को शामिल करने के बाद प्रासंगिक नहीं रहते हैं।

हालाँकि, अपीलकर्ताओं के लिए प्रस्तुत करना उप-धारा 1-ए है जो केवल राज्य सरकार को अधिकार देता है लेकिन कोई दिशानिर्देश निर्धारित नहीं करता है, इसलिए यह राज्य को कोई दिशानिर्देश प्रदान करने से नहीं बचा सकता है, जिसके लिए राज्य को केवल अधिनियम की अनुसूची II की मद 54 के तहत आना है, जो दर्ज करता है:

मद 54: अन्य सभी सामग्री जो यहाँ पहले निर्दिष्ट नहीं हैं = पिट्स माउथ पर बिक्री मूल्य का बारह प्रतिशत।

प्रस्तुतिकरण यह है कि यह अवशिष्ट वस्तु है जिसमें अन्य सभी खनिज शामिल हैं जो अनुसूची II में किसी भी पूर्ववर्ती वस्तु में निर्दिष्ट नहीं हैं। लघु खनिज नहीं हो रहे हैंः लघु खनिज को किसी भी वस्तु में निर्दिष्ट नहीं है यह इस प्रविष्टि के अंतर्गत आएगा।

यह भी दर्ज करना महत्वपूर्ण है कि छोटे खनिजों का उपयोग स्थानीय उद्देश्यों के लिए स्थानीय क्षेत्रों में किया जाता है जबकि प्रमुख खनिजों का उपयोग राष्ट्रीय उद्देश्य के लिए औद्योगिक विकास के लिए किया जाता है। विचार के लिए मामले का सार यह है कि क्या यह केवल धारा 4 से 12 है जो लघु खनिज के लिए रॉयल्टी तय करने में राज्य का नियंत्रण या मार्गदर्शन करती है और यदि ऐसा है, तो क्या अनुसूची II की प्रविष्टि 54 राज्य द्वारा इस रॉयल्टी को तय करने के लिए पिट्स माउथ पर बिक्री मूल्य के 12 प्रतिशत की कोई सीमा निर्धारित करती है? दूसरे शब्दों में, क्या डी. के. त्रिवेदी मामला (उक्त्त) दिशानिर्देश के मुद्दे को समाप्त करता है या यह अन्य क्षेत्रों में यात्रा करने के लिए खुला है जो राज्य को रॉयल्टी तय करने के लिए मार्गदर्शन करता है।

अपीलार्थी खदान मालिकों का एक संघ है। उन्हें ऐसे परमिट/पट्टे के अनुसरण में उनके संबंधित संचालन स्थानों के संबंध में पत्थर निकालने के लिए परमिट/पट्टा दिया गया था।राज्य सरकार ने उपरोक्त अधिनियम की धारा 15 के तहत अपनी शक्ति का प्रयोग करते हुए बिहार लघु खनिज रियायत नियम 1972 (इसके बाद नियम के रूप में संदर्भित) नामक नियम बनाए और समय-समय पर रॉयल्टी तय की। अपीलार्थियों के लिए प्रस्तुत करना इसलिए है क्योंकि पत्थर के चिप्स, बोल्डर, रोड मेडल और गिट्टी सहित निर्माण पत्थर पर रॉयल्टी की दर को बढ़ाकर 100% से अधिक कर दिया गया है, इसलिए अपीलार्थी भुगतान करने में असमर्थ हैं, इसलिए इस वृद्धि को चुनौती देते हैं।

श्री एफ. एस. नरीमन, अपीलार्थियों के विद्वान वरिष्ठ वकील प्रस्तुत करते हैं, अत्यधिक प्रत्यायोजन के संबंध में वैधता का न्याय करने के लिए किसी को उस शक्ति की पहचान करनी होती है जिसे प्रत्यायोजित करने की मांग की जाती है। अधिनियम की धारा 15 के तहत राज्य सरकार को सौंपी गई शक्ति रॉयल्टी तय करने और एकत्र करने की शक्ति है।इस बात पर कोई विवाद नहीं हो सकता कि रॉयल्टी एक कर है।

सवाल यह है कि क्या डी. के. त्रिवेदी के मामले (उक्त्त) के अलावा रॉयल्टी की दर में बदलाव के लिए कोई दिशानिर्देश हैं।प्रस्तुतिकरण यह है कि यह निर्णय अधिनियम की दूसरी अनुसूची की वस्तु सं.54 के साथ पठित धारा 9 के माध्यम से राज्य की शक्ति पर प्रतिबंध लगाकर दिशानिर्देश का निपटारा करता है। अधिनियम की धारा 15 में उप-धारा 1 ए को लागू करने से कोई फर्क नहीं पड़ता, क्योंकि यह केवल धारा 15 (1) का प्रवर्धन और चित्रण है। इसके अलावा, धारा 15 (1 ए) का उपखंड (जी) केवल राज्य को रॉयल्टी की दर को बदलने की शक्ति देता है, लेकिन इसे कोई दिशानिर्देश देने के रूप में नहीं माना जा सकता है। यह केवल तभी होता है जब विधायिका कोई अधिकतम दर तय करती है, जिसके बाद प्रतिनिधि दर को नहीं बढ़ा सकता है, यह कहा जा सकता है-प्रतिनिधि पर पर्याप्त नियंत्रण बनाए रखा। इस तरह की वृद्धि के लिए प्रमुख खनिजों के संबंध में संसद का नियंत्रण अधिनियम की धारा 28 (1) में निहित है, एम. पी. राज्य बनाम महालक्ष्मी राज्य 1995 (पूरक) 1 एस. सी. सी. 642 ने इस तरह के प्रतिनिधिमंडल को बरकरार रखा। प्रतिनिधि, अर्थात केंद्र सरकार को दूसरी अनुसूची में संशोधन करने की शक्ति सौंपी गई थी जो रॉयल्टी तय करती है लेकिन प्रतिनिधि को संसद के समक्ष इस तरह के संशोधन को रखने के लिए बाध्य करती है। यह छोटे खनिजों के मामले में अनुपस्थित है।

इसके बाद यह प्रस्तुत किया जाता है कि बैजनाथ केडिया के 1969 (3) एस. सी. सी. 838 मामले में इस न्यायालय ने कहा कि उक्त अधिनियम के पारित होने के बाद राज्य विधानमंडल को लघु खनिजों पर अपनी सभी विधायी शक्तियों से वंचित कर दिया गया है, इसलिए यह रॉयल्टी तय करने के लिए अपने विधायी नियंत्रण को खो देता है।राज्य केवल रॉयल्टी की दर बढ़ाने के लिए संसद के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करता है।अब तक, धारा 28 (3), जो लघु खनिजों के लिए है, केवल राज्य विधानमंडल के समक्ष सूचना के लिए प्रक्रिया निर्धारित करने का प्रावधान करती है और रॉयल्टी की दर को बदलने या संशोधित करने की शक्ति के किसी भी प्रत्यायोजन के साथ नहीं, इसलिए धारा 28 (3) अपने आप में विधायी शक्ति के अत्यधिक प्रत्यायोजन के अनुरोध को नहीं बचा सकती है। धारा 28 (3) में उपयोग की गई भाषा धारा 28 (1) से अलग है, इसलिए दोनों की बराबरी नहीं की जा सकती है। यह

दिखाने के लिए कुछ भी नहीं है कि वास्तव में, विवादित अधिसूचनाएं राज्य विधानमंडल के समक्ष रखी गई थीं। अब तक प्रत्यायोजन विधान प्रावधान (संशोधन) अधिनियम, 1983, भारत के संविधान की सातवीं अनुसूची की समवर्ती सूची 3 के तहत केवल विषयों के संबंध में राज्य विधानमंडल के समक्ष रखने के लिए एक संसदीय अधिनियम के तहत राज्य सरकार द्वारा बनाए गए नियमों को संदर्भित करता है, न कि सूची I के तहत संसद की अनन्य क्षमता वाले विषयों के संबंध में।

कुछ अपीलार्थियों की ओर से पेश वरिष्ठ अधिवक्ता श्री पी. पी. राव ने कहा कि कर की दर तय करने की शक्ति प्रत्यायोजित की जा सकती है बशर्ते कानून ऐसी दर तय करने के लिए मार्गदर्शन प्रदान करे। कर की अधिकतम दरें निर्धारित करके या लोगों के साथ परामर्श प्रदान करके मार्गदर्शन किया जा सकता है, अर्थात, दिल्ली नगर निगम बनाम बिड़ला कॉटन 1968 (3) एस. सी. आर. 251 में उनके अनुमोदन के अधीन। महालक्ष्मीम फैब्रिक्स (उक्त) के मामले में निर्धारित सिद्धांत को दोहराते हुए, यह प्रस्तुत किया जाता है कि संसद ने स्वयं प्रमुख खनिजों के लिए अधिनियम की दूसरी अनुसूची में रॉयल्टी की दर निर्धारित की है और केंद्र सरकार को दरों को संशोधित करने के लिए अधिकृत किया है। ऐसा करने में केंद्र सरकार के पास मूल दरों को ध्यान में रखने का मार्गदर्शन है। रॉयल्टी के निर्धारण का एक समान पैटर्न पर पूरे देश में खनिजों के साथ सीधा संबंध होना चाहिए। इसके अलावा, यह आवश्यकता है कि केंद्र सरकार द्वारा बनाए गए प्रत्येक नियम या अधिसूचना को दोनों सदनों द्वारा सहमत संशोधन के अधीन संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष रखा जाए। इस प्रकार, धारा 28 (1) संसद को रॉयल्टी की बढ़ी हुई दर पर वीटो करने की अनुमति देती है। इसके विपरीत अब तक छोटे खनिजों के संबंध में ऐसा कोई दिशानिर्देश नहीं है, सिवाय इसके कि डी. के. त्रिवेदी मामले (उक्त) में क्या निहित है।इसके आधार पर यह प्रस्तुत किया जाता है कि अधिनियम की धारा 4 से 12 के बीच केवल प्रावधान, जो प्रासंगिक है, अधिनियम की दूसरी अनुसूची की धारा 9 (2) प्रविष्टि 54 के साथ पठित प्रविष्टि 54 है जो रॉयल्टी की सीमा को पिट्स माउथ पर बिक्री मूल्य के 12 प्रतिशत पर निर्धारित करता है। संविधान की सूची I की प्रविष्टि 54 का यही तर्काधार जनहित में संघ के नियंत्रण में खदानों और खनिज विकास को विनियमित करना है। अधिनियम की

प्रस्तावना के साथ-साथ धारा 2 प्रमुख और लघु दोनों खनिजों पर संघ के नियंत्रण की शीघ्रता के बारे में बात करती है।इस प्रकार अधिनियम के किसी भी भाग का अर्थ इस प्रकार नहीं लगाया जा सकता है कि संघ का नियंत्रण छीन लिया जाए।धारा 28 (3) को इस तरह से नहीं पढ़ा जा सकता है कि संघ को उसके नियंत्रण से वंचित किया जाए और संबंधित राज्य विधानमंडल को नियंत्रण सौंप दिया जाए।धारा 28 (3) और 28 (1) के बीच भाषा में अंतर को ध्यान में रखते हुए, वही तात्पर्य जो उप-धारा (1) में निहित है, उसे उप-धारा (3) में नहीं लाया जा सकता है।इसके अलावा कराधान क़ानून की व्याख्या इस प्रकार की जानी चाहिए कि इसमें शब्दों का कोई जोड़ या घटाव नहीं है और जहां दो राय संभव हैं, वह जो एक निर्धारिती को लाभान्वित करती है, उसे अपनाया जाना चाहिए।

विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता श्री एस. बी. सान्याल, उपरोक्त दो विद्वान वकीलों द्वारा प्रस्तुतियों को स्वीकार करने के अलावा आगे प्रस्तुत करते हैं कि धारा 28 (3) जो संशोधन के माध्यम से लाई गई है, का अर्थ राज्य सरकार द्वारा बनाई गई किसी भी अधिसूचना या नियमों को संशोधित करने के लिए राज्य विधानमंडल को अधिकार प्रदान करना नहीं हो सकता है। लेकिन राज्य विधायिका के समक्ष इस तरह के नियम या अधिसूचना को रखना केवल सूचना के उद्देश्य से होती है।प्रत्यायोजित विधान में प्रतिनिधि के किसी भी कार्य को संशोधित करने या रद्द करने के लिए प्राचार्य का नियंत्रण और अधिकार बना रहना चाहिए।प्रत्यायोजित विधान पर संसदीय नियंत्रण एक संवैधानिक आवश्यकता के रूप में जीवित निरंतरता होनी चाहिए जो वर्तमान मामले में नहीं पाई जाती है।

प्रस्तुतियों को पलटते हुए, श्री राकेश द्विवेदी, बिहार राज्य की ओर से पेश वरिष्ठ वकील, डी. के. त्रिवेदी के मामले (उक्त्त) धारा 15 में प्रस्तुत करते हैं, जैसा कि तब था, अपनी विधायी शक्ति के अत्यधिक प्रत्यायोजन से पीड़ित होने के रूप में सवाल किया गया था। इस न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया कि धारा 13 की उप-धारा (2) केवल उप-धारा (1) में पहले से निहित शक्ति की व्यापकता की विशिष्टता या दृष्टांत था और चूंकि धारा 15 (1) धारा 13 (1) के समान थी, इसलिए इसमें आवश्यक रूप से

धारा 13 (2) के दृष्टांत शामिल हो सकते हैं और धारा 13 (2) के प्रावधान धारा 15 के समान उप-अध्याय में होने के कारण, पर्याप्त दिशानिर्देश प्रदान करेंगे।उस मामले में की गई निम्नलिखित टिप्पणियों पर भी भरोसा रखा गया थाः

इन धाराओं को लघु खनिजों पर लागू करने से अलग करने का मतलब है कि ये प्रतिबंध लघु खनिजों पर लागू नहीं होंगे, लेकिन यह राज्य सरकारों पर छोड़ दिया गया है कि वे धारा 15 (1) के तहत बनाए गए नियमों द्वारा ऐसे प्रतिबंध निर्धारित करें जो वे उचित समझते हैं।

प्रस्तुतिकरण यह है कि धारा 4 से 12, जैसा कि वे उस समय थे, धारा 14 को देखते हुए लघु खनिजों पर प्रतिनिधि की शक्ति को सीमित करने के रूप में नहीं माना जा सकता है।वास्तव में, उन्हें इस न्यायालय द्वारा संदर्भित किया गया था क्योंकि यह नियम बनाते समय ध्यान देने के लिए राज्य सरकार के लिए उपलब्ध था। वे प्रतिबंधात्मक या इसकी शक्ति को सीमित करने के लिए उपलब्ध नहीं हैं, बल्कि जहां भी आवश्यक हो, इसे अपनाने के लिए उपलब्ध हैं। वास्तव में, उस मामले में आक्षेपित अधिसूचनाओं की वैधता का निर्णय करते समय, इस न्यायालय को न तो बुलाया गया था और न ही उसने इस बात की जांच की थी कि क्या रॉयल्टी बढ़ाने की राज्य की शक्ति अधिनियम की धारा 9 की अनुसूची 2 तक सीमित है। इसके अलावा, दिशानिर्देश प्रस्तावना, उद्देश्यों और कारणों के विवरण और अधिनियम के अन्य प्रावधानों में भी पाया जाता है। धारा 4ए, 17 और 18 भी दिशानिर्देश प्रदान करती हैं।संशोधन के बाद, प्रमुख खनिजों के लिए रॉयल्टी की दर में संशोधन के लिए अधिनियम की धारा 9 (3) के तहत केंद्र सरकार की शक्ति को बहुत व्यापक बना दिया गया है।अंतर केवल इतना है कि धारा 28 (1) के तहत संसद के पास केंद्र सरकार द्वारा निर्धारित दर को संशोधित करने का अवसर है।ऐसा इसलिए था क्योंकि केंद्र सरकार स्वयं संसद द्वारा निर्धारित दरों में संशोधन कर रही थी।दूसरा, प्रमुख खनिज राष्ट्रीय महत्व के खनिज हैं इसलिए राष्ट्रीय स्तर पर समान उपचार की आवश्यकता होती है।इसके विपरीत, छोटे खनिजों का उपयोग ज्यादातर स्थानीय रूप से किया जाता है और स्थानीय महत्व के होते हैं और इसलिए उनका उपचार प्रांतीय स्तर पर

राज्य सरकार पर छोड़ दिया जाता है।यह सातवीं अनुसूची की सूची II की प्रविष्टि 54 के तहत ऐसी रॉयल्टी निर्धारित करने की राज्य की मूल शक्ति की मान्यता में है।यह संघवाद के उस सिद्धांत के अनुरूप भी है जिसमें स्थानीय मामलों को राज्य सरकार द्वारा निपटाए जाने के लिए छोड़ने की आवश्यकता होती है।

आगे प्रस्तुत करना है, दिशानिर्देशों का पता लगाने के लिए विषय वस्तु की प्रकृति पर भी विचार किया जाना चाहिए। उत्पाद, अर्थात् लघु खनिजों का न तो उत्पादन किया जाता है और न ही यह अपीलार्थियों से संबंधित होता है। अतः यह अपीलार्थियों पर कर सरलीकरणकर्ता अधिरोपित करने का मामला नहीं है, बल्कि ऐसे कर में वास्तव में में खनिजों की कीमत शामिल है जो राज्य की संपत्ति है। दूसरे शब्दों में, इसमें उस संपत्ति की कीमत शामिल है जिसे राज्य अलग करता है। इस प्रकार, रॉयल्टी एक अद्वितीय प्रकार का कर है जो अन्य करों से अलग है। रॉयल्टी/अनिवार्य किराया दोनों पट्टे का अभिन्न अंग हैं जैसा कि अधिनियम की धारा 4 और संपत्ति हस्तांतरण अधिनियम, 1882 की धारा 105 में बताया गया है। इसलिए पट्टेदार इस बात पर जोर नहीं दे सकता कि खनिजों को राज्य द्वारा पृथक किए जाने के बावजूद खनन को सस्ते में उपलब्ध कराया जाना चाहिए ताकि वे लाभ प्राप्त कर सकें और यहां तक कि अत्यधिक लाभ भी प्राप्त कर सकें। इसके अलावा, धारा 15 के तहत रॉयल्टी के लिए अधिकतम सीमा का निर्धारण एक पूर्ण नियम नहीं है। वास्तव में, निर्धारित दर को ज़ब्त करने वाला या मनमाना नहीं दिखाया गया है, जिसके लिए अदालतें हैं और यदि ऐसा है, तो इसे रद्द किया जा सकता है। इसके अलावा खनिजों के विनियमन के इतिहास से पता चलता है कि राज्य सरकार द्वारा हमेशा रॉयल्टी तय की गई है।केंद्र सरकार द्वारा 1948 के अधिनियम के तहत बनाए गए खनिज रियायत नियम, 1949 के नियम 4 के तहत, राज्य सरकार को लघु खनिजों के संबंध में नियम बनाने की शक्ति दी गई थी। वास्तव में, केंद्र सरकार द्वारा राज्य को जो सौंपा गया था, वह अब संसद द्वारा ही सौंपा गया है। इस प्रकार राज्य सरकार की स्थिति उप-प्रतिनिधि से प्रतिनिधि में बदल गई है। इसके बाद यह प्रस्तुत किया जाता है कि यह सच है कि धारा 28 (3) की वाक्यांश-रचना धारा 28 (1) की तुलना में अलग है। ऐसा इसलिए है क्योंकि संसद नियमों को राज्य विधानमंडल के समक्ष रखने का निर्देश दे रही है। यह

डी. के. त्रिवेदी के मामले (उक्त्त) में इस न्यायालय की टिप्पणियों को ध्यान में रखते हुए किया गया था।यह भी प्रस्तुत किया जाता है कि राज्य विधानमंडल के समक्ष धारा 28 (3) के तहत ऐसी अधिसूचना और नियमों को प्रस्तुत करना केवल एक दिखावा नहीं कहा जा सकता है, बल्कि सार्थक है। उन्होंने यह भी कहा कि 1 अप्रैल, 1975 से बिहार राज्य ने रॉयल्टी में केवल चार बार वृद्धि की है और 28.09.1994 से छह साल बीतने के बावजूद अब भी इसने रॉयल्टी में वृद्धि नहीं की है। इस प्रकार हर तीन साल में संशोधन करने की शक्ति के बावजूद 25 वर्षों के दौरान रॉयल्टी में केवल चार बार वृद्धि करना दर्शाता है कि सरकार रॉयल्टी तय करने में उचित से अधिक रही है।

पक्षकारों के विद्वान वकीलों की दलीलों की जांच करने के लिए, पहले इस बात पर ध्यान केंद्रित करना उचित होगा कि इस न्यायालय ने डी. के. त्रिवेदी के मामले (उक्त्त) में क्या कहा।उक्त अधिनियम की धारा 15 (1) की संवैधानिकता को राज्य सरकार को आवश्यक विधायी कार्य सौंपने के लिए शक्ति के प्रत्यायोजन के संदर्भ में उठाया गया था, एवं रॉयल्टी को निरंकुश करते हुए अनिवार्य किराया को बढ़ाना एवं प्रभार शामिल है एवं जिसमें गुजरात लघु खनिज नियम, 1966 के नियम 21 (बी) की वैधता और लघु खनिजों के संबंध में धारा 15 के तहत राज्य सरकार द्वारा जारी कुछ अधिसूचनाओं सहित मौजूदा पट्टों के निर्वाह के दौरान उसी के प्रभार को चुनौती देना शामिल है। प्रासंगिक अधिसूचनाएँ, एक दिनांकित 29.11.1974 जिसके द्वारा राज्य सरकार ने गुजरात लघु खनिज (चौथा संशोधन) नियम, 1974 बनाया, जिसके द्वारा नियम (1) को प्रतिस्थापित किया गया और अनुसूची II को 1.12.1974 के प्रभाव से संशोधित किया गया। इसके द्वारा कुछ छोटे खनिजों के संबंध में रॉयल्टी और अनिवार्य किराया की दर निर्दिष्ट की गई थी। 29 अक्टूबर, 1975 की अधिसूचना के माध्यम से राज्य सरकार ने गुजरात लघु खनिज (दूसरा संशोधन) नियम, 1975 लाया, जिसके तहत उक्त नियमों के नियम 21 और अनुसूची I को 1.11.1975 के प्रभाव से प्रतिस्थापित किया गया, जिसके माध्यम से कई वस्तुओं के संबंध में रॉयल्टी की दर को बढ़ाया गया। अगली अधिसूचना 6 अप्रैल, 1976 की थी, जिसके द्वारा राज्य सरकार ने गुजरात लघु खनिज (दूसरा संशोधन) नियम, 1976 बनाया, जिसके माध्यम से इसने उक्त नियमों में अनुसूची II को प्रतिस्थापित किया, जिसके द्वारा

अनिवार्य किराया बढ़ाया गया था।अगली अधिसूचना 26 मार्च, 1979 को जारी की गई थी, जिसके माध्यम से राज्य सरकार ने गुजरात लघु खनिज (संशोधन) नियम, 1979 बनाए।इसके माध्यम से नया नियम 21-बी जोड़ा गया और नियम 22 में संशोधन किया गया और अनुसूची I और II को प्रतिस्थापित किया गया।प्रतिस्थापित अनुसूची I द्वारा सभी लघु खनिजों पर रॉयल्टी की दर 10 पी. प्रति मीट्रिक टन के रूप में निर्दिष्ट की गई थी और प्रतिस्थापित अनुसूची II द्वारा खदान पट्टों के संबंध में प्रति हेक्टेयर या उसके हिस्से के लिए अनिवार्य किराए की दर को बढ़ाकर रुपया 1200 कर दिया गया था, कुछ मामलों में रुपया1500-कुछ अन्य मामलों में एक मामले में 2,000 रुपये और शेष मामलों में 3,000 रुपये।इस न्यायालय के समक्ष यह तर्क दिया गया था कि अधिनियम की धारा 15 (1) असंवैधानिक है क्योंकि यह कार्यपालिका को आवश्यक विधायी शक्ति के अत्यधिक प्रत्यायोजन से ग्रस्त है एवं क्योंकि यह गैर-व्यवस्थित है क्योंकि कोई दिशानिर्देश नहीं हैं, जो राज्य सरकार को मनमाने ढंग से कार्य करने के लिए स्वतंत्र शक्ति देता है।पट्टेदार के लिए यह निवेदन तब खारिज कर दिया गया जब इस न्यायालय ने कहाः

हम पाते हैं कि यह तर्क एक भ्रांति पर आधारित है क्योंकि यह 1957 के अधिनियम और इसके विधायी इतिहास के अन्य प्रावधानों के संदर्भ के बिना धारा 15 (1) के प्रावधानों को अलग से पढ़ने पर आधारित है।

इस न्यायालय ने आगे कहाः 32. इस तर्क में कोई सार नहीं है कि धारा 15 (1) के तहत राज्य सरकार की नियम बनाने की शक्ति के प्रयोग के लिए 1957 के अधिनियम में कोई दिशा-निर्देश प्रदान नहीं किए गए हैं।

33. तथापि, धारा 13 की उप-धारा (2) के समान प्रावधान धारा 15 में स्थान नहीं पाता है।हमारी राय में, इससे कोई फर्क नहीं पड़ता। धारा 13 की उप-धारा (2) उन मामलों के उदाहरण देती है जिनके संबंध में केंद्र सरकार खनिजों के संबंध में पूर्वेक्षण लाइसेंस और खनन पट्टों के अनुदान को विनियमित करने और उससे जुड़े उद्देश्यों के लिए नियम बना सकती है। धारा 13 की उप-धारा (2) का प्रारंभिक खंड, विशेष रूप से, और पूर्वगामी शक्ति की व्यापकता पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना, यह

स्पष्ट करता है कि उस उप-धारा में निर्धारित विषय पहले से ही उप-धारा (1) द्वारा प्रदत्त सामान्य शक्ति में शामिल हैं, लेकिन उन्हें विशिष्ट बनाने और उन पर ध्यान केंद्रित करने के लिए सूचीबद्ध किया जा रहा है। इसलिए वे विशेष मामले जिनके संबंध में केंद्र सरकार धारा 13 की उप-धारा (2) के तहत नियम बना सकती है, वे भी ऐसे मामले हैं जिनके संबंध में राज्य सरकार धारा 15 की उप-धारा (1) के तहत लघु खनिजों के संबंध में और उनसे जुड़े उद्देश्यों के लिए खदान पट्टों, खनन पट्टों या अन्य खनिज रियायतों के अनुदान को विनियमित करने के लिए नियम बना सकती है। जब धारा 14 निर्देश देती है कि धारा 4 से 13 (समावेशी) के प्रावधान लघु खनिजों के संबंध में खदान पट्टों, खनन पट्टों या अन्य खनिज रियायतों पर लागू नहीं होंगे, तो इसका उद्देश्य यह है कि उन धाराओं में निहित मामले, जहां तक वे लघु खनिजों से संबंधित हैं, केंद्र सरकार द्वारा नियंत्रित नहीं किए जाएंगे, बल्कि केंद्र सरकार के प्रतिनिधि के रूप में अपनी नियम बनाने की शक्ति का प्रयोग करके संबंधित राज्य सरकार द्वारा नियंत्रित किए जाएंगे। धारा 4 से 12 संभावित और खनन कार्यों को शुरू करने पर सामान्य प्रतिबंध शीर्षक के तहत धाराओं का एक समूह बनाती है। इन धाराओं को लघु खनिजों पर लागू नहीं करने का मतलब है कि ये प्रतिबंध लघु खनिजों पर लागू नहीं होंगे, बल्कि यह राज्य सरकारों पर छोड़ दिया गया है कि धारा 15 (1) के तहत बनाए गए नियमों द्वारा ऐसे प्रतिबंधों को निर्धारित करें जो वे उचित समझते हैं। लघु खनिजों के अलावा अन्य खनिजों से अलग तरीके से लघु खनिजों का उपचार करने का कारण स्पष्ट है। जैसा कि धारा 3 के खंड (ई) में दिए गए लघु खनिजों की परिभाषा से देखा जा सकता है, वे ऐसे खनिज हैं जिनका उपयोग ज्यादातर स्थानीय क्षेत्रों में और स्थानीय उद्देश्यों के लिए किया जाता है, जबकि लघु खनिजों के अलावा अन्य खनिज वे हैं जो राष्ट्रीय स्तर पर औद्योगिक विकास और देश की अर्थव्यवस्था के लिए आवश्यक हैं। यही कारण है कि संसद ने लघु खनिजों से संबंधित मामलों को राज्य सरकार पर छोड़ दिया है, जबकि लघु खनिजों के अलावा अन्य खनिजों से संबंधित मामलों को केंद्र सरकार के लिए आरक्षित कर दिया है।

इस न्यायालय ने अंततः यह अभिनिर्धारित करते हुए धारा 15 की उप-धारा (1) की वैधता को बरकरार रखा कि राज्य सरकारों को प्रदत्त शक्ति किसी भी

आवश्यक विधायी शक्ति के अत्यधिक प्रत्यायोजन के बराबर नहीं है। इसने आगे कहा कि नियम बनाने की शक्ति के प्रयोग के लिए पर्याप्त दिशानिर्देश हैं जो उस उद्देश्य में पाए जाते हैं जिसके लिए ऐसी शक्ति प्रदान की जाती है, अर्थात्, लघु खनिजों के संबंध में खदान पट्टों, खनन पट्टों या खनिज रियायतों के अनुदान को विनियमित करने के लिए और उससे जुड़े उद्देश्यों के लिए। इसने यह भी माना कि धारा 15 (1) के तहत नियम बनाने की शक्ति में नियमों में संशोधन करना शामिल है ताकि रॉयल्टी और अनिवार्य किराए की दरों को बढ़ाया जा सके। इसके अलावा राज्य सरकार पर रोक है कि वह धारा 15 (3) के परंतुक को देखते हुए चार साल की किसी भी अवधि के दौरान रॉयल्टी/अनिवार्य किराए की दर में एक से अधिक बार वृद्धि न करे। इसने 29 नवंबर, 1974 की अधिसूचना को सही ठहराया, लेकिन 29 अक्टूबर, 1975 की अधिसूचना को अमान्य करार दिया क्योंकि यह धारा 15 (3) के परंतुक में निहित निषेध का उल्लंघन करता है। इसी तरह यह 6 अप्रैल, 1976 की अधिसूचना को भी अमान्य मानता है क्योंकि यह चार साल की इसी अवधि के दौरान दूसरी बार अनिवार्य किराए की दरों में वृद्धि करता है। हालाँकि यह 26 मार्च, 1979 की अधिसूचना को वैध मानता है।

इस न्यायालय द्वारा डी.के. त्रिवेदी के मामला (उपर्युक्त) में किए गए अवलोकन के संदर्भ में अपीलार्थियों के लिए विद्वान वकीलों द्वारा कड़ा प्रहार किया गया है, जहां यह न्यायालय दर्ज करता है कि धारा 15 (1) के तहत नियम बनाने की शक्ति के प्रयोग के लिए दिशानिर्देश अधिनियम की धारा 4 से 12 में निहित प्रतिबंधों और अन्य मामलों में पाए जाते हैं। इसके आधार पर, निवेदन यह है कि यह प्रतिबंध केवल वही हो सकता है जो अधिनियम की मद 54 अनुसूची II के साथ पठित धारा 9 में निहित है। प्रस्तुतिकरण यह है कि मद 54 अन्य सभी खानों और खनिजों को संदर्भित करता है जो यहां पहले निर्दिष्ट नहीं हैं जिसमें छोटे खनिज शामिल होंगे क्योंकि धारा 3 (ए) खनिजों को खनिज तेल को छोड़कर सभी खनिजों के लिए बहुत व्यापक रूप से परिभाषित करती है। इसलिए जो प्रतिबंध कहा गया है, वह वास्तव में वस्तु 54 में निर्दिष्ट दर से अधिक रॉयल्टी में वृद्धि नहीं करने का प्रतिबंध है जो पिट्स माउथ पर बिक्री मूल्य के केवल 12 प्रतिशत तक हो सकता है।

हमारी सुविचारित राय में ऐसी प्रतिबंधात्मक व्याख्या डी. के. त्रिवेदी के मामले (उक्त) में नहीं पाई जाती है।उस मामले में, उपरोक्त 1979 की अधिसूचना के माध्यम से, तत्कालीन मौजूदा अनुसूची II को प्रतिस्थापित करके अनिवार्य किराए की दर को बढ़ाया गया था। अनुसूची II में अनिवार्य किराए की तत्कालीन मौजूदा दर थीः

1. निर्दिष्ट लघु खनिजों के लिए

प्रत्येक 100 वर्गमीटर के लिए।या उसका हिस्सा, 5 हेक्टेयर तक रुपया 0.35

5 हेक्टेयर से अधिक प्रत्येक अतिरिक्त हेक्टेयर या उसके हिस्से के लिए, रुपया 50.00

2. अन्य लघु खनिजों के लिए

प्रत्येक 100 वर्गमीटर के लिए।या उसका हिस्सा 5 हेक्टेयर ते रुपया 0.20

5 हेक्टेयर से अधिक प्रत्येक अतिरिक्त हेक्टेयर या उसके हिस्से के लिए रुपया 35.00

इसे प्रतिस्थापित किया गया और विभिन्न मामलों में प्रति हेक्टेयर अनिवार्य किराए की दर को बढ़ाकर Rs.1200-, 1500/-, 2,000/- और 3,000/- कर दिया गया। यद्यपि 1979 की इस अधिसूचना के माध्यम से वृद्धि बहुत अधिक थी, फिर भी कोई प्रस्तुति नहीं की गई, न ही इस न्यायालय ने कहा या दर्ज किया कि इस वृद्धि को अनुसूची II की मद 54 के संदर्भ में पिट्स माउथ पर बिक्री मूल्य के 12 प्रतिशत तक सीमित रखा जाना चाहिए। वास्तव में, इस बड़ी वृद्धि के बावजूद, 1979 की अधिसूचना को बरकरार रखा गया था। सवाल यह है कि क्या ऐसी कोई वृद्धि मनमाना, अत्यधिक या अनुच्छेद 14 का उल्लंघन है, इसका परीक्षण एक अलग आधार पर किया जाना चाहिए।एक प्रतिनिधि द्वारा शक्ति का कोई भी अत्यधिक प्रयोग या मनमाना प्रयोग अदालतों द्वारा नियंत्रित किया जा सकता है और यदि कोई है, तो अदालतें इसे रद्द करने में संकोच नहीं करेंगी। केवल शक्ति के दुरुपयोग या मनमाने कार्य की संभावना, किसी भी क़ानून को अमान्य नहीं कर सकती है। इस तक पहुँचने के

लिए, प्रत्येक मामले की परिस्थितियों के आधार पर तथ्यों और आंकड़ों के संदर्भ में विशिष्ट याचिका के साथ आधार बनाना होगा। हालाँकि, वर्तमान मामले में, हम अपीलार्थियों की प्रस्तुतियों का परीक्षण कर रहे हैं, क्या उक्त निर्णय राज्य सरकार द्वारा रॉयल्टी या अनिवार्य किराए की दर को अधिनियम की अनुसूची II की मद 54 में निर्दिष्ट दर तक बढ़ाने में शक्ति के प्रयोग को प्रतिबंधित करता है। यह प्रस्तुतिकरण क़ानून के गलत निर्माण पर आधारित है और केवल उस निर्णय के पैरा 34 में दर्ज अवलोकन के एक हिस्से पर निर्भर है।यह न्यायालय उसी पैरा 34 में आगे अभिलिखित करता है कि धारा 15 (1) के संदर्भ में दिशा-निर्देश उस उद्देश्य में पाए जाते हैं जिसके लिए ऐसी शक्ति प्रदान की गई है, धारा 13 की उप-धारा (2) में निर्धारित उदाहरणात्मक मामले और धारा 4 से 12 में निहित प्रतिबंध और अन्य मामलों में।उक्त निर्णय अभिलेख के पैरा 34:

34. इस प्रकार, धारा 15 (1) के तहत नियम बनाने की शक्ति के प्रयोग के लिए दिशानिर्देश उस उद्देश्य में पाए जाते हैं जिसके लिए ऐसी शक्ति प्रदान की जाती है (अर्थात्, लघु खनिजों के संबंध में खदान पट्टों, खनन पट्टों या अन्य खनिज रियायतों के अनुदान को विनियमित करने के लिए और उससे जुड़े उद्देश्यों के लिए), विनियमन शब्द का अर्थ, उससे जुड़े उद्देश्यों के लिए वाक्यांश का दायरा, धारा 13 की उप-धारा (2) में निर्धारित उदाहरणात्मक मामले और धारा 4 से 12 में निहित प्रतिबंधों और अन्य मामलों में।

धारा 4 से 12 के संदर्भ में पूर्ववर्ती अनुच्छेद 33 का उल्लेख करना प्रासंगिक है जो इस न्यायालय के अभिलेख थेः

धारा 4 से 12 सामान्य प्रतिबंधो के शीर्षक के तहत पूर्वानुमान और खनन कार्यों को शुरू करने पर अनुभागों का एक समूह बनाती है। इन धाराओं को लघु खनिजों पर लागू करने से अलग करने का मतलब है कि ये प्रतिबंध लघु खनिजों पर लागू नहीं होंगे, लेकिन यह राज्य सरकार पर छोड़ दिया गया है कि वह धारा 15 (1) के तहत बनाए गए नियमों द्वारा ऐसे प्रतिबंध निर्धारित करे जो वे उचित समझते हैं।

इस प्रकार इस न्यायालय ने न केवल राज्य सरकार को ऐसे प्रतिबंधों के लिए बाध्य नहीं किया, बल्कि इसके विपरीत उसके लिए ऐसे प्रतिबंध निर्धारित करने के लिए खुला छोड़ दिया जो वह उचित समझता है।

दूसरे शब्दों में, धारा 4 से 12, लघु खनिजों पर लागू नहीं होने के कारण, उसमें निहित आलंकारिक प्रतिबंधों को लागू नहीं किया जा सकता था, लेकिन निश्चित रूप से वे राज्य सरकार को अपने नियम बनाते समय अन्य मामलों में ध्यान देने के लिए एक दिशानिर्देश के रूप में उपलब्ध हैं। इसलिए, वे प्रतिबंधात्मक या सीमित दिशानिर्देशों के रूप में उपलब्ध नहीं हैं, बल्कि जहां भी आवश्यक हो, इसके विचार और अपनाने के लिए अन्यथा उपलब्ध हैं। यदि अपीलार्थियों के लिए निवेदन स्वीकार कर लिया जाता है, तो यह संसद के स्पष्ट जनादेश के खिलाफ होगा जैसा कि धारा 14 में निहित है, जिसमें धारा 4 से 12 को लघु खनिजों पर इसके अनुप्रयोग से बाहर रखा गया है।

इस दलील की भ्रांति कि छोटे खनिजों के लिए रॉयल्टी और अनिवार्य किराए की दर वही होनी चाहिए जो अनुसूची II की मद 54 में निहित है, इस न्यायालय के उक्त निर्णय और अधिनियम के प्रावधानों दोनों का गलत अर्थ निकालने पर आधारित है। प्रस्तुतिकरण, जैसा कि धारा 3 (ए) खनिजों को परिभाषित करती है जिसमें लघु खनिज शामिल होंगे, इसलिए मद 54 जैसा कि यह दर्ज करता हैः अन्य सभी खनिज जो यहाँ पहले निर्दिष्ट नहीं हैं, उनमें लघु खनिज शामिल होंगे। यह धारा 14 को ध्यान में रखे बिना सार में एक व्याख्या है। धारा 14 विशेष रूप से धारा 5 से 13 (पहले यह धारा 4 से 13 थी) को लघु खनिजों पर लागू करने से बाहर करती है। इस प्रकार दूसरी अनुसूची जो धारा 9 को ध्यान में रखते हुए रॉयल्टी की दर को संदर्भित करती है, केवल छोटे खनिजों के अलावा अन्य खनिजों को संदर्भित कर सकती है। मद 54 में दर्ज भाषा का अर्थ केवल अन्य अवशिष्ट प्रमुख खनिज होंगे जो यहां पहले निर्दिष्ट नहीं हैं, जिसका अर्थ है कि मद संख्या 1 से 53 में निर्दिष्ट नहीं है। इसका मतलब कभी भी छोटे खनिजों को शामिल करना नहीं हो सकता है। इस प्रकार मद 54 के तहत अवशिष्ट खनिज केवल प्रमुख खनिजों का बचा हो सकता है। न तो अवशेष और न ही बचे हुए प्रमुख खनिज को लघु खनिज के बराबर माना जा सकता है और न ही इस

तरह के निष्कर्ष निकालने के लिए रिकॉर्ड पर कोई सामग्री है। जब यह न्यायालय अभिलिखित करता हैः धारा 15 (1) के तहत नियम बनाने की शक्ति के प्रयोग के लिए दिशानिर्देश धारा 4 से 12 में निहित प्रतिबंधों और अन्य मामलों में पाए जाते हैं। प्रतिबंध शब्द का उपयोग धारा 4 से 12 के इस समूह के शीर्षक में उपयोग किए जा रहे समान शब्दों को ध्यान में रखते हुए किया गया है। शीर्षक में, उपक्रम पर सामान्य प्रतिबंध, संभावना और छोटे संचालन कहा गया है। दूसरे शब्दों में, पैरा 34 में निर्दिष्ट प्रतिबंध नियम बनाते समय ध्यान में रखे जाने वाले सामान्य प्रतिबंधों के इस शीर्षक से संबंधित है।

हम इसे दूसरे कोण से देख सकते हैं। धारा 4 से 12 में निहित सामान्य प्रतिबंधों के इस संदर्भ को ध्यान में रखने का मतलब केवल अपने स्वयं के नियम तैयार करते समय इसके व्यापक सिद्धांत और पैटर्न पर विचार करना होगा।इस बात में कोई संदेह नहीं है कि धारा 4 से 12 रॉयल्टी की दर तय करते समय धारा 15 के तहत प्रतिनिधि के रूप में कार्य करते हुए राज्य सरकार को मार्गदर्शन भी देती है। यह मार्गदर्शन धारा 9 में ही पाया जाना चाहिए जो रॉयल्टी को संदर्भित करता है। धारा 9 की उप-धारा (1) इस अधिनियम के प्रारंभ से पहले दिए गए खनन पट्टा धारक को पट्टा दिए गए क्षेत्र से हटाए गए या उपभोग किए गए किसी खनिज के संबंध में उस खनिज के संबंध में दूसरी अनुसूची में निर्दिष्ट की जा रही दर पर रॉयल्टी का भुगतान करने के लिए प्रदान करती है और इसी तरह उप-धारा (2) में प्रावधान किया गया है कि इस अधिनियम के प्रारंभ के बाद खनन पट्टा धारक किसी विशेष खनिज के संबंध में दूसरी अनुसूची में निर्दिष्ट दर पर रॉयल्टी का भुगतान करेगा।राज्य सरकार लघु खनिजों के लिए अपने स्वयं के नियम बनाते समय उपरोक्त प्रत्येक विचार पर ध्यान दे सकती है।दूसरे शब्दों में, यह इस अधिनियम के लागू होने की तारीख को तत्कालीन मौजूदा दर के समान दर पर लघु खनिजों के लिए रॉयल्टी की दर लागू कर सकता है।धारा 9 के संदर्भ में अनुसूची II विभिन्न खनिजों के लिए रॉयल्टी की दर तय करती है जो छोटे खनिज नहीं हैं, यह भी दिशानिर्देश का एक अच्छा स्रोत है।वहाँ हम पाते हैं कि विभिन्न खनिजों पर रॉयल्टी तय करने या वसूलने के लिए विभिन्न तरीके लागू किए जाते हैं।यह प्रति टन रॉयल्टी, प्रति इकाई प्रतिशत, यथानुपात के आधार पर अयस्क के प्रति टन, पिट्स माउथ पर

बिक्री मूल्य का प्रतिशत सोने के मामले में, यह प्रति एक ग्राम सोना प्रति टन अयस्क है और प्रति 100 किलोग्राम के आधार पर अनुपात के आधार पर शुल्क का प्रदर्शन करता है। यूरेनियम के संदर्भ में यह 0.05 प्रतिशत की यू3 ओ 8 सामग्री के साथ सूखे अयस्क के लिए है जिसमें यथानुपात वृद्धि/कमी @ रुपया 1.00 प्रति मीट्रिक टन अयस्क के लिए 0.01 प्रतिशत।

विभिन्न लघु खनिजों के लिए राज्य सरकार द्वारा किसी भी प्रकार की रॉयल्टी तय करते समय शुल्क लगाने का यह तरीका एक अच्छी मार्गदर्शक शक्ति का भी पता लगाता है।

इसके अलावा, डी. के. त्रिवेदी मामले (उक्त्त) में भी दिशानिर्देश धारा 4 से 12 तक ही सीमित नहीं हैं, बल्कि आगे के अभिलेखों में, यह उस उद्देश्य में पाया जाता है जिसके लिए ऐसी शक्ति प्रदान की गई है (अर्थात्, खदान पट्टों, खनन पट्टों या लघु खनिजों के संबंध में अन्य खनिज रियायतों के अनुदान को विनियमित करने के लिए और उससे जुड़े उद्देश्यों के लिए) शब्द का अर्थ धारा 13 की उप-धारा (2) में उल्लिखित उदाहरणात्मक मामलों से जुड़े उद्देश्य के लिए वाक्यांश के दायरे को विनियमित करता है। हम पाते हैं कि धारा 13 केंद्र सरकार को लघु खनिजों के अलावा अन्य खनिजों के संबंध में नियम बनाने की शक्ति देती है, जबकि धारा 15 राज्य सरकार को लघु खनिजों के संबंध में नियम बनाने की शक्ति देती है। इन दोनों वर्गों में शक्ति के प्रयोग की सीमा समान है। अंतर केवल इतना है कि केंद्र सरकार लघु खनिजों के अलावा अन्य सभी खनिजों के संबंध में शक्ति का प्रयोग करती है, जबकि राज्य सरकार केवल लघु खनिजों के लिए शक्ति का प्रयोग करती है।धारा 13 (2), विशेष रूप से, केंद्र सरकार को उसमें उल्लिखित मामलों के संबंध में नियम बनाने की शक्ति देती है। हालाँकि वे पहले से ही धारा 13 (1) के तहत आते हैं लेकिन उप-धारा (2) में अधिक केंद्रित हैं। धारा 15 में ऐसी कोई उप-धारा नहीं थी जब डी. के. त्रिवेदी के मामले (उक्त्त) का निर्णय लिया गया था, हालांकि बाद में इसे 10 फरवरी, 1987 के प्रभाव से 1986 के अधिनियम No.37 के माध्यम से उप-धारा 1ए को शामिल करके

संशोधन के माध्यम से लाया गया था।इस न्यायालय ने उस मामले में बहुत स्पष्ट रूप से अभिनिर्धारित कियाः

हालांकि, धारा 13 और धारा 15 के तहत शक्ति का दायरा एक ही है, अंतर केवल इतना है कि एक मामले में यह केंद्र सरकार है जो छोटे खनिजों के अलावा अन्य खनिजों के संबंध में शक्ति का प्रयोग करती है जबकि दूसरे मामले में यह राज्य सरकार है जो छोटे खनिजों के संबंध में ऐसा करती है।धारा 13 की उप-धारा (2), जो धारा 13 (1) द्वारा प्रदत्त सामान्य शक्ति का उदाहरण है, में राज्य सरकारों के लिए धारा 15 (1) के तहत नियम बनाने में पालन करने के लिए पर्याप्त दिशानिर्देश हैं।

इसलिए, इस न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया कि धारा 13 की उप-धारा (2), जो धारा 13 (1) द्वारा प्रदत्त सामान्य शक्ति का उदाहरण है, में राज्य सरकार के लिए धारा 15 (15 (1) के तहत अपने स्वयं के नियम बनाने के लिए पर्याप्त दिशानिर्देश हैं।

ऐसा लगता है कि संसद ने समानता लाने के लिए, धारा 15 (1-ए) को धारा 13 (2) के साथ जोड़कर लघु खनिजों के लिए इसी तरह का प्रावधान किया है।धारा 13 (2) के समान यह उप-धारा (1-ए) भी धारा 15 (1) पर प्रदत्त सामान्य शक्ति का उदाहरण है। इस प्रकार धारा 13 की उप-धारा (2) को राज्य सरकार के लिए मार्गदर्शक बल माना गया था जो अब उप-धारा (1-ए) में विभिन्न उप-खंडों को शामिल करके इस उप-धारा (1-ए) पर लागू होती है।यह निवेदन कि यह केवल शक्ति है, धारा 13 की उप-धारा (2) पर समान रूप से लागू होता है। यहां तक कि धारा 15 की धारा 13 (2) और उप-धारा (1-ए) दोनों में विभिन्न उप-खंडों के माध्यम से शक्ति के प्रयोग को उप-विभाजित करना भी प्रतिनिधि को स्पष्ट रूप से दिशानिर्देश देता है। वास्तव में, संसद स्वयं विभिन्न संशोधनों के माध्यम से राज्य सरकार के दिशा-निर्देशों को मजबूत कर रही है। न केवल धारा 15 की उप-धारा (1-ए) बल्कि धारा 4ए और धारा 17ए को भी 1986 के अधिनियम 37 उसी संशोधन के माध्यम से जोड़ा गया था। इसी तरह, 1994 के अधिनियम सं. 25 द्वारा धारा 28 में उप-धारा (3) जोड़ी गई थी और 1999 के अधिनियम सं.38 द्वारा धारा 23-सी जोड़ी गई थी। यहाँ तक कि धारा 14 को 1986 के उपरोक्त अधिनियम सं.37 द्वारा संशोधित किया गया था। इससे पहले

धारा 4 से 13 को लघु खनिजों के लिए बाहर रखा गया था, लेकिन इस संशोधन के माध्यम से, बहिष्करण धारा 5 से 13 तक सिकुड़ गया। दूसरे शब्दों में, धारा 4 और 4ए दोनों को लघु खनिजों पर भी लागू किया गया था। इसके अलावा धारा 4 (1-ए), जिसे 1999 के अधिनियम No.38 के माध्यम से जोड़ा गया था, अधिनियम और नियमों के अनुसार किसी भी खनिज के परिवहन या भंडारण को शामिल करती है। यदि अनुसूची II की प्रविष्टि 54 के भीतर राज्य की शक्ति को सीमित करने के लिए प्रतिबंधात्मक व्याख्या, जैसा कि अपीलार्थी के लिए प्रस्तुत की गई है, स्वीकार की जाती है, तो यह विभिन्न विसंगतियों का कारण बनेगी। धारा 6 उप-धारा (ए) के तहत पट्टे का अधिकतम क्षेत्र पच्चीस वर्ग किलोमीटर और उप-धारा (बी) के तहत दस वर्ग किलोमीटर निर्धारित करती है। धारा 7 पूर्वेक्षण अनुज्ञप्ति के लिए 3 वर्ष और धारा 8 खनन पट्टा के लिए अधिकतम 30 वर्ष की अवधि निर्धारित करती है। यदि राज्य सरकार को शाब्दिक रूप से वह लेना है जो उसमें निहित है तो लघु खनिजों के लिए भी राज्य सरकार को इतने बड़े समय के लिए ऐसे क्षेत्र के पट्टे जारी करने होते हैं। प्रमुख और लघु खनिजों की प्रकृति में अंतर को देखते हुए यह अव्यावहारिक होगा। इस प्रकार प्रमुख खनिजों के लिए अवधि, पट्टे के क्षेत्र और रॉयल्टी की दर का निर्धारण लघु खनिजों के साथ न्यायसंगत नहीं है।

विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ताओं में से एक श्री सान्याल ने भी आधे-अधूरे मन से कहा कि धारा 9 (3) का प्रावधान केंद्र सरकार की रॉयल्टी की दर 20 प्रतिशत से अधिक निर्धारित करने की शक्ति को सीमित करता है, जबकि राज्य सरकारों की शक्ति पर ऐसी कोई सीमा नहीं है।यहाँ यह दर्ज करना पर्याप्त है कि धारा 9 की उप-धारा (3) में संशोधन करके इस सीमा को हटा दिया गया है। अब केंद्र सरकार की शक्ति पर ऐसी कोई सीमा नहीं है।

अब, हम राज्य सरकार के लिए एक और बोधगम्य दिशानिर्देश की जांच करने के लिए आगे बढ़ सकते हैं। यह महत्वपूर्ण है कि संविधान की सातवीं अनुसूची की प्रविष्टि 54 सूची I और प्रविष्टि 23 सूची II दोनों खानों और खनिजों के विकास के विनियमन का उल्लेख करते हैं।इस प्रविष्टि को इस अधिनियम की प्रस्तावना और उद्देश्यों और

कारणों के विवरण दोनों में दोहराया गया है। खानों और खनिजों के विकास का यह विनियमन स्पष्ट रूप से उन दिशानिर्देशों को इंगित करता है जो संसद प्रस्तुत कर रही है। एक भाषा में प्रत्येक शब्द के साथ संवर्धित किया जाता है और संदर्भ में उपयोग किए जाने पर अलग-अलग अर्थ को संदर्भित करने के लिए लचीला होता है। यही कारण है कि यह कहा जाता है कि शब्द स्थिर नहीं बल्कि गतिशील होते हैं और अदालतों को इसे उस गतिशील अर्थ को अपनाना चाहिए जो किसी भी प्रावधान की वैधता को बनाए रखता है। यह गतिशीलता कई कानूनों को अमान्य घोषित किए जाने से बचाने का कारण है, यह किसी भी कठोर और शाब्दिक व्याख्या के हमले को भंग कर देता है, यह उस वस्तुनिष्ठता को प्राप्त करने के लिए पूरा जोर और संतुष्टि देता है जो विधायिका का इरादा था।जब भी दो संभावित व्याख्याएँ होती हैं, तो इसका सही अर्थ और विधायी उद्देश्य, प्रस्तावना, उद्देश्यों और कारणों के कथन और एक ही क़ानून के अन्य प्रावधानों से एकत्र किया जाना चाहिए। किसी भी या विधायिका के इरादे या सही अर्थ खोजने के लिए किसी को हेडन के मामले में प्रतिपादित सिद्धांत पर जाना होगा, जिसने सोलहवीं शताब्दी की शुरुआत में निम्नलिखित सिद्धांत निर्धारित किया था। 76 ई. आर. 637 = (1584) 3 सह. प्रतिनिधि 7ए 9.7; (1) अधिनियम बनाने से पहले कानून क्या था; (2) वह कौन सी शरारत या दोष था जिसके लिए कानून ने प्रावधान नहीं किया था; (3) अधिनियम ने क्या उपाय प्रदान किया है; और (4) उपचार का कारण क्या है। न्यायालय को उस निर्माण को अपनाना चाहिए जो शरारत को दबाता है और उपचार को आगे बढ़ाता है। इस न्यायालय ने बंगाल इम्युनिटी कंपनी लिमिटेड बनाम बिहार राज्य और अन्य, ए. आई. आर. 1955 एस. सी. 661 (674); आयकर आयुक्त, पटियाला बनाम मेसर्स शहजादा नंद एंड संस, ए. आई. आर. 1966 एस. सी. 1342 (1347); संघवी जीवराज घेवर चंद और अन्य बनाम सचिव, मद्रास चिलीज, ग्रेन्स एंड किराना मर्केंट्स वर्कर्स यूनियन एवं एक अन्य, ए. आई. आर. 1969 एस. सी. 530 (533); भारत संघ बनाम संकलाचंद हिम्मतलाल सेठ एवं एक अन्य, ए. आई. आर. 1977 एस. सी. 2328 (2358) और के. पी. वर्गीज बनाम आयकर अधिकारी, एर्नाकुलम और एक अन्य, ए. आई. आर. 1981 एस. सी. 1922 (1929) में इस सिद्धांत का पालन किया है।

वर्तमान मामले पर लौटते हुए हम पाते हैं कि खानों का विनियमन और खनिज विकास शब्द इस अधिनियम की प्रस्तावना और उद्देश्य और कारण दोनों में शामिल हैं। इससे पहले हम अपने संविधान की प्रस्तावना को स्पष्ट शब्दों में अपने नागरिक, सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय के लिए व्यक्त करते हैं। यह इस पृष्ठभूमि में है और अधिनियम के प्रावधानों के संदर्भ में हमें विनियमन शब्द का अर्थ देना होगा। विनियमन शब्द का अलग-अलग संदर्भों में अलग-अलग अर्थ हो सकता है, लेकिन इसे खानों के विकास और खुदाई सहित आर्थिक और सामाजिक गतिविधियों के संबंध में मानते हुए, पारिस्थितिक और पर्यावरणीय कारक जिनमें ऐसी गतिविधियों के विकास, संचालन और नियंत्रण में राज्य का योगदान शामिल है, जिसमें अपनी संपत्ति अर्थात खनिज के साथ विभाजन भी शामिल है। खनिज, रॉयल्टी की दर का निर्धारण भी इसके अर्थ में शामिल किया जाएगा। तमिलनाडु राज्य बनाम मेसर्स हिंद स्टोन और अन्य 1981 (2) एस. सी. सी. 205 में यह न्यायालय अवधारित किया::-

शब्द विनियमन को की कठोरता नहीं मिली हैः जिसका अर्थ है कि कभी भी प्रतिबंध नहीं लेना।आर्थिक और सामाजिक गतिविधियों से संबंधित आधुनिक कानूनों में, विनियमन को आवश्यक रूप से इतनी व्यापक व्याख्या प्राप्त करनी चाहिए कि कुछ स्थितियों में, इसे निजी क्षेत्र से सार्वजनिक क्षेत्र के लिए प्रतिस्पर्धा को बाहर करना चाहिए। एक कल्याणकारी राज्य में अधिक।यह उस संदर्भ पर निर्भर करना चाहिए जिसमें क़ानून में अभिव्यक्ति का उपयोग किया गया है और विचारित विधान द्वारा प्राप्त किए जाने वाले उद्देश्य पर निर्भर होना चाहिए।प्रत्येक मामले को उसके अपने तथ्यों और समय और परिस्थितियों की अपनी सेटिंग के आधार पर आंका जाना चाहिए और यह हो सकता है कि कुछ आर्थिक गतिविधियों के संबंध में और सामाजिक विकास की किसी स्थिति में, राज्य के एकाधिकार की दृष्टि से निषेध ही विनियमन का एकमात्र व्यावहारिक और उचित तरीका हो।खान और खनिज (विकास और विनियमन) अधिनियम का उद्देश्य खनिजों का संरक्षण और विवेकपूर्ण और भेदभावपूर्ण दोहन करना है और कुछ मामलों में पट्टों को प्रतिबंधित करना अधिनियम की धारा 15 द्वारा विचारित विनियमन का हिस्सा है।

इसलिए खनिज विकास को विनियमित करने में, रॉयल्टी/अनिवार्य किराया इसका अंतर्निहित हिस्सा है।इस प्रकार राज्य के समक्ष ऐसे कई कारक हैं जो उसे पट्टेदार द्वारा देय रॉयल्टी/अनिवार्य किराए को तय करने, बढ़ाने या संशोधित करने के लिए मार्गदर्शन करेंगे।खानों के संरक्षण और विनियमन और खनिज विकास में राज्य की व्यापक गतिविधि शामिल है, जिसमें उसकी संपत्ति को अलग करना शामिल है, ऐसे सभी प्रासंगिक कारक हैं जिन्हें इस तरह के रॉयल्टी/अनिवार्य किराया तय करने के लिए एक मार्गदर्शक बल के रूप में ध्यान में रखा जाना चाहिए।प्रस्तावना के संदर्भ में एक क़ानून की व्याख्या के लिए हम भटनागर एंड कंपनी बनाम भारत संघ और अन्य, ए. आई. आर. 1957 एस. सी. 478 लिमिटेड के मामले को उपयोगी रूप से संदर्भित कर सकते। जहाँ संविधान पीठ ने अभिनिर्धारित किया:दूसरे शब्दों में, इस प्रश्न पर विचार करते हुए कि क्या प्रतिनिधि को उस ओर से सिद्धांतों को निर्धारित करके अधिनियम के भौतिक प्रावधानों को लागू करने में मार्गदर्शन दिया गया था, न्यायालय ने अधिनियम की प्रस्तावना में निहित सिद्धांतों के बयान के साथ-साथ एस-3 स्वयं के भौतिक प्रावधानों पर भी विचार किया।.इस निर्णय से पता चलता है कि यदि हम अधिनियम के प्रावधानों में या प्रस्तावना में अधिनियम के प्रावधानों में अंतर्निहित नीति का एक उचित रूप से स्पष्ट बयान पा सकते हैं, तो अधिनियम के किसी भी हिस्से पर प्रत्यायोजित विधान के आधार पर यह सुझाव देकर हमला नहीं किया जा सकता है कि नीति के प्रश्न प्रतिनिधि पर छोड़ दिए गए हैं।.....

खनिज विकास के विनियमन के संदर्भ में, लघु खनिजों के संदर्भ में अधिनियम की नीति अपनी छत से जोर से संचारित कर रही है, कि इसे प्रतिनिधि राज्य द्वारा किया जाए जो स्थानीय स्थितियों से पूरी तरह से अवगत हैं क्योंकि इस तरह के खनिज का उपयोग स्थानीय उद्देश्यों के लिए भी किया जाता है और जिन पर यह राशि आती है। प्रतिनिधि को क्या करना चाहिए जो उसे नहीं करना चाहिए, यह भी अधिनियम में निहित है। धारा 18 को भी लघु खनिज विकास के लिए इसके अनुप्रयोग से बाहर नहीं रखा गया है।इ सके तहत केंद्र सरकार का कर्तव्य है कि वह भारत में खनिजों के संरक्षण और प्रणालीगत विकास के लिए सभी आवश्यक कदम उठाए।इसकी उप-धारा (2) उस परिधि पर केंद्रित है जिसके भीतर इसे करना है और क्या नहीं

करना है। यह अपने आप में एक मार्गदर्शन है जिस पर राज्य अपने नियम बनाते समय ध्यान दे सकता है।इसी तरह धारा 23-सी विस्तृत मार्गदर्शन देती है कि राज्य को अवैध, खनन, भंडारण और परिवहन की जांच के लिए क्या प्रदान करना चाहिए।

हमने कहा है कि धारा 4-ए, 17,18 और 23 सी भी दिशानिर्देश प्रदान करती है। धारा 4-ए की उप-धारा (2) राज्य सरकार को किसी भी संभावित लाइसेंस या खनन पट्टे को समय से पहले समाप्त करने का अधिकार देता है यदि यह खानों के विनियमन और खनिज विकास, प्राकृतिक पर्यावरण के संरक्षण, बाढ़ के नियंत्रण, जनसंख्या की रोकथाम या सार्वजनिक स्वास्थ्य या संचार के लिए खतरे से बचने या इमारतों, स्मारकों, संरचनाओं या अन्य उद्देश्यों के लिए सुरक्षा सुनिश्चित करने के हित में समीचीन है। धारा 17 की उप-धारा (2) के तहत, केंद्र सरकार राज्य सरकार के परामर्श के बाद किसी भी क्षेत्र में टोही, पूर्वेक्षण या खनन संचालन करती है, जो पहले से ही किसी लाइसेंस या पट्टे के दायरे में नहीं है, लेकिन उप-धारा (3) उसे परमिट शुल्क, पूर्वेक्षण शुल्क, रॉयल्टी, सतह किराया या अनिवार्य किराए का भुगतान करने के लिए बाध्य करती है, साथ-साथ उसी दर पर जिस पर इस अधिनियम के तहत किसी अन्य व्यक्ति द्वारा इसका भुगतान किया जाता। रॉयल्टी की दर तय करते समय यह राज्य सरकार पर भी रोक है। इसी तरह, धारा 18, जो उपरोक्त खनिज विकास को संदर्भित करती है, केंद्र सरकार पर भारत में खनिजों के संरक्षण और व्यवस्थित विकास के लिए और किसी भी प्रदूषण को रोकने या नियंत्रित करके पर्यावरण की सुरक्षा के लिए ऐसे सभी कदम उठाने का दायित्व डालती है, जिसके लिए वह नियम बना सकती है और उप-धारा (2), विशेष रूप से, बड़ी सूची निर्दिष्ट करती है, जिस पर ऐसे नियम बनाए जा सकते हैं, जिसे तैयार किया गया है (खनिज संरक्षण और विकास नियम, 1988), जो राज्य सरकार सहित सरकार के लिए बाध्यकारी होगा। किसी भी खनिज संसाधन के विकास के संरक्षण या विनियमन में, मूल्य कारक अंतर्निहित है। किसी भी विकास के लिए योजना, निष्पादन, प्रबंधन और खानों की खुदाई के संदर्भ में, खनन की सीमा और तरीके को नियंत्रित करने, इसकी बर्बादी की जांच करने, पर्यावरण की रक्षा करने और प्रदूषण को नियंत्रित करने आदि की आवश्यकता होती है जो इस अधिनियम में प्रदान किए गए हैं। इन सब के लिए राज्य द्वारा राज्य की संपत्ति के साथ

भाग लेने के लिए विचार के साथ खर्च करने की आवश्यकता होती है, क्योंकि निजी भूमि को छोड़कर खनिज राज्य के अंतर्गत आते हैं।ये सभी रॉयल्टी की दर को तय करने, संशोधित करने या बढ़ाने में मार्गदर्शक कारक हैं।इस प्रकार खनिज संसाधनों का विकास स्वाभाविक रूप से मालिक द्वारा पुनर्प्राप्त किए जाने वाले मूल्य कारक को संदर्भित करता है।

अपीलार्थी के लिए प्रस्तुत करने में से एक यह है कि चूंकि रॉयल्टी एक कर है, इसलिए इसकी वृद्धि के लिए प्रतिनिधि मंडल को प्रतिनिधि पर बेलगाम नहीं छोड़ा जा सकता है और यदि दो व्याख्याएं संभव हैं, तो जो एक निर्धारिती का पक्ष लेती है, उसे स्वीकार किया जाना चाहिए। यह सच है कि इस न्यायालय ने खनिजों पर रॉयल्टी को इंडिया सीमेंट लिमिटेड और अन्य बनाम तमिलनाडु राज्य और अन्य 1990 (1) एस. सी. सी. 12, उड़ीसा सीमेंट लिमिटेड बनाम उड़ीसा राज्य और अन्य 1991 सप.(1) एस. सी. सी. 430, एम. पी. राज्य बनाम महालक्ष्मी फैब्रिक मिल्स लिमिटेड और अन्य 1995 सप.(1) एस. सी. सी. 642 और पी. कन्नदासन आदि बनाम तमिलनाडु राज्य और अन्य आदि 1996 (7) एससी 16 में कर मान्य है।

इस प्रस्तुति पर विचार करते समय हमें यह ध्यान रखना होगा कि इस रॉयल्टी पर कर अन्य प्रकार के करों से अलग है। यह आय, धन, बिक्री या वस्तुओं के उत्पादन (उत्पाद शुल्क) आदि पर कर की तरह नहीं है। इस रॉयल्टी में मालिक के अधिकार और विशेषाधिकार के साथ अलग होने पर विचार करने की कीमत शामिल है, अर्थात् राज्य सरकार जो खनिज की मालिक है। दूसरे शब्दों में, रॉयल्टी/अनिवार्य किराया, जो एक पट्टेदार या लाइसेंसधारी भुगतान करता है, में खनिज की कीमत शामिल है जो राज्य की संपत्ति है।रॉयल्टी और अनिवार्य किराया दोनों पट्टे का अभिन्न अंग हैं।इस प्रकार, यह सामान्य कर का गठन नहीं करता है जैसा कि आमतौर पर समझा जाता है, लेकिन इसमें अपनी संपत्ति के खर्च के लिए विचार के लिए वापसी शामिल है। इस विषय अर्थात खनिजो की इस विशेष प्रकृति को ध्यान में रखते हुए, खनिजों को ध्यान में रखते हुए, एक प्रतिनिधि के लिए दिशानिर्देशों के संदर्भ में सख्त व्याख्या पर जोर देना बहुत कठोर होगा जो इसके खनिज का मालिक भी है। वर्तमान मामले में, हम

निर्धारिती पर कर के किसी भी दायित्व पर विचार नहीं कर रहे हैं, लेकिन क्या संसद द्वारा लघु खनिजों के संदर्भ में राज्य को प्रत्यायोजन बेलगाम है।

महालक्ष्मी फैब्रिक मिल्स लिमिटेड और अन्य (उक्त्त) के मामले में दिशानिर्देशों में से एक। यह था कि संसद ने स्वयं प्रमुख खनिजों, अधिनियम की दूसरी अनुसूची में रॉयल्टी की दरों के संदर्भ में निर्धारित किया था और केंद्र सरकार को समय-समय पर दरों को संशोधित करने के लिए अधिकृत किया था। अब तक लघु खनिज, हम यह भी पाते हैं कि धारा 15 की उप-धारा (2) राज्य सरकार द्वारा बनाए गए नियमों को मंजूरी देती है, जो इस अधिनियम के प्रवर्तन से पहले खदान और खनिज के संबंध में खदान पट्टों, खनन पट्टों या अन्य खनिज रियायतों के अनुदान को विनियमित करती है और इसी तरह उप-धारा (3) उस समय लागू लघु खनिजों के संबंध में इसके भुगतान के लिए निर्धारित रॉयल्टी/अनिवार्य किराए की दर को मंजूरी देती है, यानी जो इस अधिनियम के लागू होने से पहले मौजूद थे। इस प्रकार, संसद द्वारा रॉयल्टी या अनिवार्य किराए की तत्कालीन मौजूदा दरों की मंजूरी भी इसी तरह इसकी दर के किसी भी बाद के संशोधन के लिए एक मार्गदर्शक कारक है। उप-धारा (3) का परंतुक रॉयल्टी/अनिवार्य किराए की दर में वृद्धि पर एक अतिरिक्त रोक लगाता है कि इसे तीन साल की किसी भी अवधि के दौरान एक से अधिक बार नहीं बढ़ाया जा सकता है। 1996 के अधिनियम से पहले यह अवधि 4 वर्ष की थी। हमें यह ध्यान रखना होगा कि वर्तमान मामले में, शक्ति का प्रत्यायोजन राज्य सरकार पर है जो राज्य में सर्वोच्च कार्यपालिका है, जो राज्य विधानमंडल के प्रति उत्तरदायी है। संसदीय लोकतंत्र में राज्य सरकार का प्रत्येक कार्य राज्य विधानमंडल के माध्यम से अपने लोगों के प्रति जवाबदेह होता है जो स्वयं एक अतिरिक्त कारक है जो राज्य सरकार को मनमाने ढंग से या अनुचित तरीके से कार्य करने के लिए नियंत्रण में रखता है। जब किसी कानून में संरक्षण और विकास के लिए अधिनियम के मुख्य उद्देश्य के साथ लघु खनिज के संदर्भ में एक नीति स्पष्ट रूप से निर्धारित की जाती है, तो अधिनियम के विभिन्न अन्य प्रावधानों के साथ इसे निर्देशित किया जाता है, इसकी जांच की जाती है और इसे नियंत्रित किया जाता है तो ऐसे प्रतिनिधि मंडल को कैसे अनियंत्रित किया जा सकता है। दिल्ली नगर निगम बनाम बिड़ला कॉटन, स्पिनिंग एंड वीविंग मिल्स, दिल्ली, 1968

(3) एस. सी. आर. 251 के संदर्भ में, नगर निगम और राज्य सरकार को सत्ता सौंपने के प्रश्न पर विचार किया गया था जिसमें अविंदर सिंह और अन्य बनाम पंजाब राज्य और अन्य। 1979 (1) एस. सी. सी. 137 पर निम्नलिखित रूप में विचार और भरोसा किया गया थाः

दिल्ली नगर निगम के मामले में, इस प्रस्ताव को बरकरार रखा गया कि जहां निगम को प्रदत्त शक्ति दिशाहीन नहीं थी, हालांकि व्यापक रूप से कहा गया था, इसे अत्यधिक प्रत्यर्पण के बराबर नहीं कहा जा सकता था। नीतिगत दिशा के साथ प्रतिनिधिमण्डल अच्छा है। वकील ने इस बात पर जोर दिया कि अदालत ने नगरपालिका और सरकार जैसे सीमित कार्यों वाले स्थानीय निकाय के बीच एक महत्वपूर्ण अंतर किया हैः

राज्य की जरूरतें असीमित हैं और जिन उद्देश्यों के लिए राज्य मौजूद है, वे भी असीमित हैं। राज्य सरकार को बिक्री कर जैसे कर को प्रत्यायोजित करने के परिणाम का अर्थ है बिना किसी सीमा के कर निर्धारित करने की शक्ति, भले ही राज्य की जरूरतों और उद्देश्यों को ध्यान में रखा जाए। दूसरी ओर, नगरपालिका, अपने उद्देश्यों के लिए उसके द्वारा आवश्यक राशि कितनी भी बड़ी हो, यह असीमित नहीं हो सकती है, एक नगरपालिका जिस राशि को खर्च कर सकती है, वह उस उद्देश्य से सीमित है जिसके लिए इसे बनाया गया है। एक नगरपालिका अधिनियम में निर्दिष्ट उद्देश्यों के अलावा किसी अन्य उद्देश्य के लिए कुछ भी खर्च नहीं कर सकती है जो इसे बनाता है। इसलिए एक नगर निकाय के मामले में, उसकी ज़रूरतें कितनी भी बड़ी हों, इसे बनाने वाले अधिनियम के प्रावधानों को देखते हुए उन ज़रूरतों की एक सीमा है। ऐसी परिस्थितियों में राज्य सरकार को बिक्री कर जैसे कर की दरें तय करने की शक्ति सौंपने और स्थानीय जरूरतों के लिए कुछ स्थानीय करों को तय करने की शक्ति नगर निकाय को सौंपने के बीच स्पष्ट अंतर है।

यह तर्क देने में बहुत देर हो चुकी है कि विधायी शक्ति के प्रत्यायोजन का न्यायशास्त्र पर्याप्त स्पष्टता के साथ विधायी नीति के संकेत को देखते हुए कराधान की दर तय करने की शक्ति के साथ विभाजन को मंजूरी नहीं देता है। नगरपालिका जैसे

निकाय के मामले में, जिसके कार्य असीमित हैं और आवश्यक संसाधन भी सीमित हैं, अधिनियम के उद्देश्यों के लिए अभिव्यक्ति में निहित दिशानिर्देश पर्याप्त है, हालांकि राज्य या केंद्र सरकार के मामले में केवल एक संकेत है कि राज्य के उद्देश्यों के लिए कराधान बढ़ाया जा सकता है, एक कार्टे ब्लैंच देना हो सकता है जिसमें नीति या उद्देश्यपूर्ण सीमा का कोई संकेत नहीं है।{जोर दिया गया}

इस सवाल के संदर्भ में कि विधायिका की नीति क्या है, यह निर्णय ही हैः

हमारा स्पष्ट रूप से यह विचार है कि कराधान के मामले में कानून की नीति का निर्धारण किया गया है, जैसा कि धारा 90 के गहन अध्ययन से पता चलता है; और उस नीति को पार करने से प्रतिनिधि की कार्रवाई अमान्य हो जाएगी। वह नीति क्या है? करों का उद्ग्रहण केवल अधिनियम के प्रयोजनों के लिए होगा। अन्य उद्देश्यों के लिए विपथन अवैध है। अधिनियम के उद्देश्यों की पूर्ति के लिए आवश्यकताओं से परे निष्पादन भी अमान्य हैं। धारा 90 (1) की तरह, धारा 90 (2) में भी इस अधिनियम के प्रयोजनों के लिए सीमा के शब्द शामिल हैं और यह कि सीमित करने वाला कारक उप-धारा (3), (4) और (5) को नियंत्रित करता है। इस अधिनियम के प्रयोजन कथन अर्थ से भरा हआ है। यह एकत्र की जा सकने वाली कुल मात्रा पर एक सीमा निर्धारित करता है। यह उन उद्देश्यों को जोड़ता है जिनके लिए राजकोषीय शुल्कों को खर्च किया जा सकता है।यह नगर निकायों के अनिवार्य या वैकल्पिक कार्यों और उन कार्यों के निर्वहन के लिए आवश्यक संसाधनों को बढ़ाने पर ध्यान केंद्रित करता है।

इस प्रकार यह मामला स्पष्ट रूप से बताता है कि कराधान के मामले में अधिनियम की नीति का निर्धारण स्वयं एक प्रतिनिधि के लिए एक मार्गदर्शन है, जो वर्तमान मामले में भी पाया जाता है, जब इसकी प्रस्तावना, उद्देश्य और कारण और विभिन्न अन्य प्रावधान खानों और खनिजों के विकास और विनियमन के लिए संदर्भित होते हैं। दर का निर्धारण अधिनियम के इस उद्देश्य के लिए सह-संबंधित है न कि इसके आगे।

एक अन्य निवेदन के संदर्भ में कि राज्य सरकार पर नियंत्रण के साथ केवल उद्देश्यपूर्ण मार्गदर्शन रॉयल्टी की दर की अधिकतम सीमा तय करना होगा, जो वर्तमान मामले में नहीं है। इसी तरह का प्रश्न भी प्रस्तुत किया गया था और कलकत्ता निगम बनाम लिबर्टी सिनेमा 1965 (2) एससीआर 477 के मामले में इस न्यायालय ने अभिनिर्धारित कियाः

इसमें कोई संदेह नहीं है कि करों की दरें तय करने की शक्ति एक अन्य निकाय के लिए बची है, विधायिका को इस तरह के निर्धारण के लिए मार्गदर्शन प्रदान करना चाहिए।तब सवाल यह है कि क्या अधिनियम में ऐसा मार्गदर्शन दिया गया था? हम सबसे पहले यह देखना चाहते हैं कि मार्गदर्शन की वैधता का परीक्षण एक कठोर समान नियम द्वारा नहीं किया जा सकता है; यह दर तय करने की शक्ति देने वाले अधिनियम के उद्देश्य पर निर्भर होना चाहिए। ऐसा कहा जाता है कि प्रतिनिधि की जरूरतों को पूरा करने के लिए अधिकृत करों की दरों को तय करने के लिए शक्ति के प्रत्यायोजन को अधिकतम दर प्रदान करनी चाहिए जिसे तय किया जा सकता है, या अधिकतम का संकेत देने वाले नियम निर्धारित करने चाहिए।हम यह देखने में असमर्थ हैं कि अधिकतम दर का विनिर्देश इस बारे में कोई मार्गदर्शन कैसे प्रदान करता है कि कर की राशि जो निस्संदेह अधिकतम से कम होनी चाहिए, उसे कैसे तय किया जाना है। इस तरह के अधिकतम के लिए प्रावधान केवल लागू की जाने वाली दर की एक सीमा निर्धारित करता है और एक सीमा केवल एक सीमा है न कि एक मार्गदर्शन।

हमें ऐसा लगता है कि इस न्यायालय के विभिन्न निर्णय हैं जो इस प्रस्ताव का समर्थन करते हैं कि प्रतिनिधि के प्रयोजनों के लिए राजस्व बढ़ाने के लिए एक वैधानिक प्रावधान के लिए, जैसा कि अब विचाराधीन धारा है, उस क़ानून के तहत अपने कार्यों को पूरा करने के लिए कर निकाय की आवश्यकताएं जिसके लिए केवल उसे कर लगाने की शक्ति प्रदान की गई थी, कर की दर को वैध बनाने की शक्ति बनाने के लिए पर्याप्त मार्गदर्शन प्रदान कर सकती है।

प्रतिनिधि के रूप में राज्य सरकार की शक्तियों के प्रत्यायोजन के इतिहास को लेने से पहले, इस न्यायालय के दो निर्णयों को संदेश में संदर्भित करना आवश्यक है। मेसर्स भटनागर एंड कंपनी और एक अन्य बनाम भारत संघ और अन्य। ए. आई. आर. 1957 एस. सी. 478 यह मामला अधिनियम के पहले के प्रावधानों के इतिहास पर भी विचार करता है जहां अधिकारों को चुनौती दी गई थी। इसमें अभिनिर्धारित किया गया:

इस प्रकार, यदि पूर्ववर्ती अधिनियम की प्रस्तावना और प्रासंगिक धारा को वर्तमान अधिनियम की प्रस्तावना के आलोक में पढ़ा जाता है, तो इस अधिनियम को आवश्यक आपूर्ति अधिनियम से अलग करना मुश्किल होगा, जिसके साथ यह न्यायालय हरिशंकर बागला मामले, ए. आई. आर. 1954 एस. सी. 465 में संबंधित था।संयोग से हम यह भी देख सकते हैं कि पन्नालाल बिंजराज बनाम भारत संघ, पेटन्स में1956 की सं. 97 और 97 ए आदि (8) ए. आई. आर. 1957 एस. सी. 397, (बी), जहां एस.आयकर अधिनियम के एस. 5 (7-8) को इस न्यायालय के समक्ष जारी किया गया था, चुनौती को खारिज कर दिया गया था और 21 दिसंबर, 1956 को दिए गए फैसले के दौरान, पूर्ववर्ती आयकर अधिनियमों के पिछले इतिहास को ध्यान में रखा गया था ताकि यह तय किया जा सके कि किस नीति को विवादित धारा के प्रावधानों के आधार पर कहा जा सकता है।

दिल्ली नगर निगम (उक्त्त) में इस न्यायालय ने अधिनियम की शक्तियों की जांच और परीक्षण करते समय अधिनियम के इतिहास का भी उल्लेख किया। यह दर्ज करता है:हमारे इतिहास के अनुसार स्थानीय निकायों को कर लगाने के मामले में विभिन्न प्रकार के नियंत्रण और सुरक्षा उपायों के अधीन प्रतिनिधिमंडलों का एक विस्तृत क्षेत्र है जो स्थानीय कराधान के लिए दरें निर्धारित करने के मामले में मार्गदर्शन की प्रकृति में भाग लेते हैं। इसी ऐतिहासिक पृष्ठभूमि में हमें अपने सामने रखे गए अधिनियम के प्रावधानों की जांच करनी है।

हम इस प्रश्न की आगे एक अन्य कोण से जांच कर सकते हैं।यह निर्णय लेने के लिए कि सत्ता का कोई प्रत्यायोजन बेलगाम है या अत्यधिक, ऐतिहासिक पृष्ठभूमि: इसी

तरह के प्रावधानों के पूर्व विवादित प्रावधान से पहले के समान प्रावधानों को भी ध्यान में रखा जाना चाहिए क्योंकि यह भी एक प्रासंगिक विचार है। वास्तव में, डी. के. त्रिवेदी के मामले (ऊपर) ने अपनी ऐतिहासिक पृष्ठभूमि पर ध्यान दिया है। यह महत्वपूर्ण है कि भारत के संविधान की सातवीं अनुसूची की प्रविष्टि 54 सूची I, भारत सरकार अधिनियम, 1935 में संघीय विधायी सूची में प्रविष्टि 36 को पुनः प्रस्तुत करती है, सिवाय शब्दों और तेल क्षेत्रों को छोड़कर। इस प्रविष्टि 36 के तहत खान और खनिज (विनियमन और विकास) अधिनियम, 1948 को अधिनियमित किया गया था क्योंकि अब हमारे पास प्रविष्टि 54 सूची I के तहत वर्तमान 1957 अधिनियम है। इस अधिनियम ने केंद्र सरकार को खनन पट्टों को विनियमित करने और देने के लिए बहुत व्यापक नियम बनाने की शक्ति प्रदान की। संवैधानिक निर्माता यह भी जानते थे कि केंद्र सरकार ने इस नियम बनाने की शक्ति का प्रयोग करते हुए खनिज रियायत नियम, 1949 बनाए और नियम 4 द्वारा लघु खनिजों के निष्कर्षण को प्रांतीय सरकारों द्वारा बनाए गए नियमों द्वारा विनियमित करने के लिए छोड़ दिया गया था।जब वर्तमान 1957 का अधिनियम लागू हुआ, तो संसद को पता था कि इस नियम 4 के अनुसरण में विभिन्न राज्य सरकारें रॉयल्टी की दर निर्धारित करने सहित लघु खनिजों के संबंध में पट्टों के अनुदान को विनियमित कर रही थीं। इस संसद ने वर्तमान अधिनियम में धारा 15 की उप-धाराओं (2) और (3) के माध्यम से मंजूरी दी, फिर मौजूदा नियम जो इस अधिनियम के प्रारंभ से तुरंत पहले लागू थे, जिसमें इसके लिए रॉयल्टी/अनिवार्य किराए की दर शामिल थी, जब तक कि उप-धारा (1) के तहत बनाए गए नियमों द्वारा प्रतिस्थापित नहीं किया जाता है। इस प्रकार, संसद इस बात से पूरी तरह वाकिफ थी कि अतीत में भी राज्य सरकारों को ही सौंपा गया था और वे प्रतिनिधि के रूप में लघु खनिजों से निपट रही थीं। अंतर केवल इतना है कि पहले राज्य सरकारें केंद्र सरकार के उप-प्रतिनिधि के रूप में कार्य करती थीं, लेकिन अब वे संसद के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करती हैं। यह स्थापना के बाद से अपनाया गया और अनुमोदित पैटर्न था। ऐसा इसलिए भी प्रतीत होता है क्योंकि छोटे खनिज स्थानीय उपयोग के लिए अधिक उपयोगी होते हैं और राज्य सरकार राज्य में सर्वोच्च कार्यकारी होने के नाते इसके उपयोग, इसके मूल्यों के निर्धारण सहित प्रबंधन के बारे में पूरी तरह से अच्छी तरह से

जानती है, इस प्रकार इस ऐतिहासिक पृष्ठभूमि में राज्य सरकार को रॉयल्टी/अनिवार्य किराए की दर तय करने के लिए सौंपने में कुछ भी गलत नहीं है।

डी. के. त्रिवेदी के मामले (ऊपर) में यह न्यायालय अभिलिखित करता हैः

किसी वैधानिक प्रावधान की वैधता पर विचार करते समय या विधायी प्रविष्टि की व्याख्या करते समय विधायी इतिहास और व्यवहार को ध्यान में रखना कानूनों के निर्माण का एक अच्छी तरह से स्थापित सिद्धांत हैः उदाहरण के लिए, बॉम्बे राज्य बनाम नरोत्तमदास जेठाबाई (1951 एस. सी. आर. 51) और मद्रास राज्य बनाम गन्नन डंकरली एंड कंपनी (मद्रास) लिमिटेड (1959 एस. सी. आर. 379) देखें।

यह हमें अगले निवेदन पर ले जाता है कि क्या संसद द्वारा धारा 28 की उप-धारा (3) को लागू करना किसी भी तरह से दिशानिर्देश को मजबूत करता है और राज्य सरकार द्वारा शक्ति के प्रयोग पर रोक लगाता है। धारा 28 की उप-धारा (1) संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष केंद्र सरकार द्वारा बनाए गए प्रत्येक नियम और प्रत्येक अधिसूचना को 30 दिनों की अवधि के लिए लागू करने को संदर्भित करती है, जब वह इसके संशोधन, यदि कोई हो, के अधीन प्रभावी हो जाता है। धारा 28 की उप-धारा (3) राज्य सरकार द्वारा बनाए गए प्रत्येक नियम या अधिसूचना को राज्य विधानमंडल के प्रत्येक सदन के समक्ष रखने का निर्देश देती है। प्रस्तुतिकरण यह है कि उप-धारा (1) के रूप में उप-धारा (3) में ऐसा कोई प्रावधान नहीं है कि ऐसा नियम राज्य विधानमंडल द्वारा इसके अनुमोदन या संशोधन के लिए जांच के अधीन है। प्रस्तुतिकरण, उप-धारा (3) किसी भी तरह से राज्य सरकार पर कोई रोक नहीं लगाती है, क्योंकि राज्य विधानमंडल को अनुमोदन या संशोधन करने की शक्ति नहीं सौंपी गई है। दूसरे शब्दों में, उप-धारा (3) की भूमिका केवल सूचना के लिए है और इससे अधिक कुछ नहीं। इसके अलावा यह प्रस्तुत किया जाता है कि जब एक ही धारा में दो अलग-अलग उप-धाराओं की भाषा अलग-अलग होती है तो इसकी अलग-अलग व्याख्या की जानी चाहिए, जिसका अर्थ एक ही अर्थ और एक ही प्रभाव से नहीं लगाया जा सकता है। यह भी प्रस्तुत किया जाता है, भले ही उप-धारा (3) को क़ानून की पुस्तक में लाया गया हो, यह राज्य के लिए पर्याप्त नहीं था, क्योंकि यह दिखाना पड़ता

है कि वास्तव में दोनों विवादित अधिसूचनाएं विधानमंडल के दोनों सदनों के समक्ष रखी गई थीं। प्रस्तुतिकरण यह है कि वास्तव में वे इतने व्यवस्थित नहीं थे। एटलस साइकिल इंडस्ट्रीज लिमिटेड बनाम हरियाणा राज्य, 1979 (2) एस. सी. सी. 196 (पैरा 30) के मामले में और अधिक निर्भरता रखी गई है। जहाँ इस न्यायालय ने अभिनिर्धारित किया कि केवल प्रक्रिया लगाना निर्देशात्मक है। दूसरी ओर, राज्य की ओर से निवेदन यह है कि विधानमंडल के समक्ष यह प्रस्तुत करने की प्रक्रिया केवल एक प्रदर्शन नहीं हो सकती है, बल्कि यह एक उद्देश्य के लिए है, जिसका प्रभाव इसे दिया जाना है। हमारी सुविचारित राय में, संसद द्वारा इसे शामिल करना व्यर्थ नहीं कहा जा सकता है। वास्तव में, यह डी. के. त्रिवेदी (उपर्युक्त) के मामले में इस न्यायालय द्वारा की गई टिप्पणी को ध्यान में रखते हुए लाया गया था।

यह सच है कि धारा 28 की उप-धारा (1) और उप-धारा (3) दोनों की भाषा अलग-अलग है। इन्हें नीचे पुनः प्रस्तुत किया गया हैः

28. संसद के समक्ष रखे जाने वाले नियम और अधिसूचनाएँ और संसद द्वारा अनुमोदित किए जाने वाले कुछ नियम।- (1) इस अधिनियम के तहत केंद्र सरकार द्वारा बनाई गई प्रत्येक नियम और प्रत्येक अधिसूचना, संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष, इसे बनाए जाने के बाद जितनी जल्दी हो सके, रखी जाएगी, जब वह सत्र में हो, कुल तीस दिनों की अवधि के लिए रखी जाएगी, जो एक सत्र या दो या अधिक क्रमिक सत्रों में शामिल हो सकती है और यदि, सत्र या क्रमिक सत्रों के तुरंत बाद सत्र की समाप्ति से पहले, दोनों सदन नियम या अधिसूचना में कोई संशोधन करने के लिए सहमत होते हैं या दोनों सदन इस बात पर सहमत होते हैं कि नियम या अधिसूचना नहीं की जानी चाहिए, तो नियम या अधिसूचना उसके बाद केवल ऐसे संशोधित रूप में प्रभावी होगी या इसका कोई प्रभाव नहीं होगा, जैसा भी मामला हो; हालाँकि, ऐसा कोई भी संशोधन या रद्द करना पहले की गई किसी भी चीज़ की वैधता पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना होगा।

XXX XXX

(3) इस अधिनियम के तहत राज्य सरकार द्वारा बनाया गया प्रत्येक नियम और प्रत्येक अधिसूचना, राज्य विधानमंडल के प्रत्येक सदन के समक्ष, जहां वह दो सदनों से बना है, या जहां ऐसा विधानमंडल एक सदन से बना है, उस सदन के समक्ष रखी जाएगी।

उनके इस कथन को कायम रखने में हमारे लिए कोई कठिनाई नहीं है कि उप-धारा (3) की भाषा में अंतर को देखते हुए, इसका वही अर्थ नहीं दिया जा सकता है जो उप-धारा (1) का है। यह अंतर उक्त दो प्रावधानों को अलग-अलग अनुमान देने के उद्देश्य से उत्कीर्ण किया गया है। प्रमुख खनिज के मामले में, जो राष्ट्रीय विकास और धन में महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है और जहां प्रतिनिधि केंद्र सरकार है, संसद ने अपना पूर्ण नियंत्रण बनाए रखा, लेकिन छोटे खनिज के लिए, संसद ने महसूस किया कि यह विषय स्थानीय उपयोग के लिए है और राज्य सरकार ऐतिहासिक पृष्ठभूमि में इससे निपटने में अच्छी तरह से पारंगत है, केवल नियमों का स्थापन, राज्य विधानमंडल के समक्ष उसके द्वारा बनाई गई अधिसूचनाएं उसकी शक्तियों के प्रयोग पर पर्याप्त रोक होंगी। इस प्रकार, भाषा का यह अंतर संसद के इरादे के अनुसार दो अलग-अलग जोर देता है। संसद का कोई भी अधिनियम, जब वह संशोधन के माध्यम से कोई नया प्रावधान पेश करता है, तो इसे व्यर्थ कहा जा सकता है। उद्देश्य खोजना होगा। इस तरह के संशोधन का उद्देश्य क्या हो सकता है? इसका एक कारण यह है कि इस न्यायालय द्वारा डी. के. त्रिवेदी (उपर्युक्त) मामले में की गई टिप्पणी को ध्यान में रखते हुए इसे लाया गया था। यह न्यायालय अभिलिखित करता हैः

इसलिए, यह संसद को तय करना था कि धारा 15 (1) के तहत राज्य सरकारों द्वारा बनाए गए नियमों और अधिसूचनाओं को संसद या राज्य के विधानमंडल के समक्ष रखा जाना चाहिए या नहीं।हालाँकि, उसने छोटे खनिजों के अलावा अन्य खनिजों के संबंध में ऐसा करना उचित समझा क्योंकि ये खनिज देश के उद्योग और अर्थव्यवस्था के लिए महत्वपूर्ण हैं, लेकिन छोटे खनिजों के मामले में ऐसा करना उचित नहीं समझा क्योंकि वह उन्हें समान महत्व का नहीं मानता था।

संसद ने अपने विवेक के माध्यम से, उपरोक्त के अलावा, राज्य सरकारों द्वारा प्रतिनिधि के रूप में प्रयोग करने की शक्ति पर नियंत्रण रखने के लिए भी यह संशोधन किया। सवाल यह है कि क्या वर्तमान मामले की तरह, विधायिका के समक्ष केवल नियम और अधिसूचना को राज्य सरकार की शक्ति पर रोक के रूप में माना जा सकता है। संसद के सदन के सामने तीन अलग-अलग तरीकों से रखा जाता है। किसी भी नियम को निर्धारित करना निर्दिष्ट अवधि के भीतर किसी भी नकारात्मक समाधान के अधीन हो सकता है या इसकी पुष्टि के अधीन हो सकता है। इसे क्रमशः नकारात्मक और सकारात्मक संकल्प के रूप में कहा जाता है। तीसरा केवल सदन के सामने रखना हो सकता है। वर्तमान मामले में, हम सकारात्मक या नकारात्मक प्रक्रिया से चिंतित नहीं हैं, बल्कि केवल विधायिका के समक्ष रखने के परिणाम से चिंतित हैं।

एच. डब्ल्यू. आर. वेड एंड फोर्सिथ द्वारा प्रशासनिक कानून, 7 वां संस्करण, पृष्ठ 898 केवल रख देने के संदर्भ में रिकॉर्ड करता हैः संसद के समक्ष रखने के लिए संसद के एक अधिनियम के लिए आम तौर पर यह आवश्यक होगा कि अधिनियम के तहत बनाए गए नियमों या विनियमों को संसद के दोनों सदनों के समक्ष रखा जाए। संसद तब उन पर अपनी नजर रख सकती है और आलोचना के लिए अवसर प्रदान कर सकती है। संसद के समक्ष रखे गए नियमों या विनियमों पर किसी भी आधार पर हमला किया जा सकता है।

इस प्रणाली का उद्देश्य उन्हें सामान्य राजनीतिक नियंत्रण में रखना है, ताकि संसद में आलोचना अक्सर नीति के आधार पर हो रख देने से संबंधित कानून पहले ही समझाया जा चुका है। संसद के सामने रखना कई अलग-अलग तरीकों से किया जाता है। विनियमों को केवल निर्धारित करना पड़ सकता है; या वे चालीस दिनों के भीतर नकारात्मक समाधान के अधीन हो सकते हैं; या वे तब तक समाप्त हो सकते हैं जब तक कि सकारात्मक संकल्प द्वारा पुष्टि नहीं की जाती है।

संवैधानिक और प्रशासनिक कानून, स्टेनली डी स्मिथ और रॉडनी ब्रेज़ियर, 7 वीं संस्करण, रिकॉर्ड करते हैंः

यदि दस्तावेज़ को केवल संसद के समक्ष रखा जाना है, या मसौदे में रखा जाना है, तो इसे हाउस ऑफ कॉमन्स के वोट और कार्यवाही कार्यालय को दिया जाएगा। दस्तावेज पर चर्चा करने के लिए संसदीय प्रक्रिया द्वारा कोई अवसर प्रदान नहीं किया जाता है, लेकिन इसके अस्तित्व को कम से कम सदस्यों के ध्यान में लाया जाएगा और मंत्री से इसके बारे में सवाल किए जाने की अधिक संभावना है, अगर इसे संसद के समक्ष नहीं रखा जाता है।

लोकतांत्रिक व्यवस्था में, प्रत्येक राज्य सरकार अपने राज्य विधानमंडल के प्रति उत्तरदायी होती है। जब किसी कानून के लिए विधानमंडल के समक्ष केवल कोई अधिसूचना या नियम रखने की आवश्यकता होती है, तो उसका निष्पादन अर्थातराज्य सरकार संबंधित विधानमंडल की जांच के दायरे में आती है। राज्य सरकार द्वारा प्रत्येक कार्य और शक्ति का प्रत्येक प्रयोग किसी न किसी मंत्रालय के अधीन होता है जो बदले में संबंधित विधायिका के प्रति जवाबदेह होता है। जहां किसी दस्तावेज, नियम या अधिसूचना को किसी सदन के समक्ष रखने की आवश्यकता होती है या जब रखा जाता है, तो उक्त सदन स्वाभाविक रूप से उसी पर अधिकार क्षेत्र प्राप्त करता है। सदन के प्रत्येक सदस्य को अपनी प्रक्रिया के अधीन चर्चा करने का अधिकार मिलता है, वे संबंधित मंत्रालय से सवाल पूछ सकते हैं। इस तथ्य के बावजूद कि ऐसे नियम या अधिसूचनाएं इसके संशोधन के दायरे में नहीं हो सकती हैं, ऐसे सदस्य ऐसे किसी भी मामले में अपनी निष्क्रियता, मनमानेपन, अपनी वैधानिक कक्षा की सीमाओं के उल्लंघन के बारे में ऐसे मंत्रालय से स्पष्टीकरण मांग सकते हैं। संशोधन शक्ति की कमी के कारण, इसे मंत्रालय की निंदा करने का भी अधिकार है। इसमें कोई संदेह नहीं है कि जिस मामले में सदन को किसी भी नियम को वार्षिक रूप से संशोधित करने या अनुमोदित करने की शक्ति सौंपी गई है, वह सकारात्मक भूमिका निभाता है और उस पर पूरा नियंत्रण रखता है, लेकिन जहां मामला केवल किसी भी सदन के समक्ष रखा जाता है, वहां भी कार्यपालिका पर इसका सकारात्मक नियंत्रण, केवल एक बहुत ही महत्वपूर्ण और शक्तिशाली भूमिका निभाता है जो संबंधित राज्य सरकार पर नियंत्रण रखता है। भले ही अपीलार्थी के लिए प्रस्तुतिकरण को यह स्वीकार किया जाता है कि केवल स्थान निर्धारण केवल जानकारी के लिए है, फिर भी ऐसी जानकारी, स्वाभाविक रूप से

इसमें राज्य सरकार की गतिविधि पर नियंत्रण रखने के लिए विधायिका को एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाने के लिए प्रेरित करती है। इस तरह की नियुक्ति को गैर-अनुमानित नहीं माना जा सकता है। संसद के किसी भी अधिनियम का कोई उद्देश्य नहीं है ऐसा अर्थ नहीं होना चाहिए। जैसा कि हमने कहा है कि इस तरह के गठन के संबंध में सदन में संबंधित मंत्रालय या प्राधिकरण पर केवल चर्चा और सवाल करने से ऐसे प्राधिकरण को सावधानीपूर्वक कार्य करने के लिए सतर्क रहना होगा जो ऐसे प्राधिकरण पर एक नियंत्रण है, विशेष रूप से जब ऐसा प्राधिकरण अन्यथा भी ऐसे विधानमंडल के प्रति जवाबदेह हो। अधिनियम की योजना की आगे की जांच करते हुए, इसकी ऐतिहासिक पृष्ठभूमि के साथ, हम पाते हैं कि प्रमुख खनिजों और लघु खनिजों के बीच व्यवहार में स्पष्ट सीमांकन है। लघु खनिजों के लिए इस अधिनियम से पहले की सारी गतिविधि राज्य सरकार को सौंप दी गई है क्योंकि उसे इसके बारे में पूरी जानकारी है, क्योंकि यह स्थानीय उपयोग का है और बहुत अधिक राष्ट्रीय महत्व का नहीं है। इस अंतर के लिए भी धारा 28 (1) के माध्यम से प्रमुख खनिजों के लिए लघु खनिजों की तुलना में सख्त नियंत्रण किया जाता है। इस प्रकार, राज्य सरकार पर यह केवल रोक, जैसा कि ऊपर कहा गया है, संसद द्वारा लघु खनिजों के संदर्भ में पर्याप्त पाया गया होगा। इस प्रकार, उप-धारा (1) और उप-धारा (3) दोनों की भाषा हालांकि अलग-अलग है, लेकिन यह केवल दो अलग-अलग उद्देश्यों के लिए है। इस प्रकार जब संसद ने संशोधन के माध्यम से उप-धारा (3) पेश की, तो यह राज्य सरकार की शक्ति पर नियंत्रण को और मजबूत करने के लिए था। कोई अन्य प्रस्तुति, जो अपीलार्थी द्वारा की गई हैः संसद के ऐसे अधिनियम को अर्थहीन बनाते हैं, जिसका श्रेय संसद को नहीं दिया जा सकता है।

यह हमें अगले प्रस्तुतिकरण पर ले जाता है। यह प्रस्तुत किया जाता है कि राज्य सरकार, धारा 28 की उप-धारा (3) के तहत अधिदेश के बावजूद, नियमों और उसके द्वारा बनाई गई अधिसूचनाओं को विधानमंडल के प्रत्येक सदन के समक्ष रखने के लिए विवादित अधिसूचनाएं नहीं रखी गई हैं। अपीलार्थी का मामला यह है कि यह कहते हुए कि उन्हें प्रस्तुत नहीं किया गया था, जबकि प्रत्यर्थी राज्य के लिए प्रस्तुत किया गया था। सुनवाई के समापन के बाद, राज्य के विद्वान वकील ने इस अदालत से अनुमति

मांगी, जिसे अपनी प्रस्तुति को प्रमाणित करने के लिए अनुलग्नक के साथ हलफनामा देने के लिए मंजूरी दी गई थी। प्रतिवादी बिहार राज्य की ओर से जिला खनन अधिकारी श्री आनंद वर्धन द्वारा दिनांक 1 मई, 2000 को एक अतिरिक्त हलफनामा दायर किया गया था। अपीलकर्ता संघ के सचिव श्री सुभाष कुमार द्वारा 4 जून, 2000 को एक जवाबी हलफनामा दायर किया गया था।

यहाँ यह इंगित किया जा सकता है कि दो विवादित अधिसूचनाओं में से केवल एक अधिसूचना दिनांक 28.09.1994 को राज्य विधानमंडल के सदन के समक्ष रखने की आवश्यकता थी क्योंकि धारा 28 की उप-धारा (3) केवल वर्ष 1994 में लाई गई थी। राज्य के हलफनामे के अनुसार, इस मामले में दलीलें समाप्त होने की तारीख को, स्थायी वकील को एक फैक्स संदेश प्राप्त हुआ था कि मई-जून 1994 और 1995 के सत्र में खान और भूविज्ञान विभाग की प्रशासनिक रिपोर्ट के माध्यम से दोनो सदनों के समक्ष अधिसूचना दिनांकित 28.09.1994 जारी की गई थी। हलफनामे में आगे कहा गया है कि हर साल खान और भूविज्ञान विभाग प्रशासनिक रिपोर्ट तैयार करता है, जिसमें खनन से अर्जित राजस्व शामिल होता है और कार्यालय में एक प्रकोष्ठ होता है जो रॉयल्टी की प्रचलित दरों और उन अधिसूचनाओं की रिपोर्ट करता है जिनके तहत यह तय किया जाता है। यह रिपोर्ट हर साल राज्य विधानमंडल के दोनों सदनों को उनकी संबंधित धाराओं के माध्यम से भेजी जाती है। 1994-95 प्रशासनिक रिपोर्ट में, दिनांकित 28.9.1994 की आक्षेपित अधिसूचना का उल्लेख पृष्ठ 6 पर अध्याय IV के पैरा 4:40 में किया गया है और समग्र रूप से अधिसूचना को पृष्ठ 29 पर अनुलग्नक 6 के रूप में शामिल किया गया है। इसी तरह, 1995-96 के लिए प्रशासनिक रिपोर्ट में दिनांकित 28.9.1994 अधिसूचना द्वारा निर्धारित रॉयल्टी के निर्धारण का उल्लेख किया गया है, जिसका उल्लेख पृष्ठ 7 पर अध्याय के पैरा 4.4 में किया गया है। इसी तरह, 1996-97 के लिए प्रशासनिक रिपोर्ट में दिनांकित 28.9.1994 अधिसूचना के माध्यम से खानों के खनिजों पर रॉयल्टी के निर्धारण का भी उल्लेख है। प्रत्येक वर्ष इन रिपोर्टों की आपूर्ति सचिव, बिहार विधानसभा को पर्याप्त संख्या में की जाती थी ताकि प्रतियां दोनों सदनों के सदस्यों को वितरित करने में

सक्षम होती थीं। लगभग 400 प्रतियां विधानसभा को और 100 प्रतियां विधान परिषद को भेजी गईं।

शपथपत्र के समापन पैरा में उपरोक्त कथन के आधार पर यह कहा गया हैः यह स्पष्ट है कि खान और खनिज (विनियमन और विकास) अधिनियम, 1957 की धारा 28 (3) के अनुसार रॉयल्टी तय करने की अधिसूचना दिनांकित 28.09.1994 राज्य विधानमंडल के दोनों सदनों के समक्ष रखी गई थी।

अपीलार्थियों के लिए उत्तर शपथ पत्र में एक श्री.सुभाष कुमार, दिनांक 4.6.2000 का एक पत्र, जो एक प्रश्न के जवाब में है, संलग्न किया गया है, जो उप सचिव, राज्य मंत्री गृह का है, जिसमें उप सचिव, बिहार विधान सभा का 27 मई, 2000 का पत्र संख्या 4/99-4-7 संलग्न है। जो अभिलेख करता हैः

निर्देश (1) के अनुसार यह सूचित करना होगा कि बिहार विधानसभा को बिहार लघु खनिज रियायत नियम, 1972 और इस संबंध में किए गए किसी भी विनियमन के संशोधन के बारे में कोई जानकारी नहीं हैः.

दो हलफनामों के अवलोकन से यह स्पष्ट होता है कि धारा 28 की उप-धारा (3) द्वारा वास्तव में आवश्यक रूप से दिनांकित 28.9.1994 की आक्षेपित अधिसूचना नहीं दी गई थी। ऐसा लगता है कि सरकार के विभिन्न विभाग हर साल अपने कामकाज और अर्जित राजस्व के संबंध में अपनी प्रशासनिक रिपोर्ट भेजते हैं। इस संदर्भ में खान और भूविज्ञान विभाग ने 1994-95,1995-96 और 1996-97 के लिए अपनी प्रशासनिक रिपोर्ट तैयार की और भेजी और इन रिपोर्टों में दिनांकित 28.9.1994 अधिसूचना का उल्लेख किया गया है। इसके अलावा विधानसभा के लिए 400 प्रतियां और विधान परिषद के लिए 100 प्रतियां प्रसार के लिए भेजी गई।इसके बाद ऐसा कोई अन्य दस्तावेज नहीं है जो यह दर्शाता हो कि इसे वास्तव में सदन के समक्ष रखा गया था। भले ही इन रिपोर्टों को भेजा गया हो और सदन के समक्ष रखा गया हो, इसे प्रशासनिक रिपोर्ट कहा जाता था जिसमें उक्त अधिसूचना दिनांक 28.9.1994 शामिल थी। वास्तव में, 27 मई, 2000 को श्री जगदीश प्रसाद यादव,

उप सचिव। बिहार विधान सभा के पत्र बताते हैं कि सदन को बिहार खनिज रियायत नियम 1972 और उसके तहत किए गए संशोधन या इस संबंध में किए गए किसी भी विनियमन के बारे में कोई जानकारी नहीं है।

इसलिए, पक्षों के हलफनामों के आधार पर यह मानना संभव नहीं है कि 28.9.1994 दिनांकित आक्षेपित अधिसूचना वास्तव में धारा 28 (3) के संदर्भ में रखी गई थी। यह किसी प्रशासनिक रिपोर्ट का हिस्सा होने के नाते उक्त उप-धारा (3) के संदर्भ में इसे रखने के लिए एक तथ्य नहीं हो सकता है। यद्यपि राज्य की ओर से हलफनामे से पता चलता है कि बिहार विधानसभा की प्रक्रिया और कार्य संचालन के नियमों के तहत, एक प्रत्यायोजित विधान समिति है, जो उन सभी नियमों की जांच करती है, जिन्हें सदन के समक्ष रखा जाना आवश्यक है, जो इसके तहत शामिल ऐसे व्यक्तियों के कामकाज का भी निरीक्षण और जांच करती है।

मेसर्स एटलस साइकिल इंडस्ट्रीज लिमिटेड और अन्य 1979 (2) एससीसी 196 इस मामले में भी एक तर्क यह था कि आवश्यक वस्तु अधिनियम 1955 की धारा 3 की उप-धारा (6) द्वारा आवश्यक अधिसूचनाओं को संसद के समक्ष नहीं रखा गया था, इस अधिनियम की धारा 3 की उप-धारा (6) में यह अपेक्षा की गई है कि केंद्र सरकार द्वारा या केंद्र सरकार के किसी अधिकारी या प्राधिकारी द्वारा इस धारा के तहत किया गया प्रत्येक आदेश संसद के दोनों सदनों के समक्ष, जितनी जल्दी हो सके, तैयार किए जाने के बाद रखा जाएगा। यह उस प्रावधान के समान है जिस पर हम धारा 28 की उप-धारा (3) के तहत विचार कर रहे हैं। न्यायालय ने इस तरह के प्रावधान को निर्देशिका माना और इसलिए संसद के समक्ष खंड 15 (3) के तहत लौह और इस्पात नियंत्रण आदेश 1956 और अधिसूचना को नहीं रखने के इस चूक के लिए आदेश अमान्य नहीं होगा।

हालाँकि, चूंकि हमने इस बात को बरकरार रखा है कि राज्य द्वारा जारी की गई विवादित अधिसूचनाएँ प्रतिनिधि मंडल के दायरे में हैं और वह प्रतिनिधि मंडल अत्यधिक नहीं है क्योंकि धारा 28 की उप-धारा (3) के तहत राज्य पर नियंत्रण के बावजूद राज्य सरकार पर पर्याप्त दिशानिर्देश और नियंत्रण हैं, इसलिए इसकी वैधता पर

कोई प्रभाव नहीं पड़ेगा। लेकिन हम यह स्पष्ट करते हैं कि जब धारा 28 की उप-धारा (3) के तहत किसी क़ानून को लागू करने की आवश्यकता होती है तो राज्य सरकार का दायित्व होता है कि वह संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष इस विशिष्ट नोट को रखे। भले ही यह ऐसा नहीं किया गया है, तो राज्य अब इसे जल्द से जल्द राज्य विधानमंडल के प्रत्येक सदन के समक्ष दिनांक 28.09.1994 की अधिसूचना प्रस्तुत करेगा और भविष्य में अधिनियम की धारा 15 की उप-धारा (1) के तहत बनाए गए नियमों के तहत नियम बनाते समय या कोई अधिसूचना जारी करते समय भी ऐसा करेगा।

अपीलार्थियों के लिए एक अन्य निवेदन यह है कि प्रतिनिधि या संसद को प्रतिनिधि पर अपना नियंत्रण बनाए रखना चाहिए और ऐसे प्रतिनिधि को वर्तमान मामले की तरह किसी अन्य विधानमंडल, अर्थात् राज्य विधानमंडल को नहीं सौंपा जा सकता है। इस प्रस्तुतिकरण को पीछे हटाने के लिए राज्य की ओर से विद्वान वकिल नेप्रत्यायोजित विधान प्रावधान (संशोधन) अधिनियम, 1983 को संदर्भित किया। इस अधिनियम ने राज्य विधानसभाओं के समक्ष प्रतिनिधि द्वारा बनाए गए कुछ नियमों को रखने के संबंध में अधीनस्थ विधान पर समितियों की सिफारिशों को लागू करने के लिए विभिन्न संसद अधिनियमों में संशोधन किया। इस अधिनियम की अनुसूची, संसद द्वारा किए गए ऐसे संशोधनों की बड़ी संख्या को संदर्भित करती है। उनमें से कुछ को इसके तहत संदर्भित किया जा रहा है, अर्थात्, धार्मिक बंदोबस्ती अधिनियम, 1863, संशोधन धारा 8 जिसके लिए आवश्यक है कि इस धारा के तहत बनाए गए प्रत्येक नियम को राज्य विधानमंडल के समक्ष, जैसे ही बनाया जाएगा, रखा जाएगा। प्रेस और पुस्तक पंजीकरण अधिनियम, 1867 की धारा 20 में संशोधन करके यह निर्देश देता है कि इस धारा के तहत राज्य सरकार द्वारा बनाए गए प्रत्येक नियम को बनाए जाने के तुरंत बाद राज्य विधानमंडल के समक्ष रखा जाएगा। इसी प्रकार भारतीय ईसाई विवाह अधिनियम, 1872 की धारा 83 में यह अपेक्षा की गई है कि इस धारा के तहत राज्य सरकार द्वारा बनाए गए प्रत्येक नियम को बनाए जाने के तुरंत बाद राज्य विधानमंडल के समक्ष रखा जाएगा। पंजीकरण अधिनियम, 1908 ने धारा 91 (1) में संशोधन किया जिसके माध्यम से निम्नलिखित को लाया गया-इस धारा के तहत निर्धारित या

धारा 69 के तहत बनाए गए प्रत्येक नियम को बनाते ही राज्य विधानमंडल के समक्ष रखा जाएगा।

हम आगे इसकी गणना नहीं कर रहे हैं कि अनुसूची में ही बड़ी संख्या में मामले दर्ज किए गए हैं।उनमें से प्रत्येक संसद का अधिनियम था जिसमें एक प्रतिनिधि के संदर्भ में, उसके द्वारा बनाए गए नियमों को राज्य विधानमंडल के समक्ष रखने के लिए प्रावधान किए गए हैं। इस प्रकार, धारा 28 की उप-धारा (3) के तहत राज्य सरकार द्वारा बनाई गई किसी भी अधिसूचना या नियमों को किसी भी नई प्रक्रिया से बाहर नहीं कहा जा सकता है, लेकिन यह एक अच्छी तरह से मान्यता प्राप्त सिद्धांत है। प्रस्तुतिकरण यह था कि एक विधानमंडल के तहत एक प्रतिनिधि कैसे हो सकता है अर्थातसंसद को किसी अन्य विधानमंडल के नियंत्रण में रखा जाए। इस प्रस्तुति का कोई महत्व नहीं है।किसी भी संविधान की संघीय संरचना में, उनके क्षेत्र अच्छी तरह से परिभाषित होते हैं, कभी-कभी वही विषय दोनों विधानसभाओं के नियंत्रण में हो सकता है जैसा कि हमारे संविधान की समवर्ती सूची में है। इस प्रकार किसी दिए गए मामले में, जैसा कि उपरोक्त में, बड़ी संख्या में ऐसे मामले संसद के प्रतिनिधि थे जिन्हें राज्य विधानमंडल के नियंत्रण में रखा गया था। इस निवेदन को विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता श्री नरीमन द्वारा प्रस्तुत करके चुनौती दी जानी चाहिए कि 1983 के अधिनियम के तहत अनुसूची के सभी मामले हमारे संविधान की सातवीं अनुसूची की समवर्ती सूची के तहत आने वाले मामले हैं। ऐसा इसलिए था क्योंकि संसद और राज्य विधानमंडल दोनों के पास एक ही विषय पर कानून बनाने की पूर्ण शक्ति थी। हमारी सुविचारित राय में इससे कोई फर्क नहीं पड़ेगा। यह दर्ज करना महत्वपूर्ण है, हालांकि जिस विषय के साथ हम काम कर रहे हैं, अर्थात खानों और खनिज विकास का विनियमन समवर्ती सूची में नहीं आता है, लेकिन फिर भी दोनों प्रविष्टि 54 सूची I के तहत संसद के क्षेत्र में आते हैं और प्रविष्टि 23 सूची II के तहत राज्य विधानमंडल, उनके संभावित संघर्ष को संघ के नियंत्रण में विनियमन और विकास के संबंध में सूची I के प्रावधानों के अधीन, प्रविष्टि 23 सूची II में निम्नलिखित शब्द द्वारा हल किया जाता है। यह नियंत्रण पूर्ण या आंशिक हो सकता है। वर्तमान मामले में जब यह 1957 का अधिनियम पारित किया गया था, तो इस विषय पर संघ का पूर्ण नियंत्रण था और राज्य के पास कानून बनाने

के लिए कोई क्षेत्र नहीं बचा था। लेकिन पूरे क्षेत्र का यह आवरण स्वयं 1957 के अधिनियम द्वारा था, किसी अन्य संवैधानिक सीमा द्वारा नहीं। फिर वह अधिनियम जो पूरे क्षेत्र को लेता है, उससे आंशिक या पूरी तरह से भी वापस ले सकता है। वर्तमान मामले में चूंकि संसद ने मद 54 सूची I के तहत अपने विवेकाधिकार का प्रयोग किया है, इसलिए राज्य विधानमंडल को प्रविष्टि 23 सूची II के तहत अपनी शक्ति से वंचित कर दिया गया है। यह कहा जा सकता है कि जब तक अधिनियम लागू रहता है, यह राज्य विधानमंडल की शक्ति को ग्रस्त कर लेता है। वर्तमान मामले में, जैसा कि बैजनाथ केडिया के मामले (उपरोक्त) में कहा गया है, उपरोक्त 1957 अधिनियम के पारित होने के बाद संसद द्वारा राज्य विधानमंडल की शक्ति को पूरी तरह से अस्वीकार कर दिया गया है। यदि ऐसा है, तो संसद के लिए यह हमेशा खुला रहता है कि यदि वह चाहे तो आंशिक रूप से ग्रहण को वापस ले ले, तो वह विधायिका को अपनी शक्ति का प्रयोग करने के लिए ऐसे हिस्से के लिए छोड़ सकती है जो मूल रूप से सूची II की मद 23 के आधार पर उसके पास है। इस संदर्भ में जब हम धारा 28 की उप-धारा (3) को राज्य विधानमंडल के समक्ष राज्य सरकार द्वारा बनाए गए नियम या अधिसूचना को रखने के प्रावधान के साथ पेश करके संशोधन की जांच करते हैं तो यह नहीं कहा जा सकता है कि यह केवल तभी हो सकता है जब यह समवर्ती सूची में हो। अतः यदि ऐसी नियुक्ति संसद के नियंत्रण से बाहर है तो इसे अक्षम या बनाए रखना नहीं कहा जा सकता है। जैसा कि हमने कहा है कि राज्य विधानमंडल के समक्ष यह नियुक्ति एक सीमित उद्देश्य के लिए है जिसके लिए संसद सक्षम है। इस प्रकार धारा 28 में उप-धारा (3) को इस दृष्टि से लागू करने का कोई परिणाम नहीं कहा जा सकता है। यह एक उद्देश्य के लिए किया गया था और जैसा कि ऊपर कहा गया है, वह उद्देश्य एक प्रतिनिधि के रूप में अपनी शक्ति का प्रयोग करते हुए राज्य सरकार को नियंत्रण में रखने के लिए पर्याप्त है।

हम यह भी पाते हैं कि हमारे संविधान में कुछ प्रावधान हैं जिन्हें केवल संसद के समक्ष रखने की आवश्यकता है। अनुच्छेद 151 में संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष और राज्य के संदर्भ में भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक की रिपोर्ट को राज्य के विधानमंडल के समक्ष रखने की आवश्यकता है। अनुच्छेद 338 (5) में आयोग की

रिपोर्ट को संसद के प्रत्येक सदन के समक्ष और राज्य सरकार के संदर्भ में उप-अनुच्छेद (7) के तहत राज्य के विधानमंडल के समक्ष रखने की आवश्यकता है। यद्यपि वे केवल संसद के समक्ष रखने के प्रावधान हैं, लेकिन सदन के किसी भी सदस्य के लिए उक्त रिपोर्ट पर चर्चा करने और टिप्पणी करने के लिए हमेशा खुला रहता है।

अधिरोपण की मात्रा पर आते हुए, इस मामले के तथ्यों पर, राज्य सरकार द्वारा रॉयल्टी/अनिवार्य किराया अधिरोपण को मनमाना या अत्यधिक कहा जा सकता है। हम इस तरह के निष्कर्ष पर पहुंचने के लिए रिट याचिका में अपीलार्थियों द्वारा रखी गई कोई सामग्री नहीं पाते हैं। हालांकि धारा 15 की उप-धारा (3) के प्रावधान से राज्य सरकार के लिए हर तीन साल में रॉयल्टी में संशोधन करने की छूट है, लेकिन इतिहास बताता है कि उसने ऐसा नहीं किया है। 1975 के बाद से राज्य सरकार ने रॉयल्टी में केवल चार बार वृद्धि की है और छह साल बीतने के बावजूद 28 सितंबर 1994 के बाद से कोई वृद्धि नहीं हुई है, दूसरे शब्दों में, 25 वर्षों के दौरान रॉयल्टी में केवल चार बार वृद्धि हुई है। यहां तक कि डी. के. त्रिवेदी के मामले (उपरोक्त) में भी, जैसा कि हमने दर्ज किया है, रॉयल्टी में वृद्धि का एक बड़ा प्रतिशत किया गया है, फिर भी उस कारण से इसे रद्द नहीं किया गया था। समापन करने से पहले हम अपनी प्रशंसा को उस तरीके से दर्ज करना चाहेंगे जिसमें पक्षों के विद्वान वकिल अपनी बहुमूल्य दलीलें दीं जिससे हमारा काम आसान हो गया। हालाँकि कभी-कभी उनकी सरलता ने हमें सोचने और पुनर्विचार करने के लिए मजबूर किया, लेकिन जिस सटीकता के माध्यम से प्रस्तुतियाँ की गईं, उससे हमें अपने विवेक के अनुसार निष्कर्ष निकालने में मदद मिली।

उपरोक्त चर्चा और निष्कर्षों को ध्यान में रखते हुए हम निष्कर्ष निकालते हैं:

(ए) 17 अगस्त, 1991 और 28 सितंबर, 1994 की विवादित दो अधिसूचनाएं वैध हैं। (बी) राज्य सरकार अधिनियम की धारा 15 (1) के तहत प्रतिनिधि के रूप में कार्य करते हुए अधिनियम की प्रविष्टि 54 अनुसूची II के परिधीय दायरे के भीतर रॉयल्टी / अनिवार्य किराया तय करने तक सीमित नहीं है। न तो डी. के. त्रिवेदी (उपरोक्त) ने ऐसा कहा है और न ही ऐसा माना जा सकता है। (सी) राज्य सरकार ने उसे सौंपी गई शक्ति के दायरे में काम किया है और इस तरह के

प्रतिनिधिमंडल के पास अधिनियम की प्रस्तावना, उद्देश्य और कारणों और विभिन्न प्रावधानों को ध्यान में रखते हुए पर्याप्त दिशानिर्देश और जांच है। (डी) राज्य विधानमंडल के समक्ष केवल नियमों या अधिसूचनाओं को रखने की आवश्यकता भी राज्य सरकार पर एक प्रतिनिधि के रूप में अपनी शक्तियों का प्रयोग करने के लिए रोक का एक रूप है। (ई) इस मामले में अधिनियम की धारा 28 की उप-धारा (3) द्वारा आवश्यकतानुसार दिनांकित 28.09.1994 आक्षेपित अधिसूचना प्रस्तुत नहीं की गई है। राज्य सरकार को जल्द से जल्द ऐसा करने का निर्देश दिया गया है। (एफ) तथापि, उक्त अधिसूचना को लागू न करने से यह अमान्य नहीं होगा, क्योंकि उक्त आवश्यकता केवल निर्देशिका है। (जी) इस मामले के तथ्यों और परिस्थितियों पर रॉयल्टी की वृद्धि को मनमाना या अन्यथा अवैध नहीं कहा जा सकता है।

उपरोक्त निष्कर्षों को देखते हुए, हम इन अपीलों में कोई योग्यता नहीं पाते हैं और तदनुसार उन्हें खारिज कर दिया जाता है। हमने उच्च न्यायालय के फैसले को बरकरार रखा लेकिन एक अलग तर्क पर जैसा कि हमने पहले दर्ज किया था। अपीलें लागत के साथ खारिज कर दी जाती हैं।

खण्डन (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।