अध्याय–V: खनन प्राप्तियाँ

5.1 कर प्रशासन

राज्य में खनन क्रिया–कलाप से प्राप्तियों का आरोपण एवं उद्ग्रहण खान एवं खनिज (विकास और विनियमन) (खा0 एवं ख0वि0 और वि0) अधिनियम, 1957, खनिज परिहार नियमावली, 1960, एवं उत्तर प्रदेश उप खनिज परिहार (उ0प्र0उ0ख0प0) नियमावली, 1963 द्वारा शासित होता है। प्रमुख सचिव, भूतत्व एवं खनिकर्म, उत्तर प्रदेश, शासन स्तर पर विभाग के प्रशासनिक प्रमुख होते हैं। भूतत्व एवं खनिकर्म विभाग (विभाग) का समग्र नियंत्रण एवं निर्देशन निदेशक, भूतत्व एवं खनिकर्म, उत्तर प्रदेश, लखनऊ में निहित है। मुख्यालय पर निदेशक, भूतत्व एवं खनिकर्म की सहायता संयुक्त निदेशक द्वारा की जाती है जिसकी आगे सहायता मुख्य खान अधिकारी द्वारा की जाती है। जिला स्तर पर, जिला खान अधिकारी (जि0खा0अधि0) देय एवं भुगतान योग्य रॉयल्टी, भाटक एवं अनुज्ञापत्र शुल्क इत्यादि के निर्धारण के लिए उत्तरदायी है। अतिरिक्त जिला मजिस्ट्रेट (वित्त एवं राजस्व) जिला कलेक्टर के समग्र प्रशासनिक नियंत्रण के तहत खनन प्राप्तियों के संग्रह और लेखा के प्रभारी है।

5.2 लेखापरीक्षा के परिणाम

2018–19 के दौरान, भूतत्व एवं खनिकर्म विभाग की 76 लेखापरीक्षा योग्य इकाइयों में से 20[1] इकाइयों के अभिलेखों की नमूना जाँच में 2,169 मामलों में सन्निहित ₹ 239.91 करोड़ के रॉयल्टी का न/कम वसूल किया जाना एवं अन्य अनियमितताओं का पता चला जैसा कि **सारणी–5.1** में वर्णित है।

सारणी – 5.1

क्र0 सं0	श्रेणियाँ	मामलों की संख्या	धनराशि (₹ करोड़ में)
1	रॉयल्टी न/कम वसूल किया जाना	589	22.49
2	पट्टा विलेखों पर स्टाम्प शुल्क का कम आरोपण	61	5.24
3	शास्ति का अनारोपण	71	1.73
4	खनिजों के मूल्य की वसूली न किया जाना	979	168.96
5	अन्य अनियमिततायें[2]	469	41.49
योग		**2,169**	**239.91**

वर्ष 2018–19 में इंगित एक मामले में ₹ 4.44 लाख की धनराशि को विभाग ने (अप्रैल 2018 एवं अगस्त 2020 के मध्य) स्वीकार किया एवं ₹ 4.44 लाख़ की वसूली को प्रतिवेदित किया।

इस अध्याय में ₹ 135.21 करोड़ की धनराशि की अनियमितताओं के 1,806 मामलों को निर्देशित किया गया है। इनमें से, कुछ अनियमितताओं को विगत पाँच वर्षों के दौरान बार–बार प्रतिवेदित किया गया है जैसा कि **सारणी 5.2** में वर्णित है:

---

[1] प्रमुख सचिव एवं निदेशक, भूतत्व एवं खनिकर्म, उत्तर प्रदेश, लखनऊ, एवं जि.खा.अ. आगरा, अलीगढ, इलाहाबाद, बागपत, बाँदा, बरेली, इटावा, फिरोजाबाद, जी0बी0नगर, गाजियाबाद, झाँसी, कन्नौज, ललितपुर, लखनऊ, महोबा, मैनपुरी, मिर्जापुर, सोनभद्र और उन्नाव।

[2] जि0ख0फा0न्या0 में प्रतिफल की वसूली लाइसेन्स/पट्टेधारकों से न किया जाना, पट्टाधारकों से रॉयल्टी के विलम्ब से भुगतान पर ब्याज प्रभार्य नहीं किया जाना, ईंट भटठा स्वामियों द्वारा रॉयल्टी के विलम्ब से भुगतान पर ब्याज प्रभारित न किया जाना आदि।

सारणी–5.2

(₹ करोड़ में)

प्रेक्षण की प्रकृति	2013–14		2014–15		2015–16		2016–17		2017–18		योग	
	मामले	धनराशि	मामले	धनराशि	मामले	धनराशि	मामले	धनराशि	मामले	धनराशि	मामले	धनराशि
खनिज के मूल्य की वसूली न किया जाना	221	13.92	311	13.98	3,491	476.06	1,181	193.97	334	26.27	5,538	724.20
पर्यावरण मंजूरी (प.मं) के बिना खनिजों का उत्खनन	-	-	-	-	04	66.90	04	33.75	-	-	08	100.65
ईंट भट्ठा स्वामियों से रॉयल्टी एवं अनुज्ञा प्रार्थनापत्र शुल्क की वसूली न किया जाना	412	3.87	1,430	6.84	39	0.25	353	6.66	660	7.07	2,894	24.69

इंगित की गई त्रुटियाँ/चूकें नमूना लेखापरीक्षा पर आधारित हैं। **इसलिए यह जाँच करने के लिए कि क्या समान त्रुटियाँ/चूकें अन्य जगह भी घटित हुई हैं, अगर हाँ, तो उसे सुधारने तथा इस तरह के त्रुटियों/चूकों को रोक सकने हेतु एक प्रणाली को स्थापित करने के लिए शासन/विभाग सभी इकाईयों का व्यापक पुनरीक्षण कर सकते हैं।**

5.3 जिला खनिज फाउन्डेशन न्यास (जि0ख0फा0न्या0) के निर्माण के संबंध में संवैधानिक प्रावधानों का अनुपालन न किया जाना

राज्य सरकार ने संविधान के अनुच्छेद 266(1) और 204(3) का उल्लघंन करते हुये, जि0ख0फा0न्या0 का गठन किया, अनुसूचित वाणिज्यिक बैंक में न्यास निधि को बनाये रखा और शासी परिषद तथा प्रबंध समिति को बिना पूर्व विधायी प्राधिकार के व्यय करने की अनुमति दी।

संविधान के अनुच्छेद 266(1) अन्य विषयों के साथ–साथ यह परिकल्पना करता है कि राज्य सरकार द्वारा प्राप्त सभी राजस्व राज्य के समेकित निधि का भाग होगा। अनुच्छेद 204(3) में प्रावधान है कि इस अनुच्छेद के प्रावधानो के अनुसार पारित कानून द्वारा किये गये विनियोग को छोड़कर राज्य के समेकित निधि से कोई धन आहरित नहीं किया जायेगा।

खान एवं खनिज (विकास और विनियमन) अधिनियम, 1957 की धारा 9ख के प्रावधानों के अन्तर्गत, भारत सरकार (भा0स0) ने (16 सितम्बर 2015) दिशा निर्देश जारी किये (i) जिसमें राज्य सरकारों को निर्देश दिया गया कि वे खनन संबधित कार्यों से प्रभावित जिलों में जिला खनिज फाउन्डेशन की स्थापना करे और (ii) खनन प्रभावित क्षेत्रों के लिये एक विकास कार्यक्रम लागू करने के लिये जिला खनिज फाउन्डेशन को निर्देश दिये। खनन मंत्रालय, भा0स0, ने अधिसूचना दिनांक 17 सितम्बर 2015 के द्वारा, दिये गये खनन पट्टे के संबंध में फाउन्डेशन को योगदान की दर 12 जनवरी 2015 से पहले खनन पट्टे के संबंध में रॉयल्टी के 30 प्रतिशत की दर से एवं 12 जनवरी 2015 को या उसके बाद दिये गये खनन पट्टे के संबंध में रॉयल्टी के 10 प्रतिशत की दर निर्धारित की गयी। यह दर कोयले आदि के अतिरिक्त अन्य खनिजों के खनन के लिये लागू थी। इसी प्रकार, कोयला मंत्रालय ने एक अधिसूचना (20 अक्टूम्बर 2015), के द्वारा कोयला, लिग्नाइट और रेत के खनन के संबंध में फाउन्डेशन को दिये जाने वाले योगदान की दर 12 जनवरी 2015 से पहले दिये गये खनन पट्टे के सम्बंध में रॉयल्टी के 30 प्रतिशत एवं 12 जनवरी 2015 को या उसके बाद दिये गये खनन पट्टे के सम्बंध में रॉयल्टी के 10 प्रतिशत पर निर्धारित की।

राज्य सरकार द्वारा जि0ख0फा0न्या0 की स्थापना दिनांक 25 अप्रैल 2017 की अधिसूचना के माध्यम से की गयी। मई 2017 में उत्तर प्रदेश सरकार (उ0प्र0स0) ने जि0ख0फा0न्या0 की संरचना और कार्यकलाप को विनियमित करने और खनन

गतिविधियों के प्रभावित क्षेत्रों में विकास गतिविधियों को ले जाने के लिये उत्तर प्रदेश जिला खनिज फाउन्डेशन न्यास नियमावली, 2017 बनाई। अग्रेतर, उक्त नियमों के नियम 4 के अनुसार, एक शासी परिषद और न्यास की एक प्रबंध समिति को न्यास के कामकाज के लिये व्यापक नीति का निर्माण करने और उपरोक्त नीति संरचना के अनुसार व्यय करने का काम सौंपा गया है।

लेखापरीक्षा में यह पाया (नवम्बर 2019) कि उक्त नियमों के नियम 15 के अनुसार, न्यास निधि को प्रत्येक जिलों के अनुसूचित वाणिज्यिक राष्ट्रीयकृत बैंक में

न्यास के नाम से रखा जाना था। जि0ख0फा0न्या0 में 2017–18 और 2018–19 के बीच आरोपित एवं एकत्रित ₹ 432.37 करोड़ की राशि उत्तर प्रदेश के विभिन्न जिलों के विभिन्न बैंको में जमा की गयी थी। लेखापरीक्षा के दौरान, यह पाया गया कि 75 जिलों मे से 45 जिलों में विभिन्न उद्देश्यों के लिये बनाये गये संबंधित न्यास से ₹ 117.35 करोड़ व्यय किया गया था **(परिशिष्ट-XIII)**। अग्रेतर, लेखापरीक्षा ने देखा कि दो जिलों[3] में ₹ 3.80 करोड़ की धनराशि निर्माण के लिये व्यय की गई थी जोकि भा0स0 द्वारा जारी दिशानिर्देशों[4] के अनुरूप नहीं थीं।

जि0ख0फा0न्या0 के निर्माण के संबंध में लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित प्रेक्षण कियाः

(i) अनुसूचित वाणिज्यिक राष्ट्रीयकृत बैंक में न्यास निधि को बनाये रखने का प्रावधान संविधान के अनुच्छेद 266(1) का उल्लंघन है जो यह बताता है कि राज्य सरकार द्वारा प्राप्त सभी राजस्व राज्य के समेकित निधि का हिस्सा होना चाहिये। सरकारी खाते और विशेष रूप से राज्य के समेकित निधि के बाहर एक न्यास निधि के निर्माण के साथ धनराशि का अनुसूचित वाणिज्यिक बैंक में रखा जाना संवैधानिक प्रावधानों का उल्लंघन है।

(ii) जि0ख0फा0न्या0 नियमावली, 2017 के नियम 9(vi) में लाये गये उद्दश्यों के लिए न्यास निधि से खर्च का दायित्व शासी परिषद तथा प्रबन्ध समिति को सौपा गया है। एक सरकारी विभाग द्वारा व्यय के प्राधिकार को कानून द्वारा बनाये गये विनियोग के माध्यम से पूर्व विधायी प्राधिकार प्राप्त होना चाहिये।

लेखापरीक्षा ने अग्रेतर देखा कि भारत सरकार, खान मंत्रालय के राष्ट्रीय खनिज अन्वेषण न्यास (रा0ख0अ0न्या0) ने, ऐसे ही मामले में जिसमे पहले न्यास को अनुसूचित बैंक में बैंक खाते खोलने और संचालित करने की अनुमति दी थी, अधिसूचना दिनांक 7 मार्च 2018 के माध्यम से राष्ट्रीय खनिज अन्वेषण न्यास नियमावली, 2015 का निम्नलिखित तरीके से संशोधित किया।

(i) इस अधिसूचना के प्रकाशन के पश्चात जितनी जल्दी सम्भव हो न्यास का बैंक खाता बंद कर दिया जायेगा।

(ii) निधि के अधीन व्यय करने के लिये समुचित शीर्ष के अंतर्गत केंद्र सरकार की अनुदान मांगों के लिये वार्षिक बजट का भी प्रावधान किया जायेगा।

(iii) निधि के तहत व्यय संगत उप–मुख्य या लघु शीर्षों एवं केन्द्र सरकार द्वारा जारी स्वीकृति के आधार पर किया जायेगा।

जहाँ तक रा0ख0अ0न्या0 का सम्बंध है भारत सरकार ने, वास्तव में इस अधिसूचना के माध्यम से, संवैधानिक प्रावधानों के साथ, प्राप्तियों के उपचार एवं व्यय के प्राधिकार दोनों के संबंध में अनुपालन सुनिश्चित किया है।

इस दृष्टिकोण से आगे, खनन पट्टे/परमिट के संबंध में जिला खनिज फाउन्डेशन न्यास निधि की स्थापना और अनुसूचित वाणिज्यिक बैंक मे न्यास के रख–रखाव के

[3] ललितपुर और सोनभद्र।

[4] भा0स0 ने प्रधानमंत्री खनिज क्षेत्र कल्याण योजना (पीएम0के0के0के0वाई0) प्रचलित की (सितम्बर 2015) जिससे जि0ख0फा0न्या0 निधि से इस योजना के तहत कवर की जाने वाली गतिविधियों को निर्धारित किया गया है।

साथ–साथ शासी परिषद एवं प्रबंध समिति के बिना विधायी प्राधिकार के खर्च की अनुमति देने की पूरी व्यवस्था पर पुनः ध्यान देने की आवश्यकता है।

लेखापरीक्षा ने प्रकरण विभाग को प्रतिवेदित किया (नवम्बर 2019)। उत्तर (मई 2020) में, विभाग ने बताया कि खनिजों से प्राप्त रॉयल्टी की धनराशि राजस्व की धनराशि है, जबकि रॉयल्टी पर जि0ख0फा0 के रूप में प्राप्त धनराशि उपकर की धनराशि है, जो राज्य सरकार की राजस्व की धनराशि नहीं है। अग्रेतर बताया गया कि भारत सरकार से प्राप्त दिशा–निर्देश के अनुसार राज्य सरकार द्वारा जि0ख0फा0न्या0 नियमावली, 2017, में प्रावधान किये गये हैं तथा खा0 एवं ख0 वि0 और वि0 अधिनियम, 1957 के प्रावधानों के सम्बन्ध में राज्य सरकार द्वारा टिप्पणी किया जाना उचित नहीं है।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य योग्य नहीं है क्योंकिः

(i) राज्य के प्राधिकार के अन्तर्गत बनायी गयी जि0ख0फा0न्या0 नियमावली, 2017 के प्रावधानों के तहत, आरोपणीय होने के कारण राज्य सरकार द्वारा फाउन्डेशन की तरफ से किया गया सन्ग्रह राजस्व की प्रकृति का है। इसलिये, संविधान के अनुच्छेद 266 (1) के अनुसार, इस तरह की आय राज्य के समेकित निधि का हिस्सा होना चाहिये।

(ii) यहाँ ये उल्लेखनीय है कि राज्य सरकार द्वारा लगाये गये उपकर को राज्य की समेकित निधि में जमा किया जा रहा है। भूमि की दरें और उपकर (मुख्य शीर्ष–0029–भू राजस्व–103– भूमि की दरें एवं उपकर) और अन्य अधिनियमों के अन्तर्गत उपकरों से प्राप्तियां (मुख्य शीर्ष–सेवा कर–112– अन्य अधिनियमों के अन्तर्गत उपकरों से प्राप्तियां) उदाहरण के लिये आरोपित, संग्रहित एवं राज्य की समेकित निधि में जमा किया जाता है।

(iii) जिस तरह से केन्द्र और राज्य सरकार दोनो में उपकर प्राप्तियों का लेखा–जोखा रखा जाता है वह एक सामान्य दृष्टिकोण से उपजा है। भारत सरकार के मामले में विभिन्न प्रकृति के उपकरों जैसा कि कोयला एवं कोक पर उपकर, लौह अयस्क पर उपकर, अभ्रक पर उपकर और चूना पत्थर एवं डोलोमाइट आदि पर उपकर, सभी को भारत सरकार की समेकित निधि में प्रासंगिक प्राप्ति राजस्व शीर्ष में जमा किया जाता है।

(iv) जैसा कि प्रस्तर में विस्तृत वर्णन किया गया है, रा0ख0अ0न्या0 के मामले में, इस न्यास में किया गया योगदान भी एक उपकर है। 07 मार्च 2018 की अधिसूचना के माध्यम से भारत सरकार ने, संविधान के अनुच्छेद 266(1) के तहत संवैधानिक प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित किया था और न्यास के प्रति योगदान को भारत सरकार की समेकित निधि का हिस्सा बनाया था। इसलिये, राज्य सरकार संविधान के अनुच्छेद 266(1) के तहत संवैधानिक प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिये भा0स0 के साथ मामला उठा सकती है।

संस्तुतियाँः

1. **न्यास में अंशदान की जाने वाली रॉयल्टी की धनराशि, राज्य के सरकारी खाते का भाग होना चाहिए। सरकार कोडल प्रावधानों के अनुसार व्यय–भार को अधिकृत करने के लिए लोक लेखे के अर्न्तगत एक जि0ख0फा0न्या0 निधि का निर्माण करे। सरकार यह सुनिश्चित करने के लिये कदम उठा सकती है कि लोक लेखे में रखे गये जि0ख0फा0न्या0 निधि को केवल इच्छित उद्देश्यों के लिये स्थानांतरित एवं उपयोग किया जाये।**

2. **सरकार राष्ट्रीय खनिज अन्वेषण न्यास, जहाँ संघ सरकार ने इस सम्बन्ध में संगत नियमों में संशोधन को प्रभावी कर दिया था, की तर्ज पर जिला खनिज फाउन्डेशन न्यास निधि की लेखापरीक्षा भारत के नि0म0ले0प0 द्वारा करवाये जाने की व्यवस्था करे।**

5.4 अवैध खनन के लिये अर्थदण्ड से संबंधित नियमों में संशोधन करने में राज्य सरकार की विफलता

राज्य सरकार द्वारा खनन पट्टों की स्वीकृति से संबंधित शास्ति प्रावधानों में संशोधन करने की विफलता के कारण एक अजीब स्थिति बनी, जहाँ पट्टाधारक को वैध खनन के लिये देय राशि के विपरीत अवैध खनन के लिये कम अर्थदण्ड देना पडता है।

खा0 एवं ख0 वि0 और वि0 अधिनियम 1957 की धारा 21(5), प्रावधानित करता है कि यदि कोई व्यक्ति बिना किसी विधिक प्राधिकार के किसी उपखनिज को, किसी भूमि से हटाता है, राज्य सरकार ऐसे व्यक्ति से, ऐसे हटाये गये उपखनिज, या, जहाँ ऐसे उपखनिज का निस्तारण कर लिया गया है, उसकी कीमत और उस अवधि के लिये जिसके दौरान ऐसे व्यक्ति द्वारा बिना विधिक प्राधिकार के भूमि कब्जे में रखी गयी, किराया, रॉयल्टी या कर, जैसा भी प्रकरण हो, वसूल कर सकती है।

सरकार ने, 15 अक्टूबर 2015 के अपने आदेश में, स्पष्ट किया है कि खनिजों का मूल्य सामान्यतः रॉयल्टी का पाँच गुना है।

उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली, 1963 के नियम 57, यह प्रावधानित करता है कि जो कोई भी नियम 3[5] के उपबन्धों का उल्लघंन करे व दोष सिद्व हो जाने पर किसी भी प्रकार के कारावास से दण्डनीय होगा, जो छः मास तक हो सकता है अथवा जुर्माना से जो ₹ 25,000 तक हो सकता है, अथवा दोनों से होगा। दिनांक 18 मई 2017 के आदेश द्वारा सरकार ने उक्त नियम के अर्थदण्ड के प्रावधानों में संशोधन किया कि कारावास जो पाँच वर्ष तक हो सकता है अथवा जुर्माना, जो प्रति हेक्टेयर क्षेत्र के लिये न्यूनतम ₹ दो लाख एवं अधिकतम ₹ पाँच लाख तक हो सकता है, अथवा दोनों से होगा।

उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली, 1963 के नियम 23(1), यह प्रावधानित करता है कि राज्य सरकार सामान्य अथवा विशिष्ट आदेश द्वारा ऐसे किसी क्षेत्र अथवा क्षेत्रों को, जिसे या जिन्हे नीलाम करके या ई–निविदा द्वारा या नीलाम एवं निविदा द्वारा या ई–नीलाम द्वारा पट्टे पर दिये की घोषणा कर सकती है। अग्रेतर, नियम 23(3), यह प्रावधानित करता है कि ऐसी घोषणा पर, अध्याय–3[6] के उपबन्ध उस क्षेत्र पर लागू नहीं होंगे जिसके सम्बन्ध में घोषणा जारी कर दी गयी है।

लेखापरीक्षा ने नीलामी के द्वारा व्यवस्थित अधिसूचित क्षेत्रों के सन्दर्भ में शास्ति प्रावधानों का दो परिदृश्यों के अन्तर्गत विश्लेषण कियाः (क) नीलाम किये गये क्षेत्रों में और (ख) नीलाम किये गये क्षेत्रों से सटे हुए क्षेत्रों में अवैध खनन। विश्लेषण के परिणाम नीचे दिये गये हैं।

(क) नीलाम किये गये क्षेत्रों में अवैध खनन के लिये आरोपित अर्थदण्ड का विश्लेषणः

लेखापरीक्षा ने पाया कि अधिसूचना दिनांक 18 मई 2017 के तहत सरकार द्वारा अवैध खनन के लिये अर्थदण्ड की अधिकतम धनराशि ₹ 25,000 से बढ़ाकर ₹ पाँच लाख प्रति हेक्टेयर कर दी गयी है।

इस सम्बन्ध में विभाग द्वारा दो जनपदों[7] में ई–नीलामी के द्वारा स्वीकृत 14 खनन पट्टों का विश्लेषण किया गया। यह देखा गया कि पट्टा अनुबन्धों में कोई उल्लेख नहीं था कि अवैध खनन के लिये अधिकतम भुगतान योग्य अर्थदण्ड ₹ पाँच लाख प्रति हेक्टेयर थी। अग्रेतर, उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली, 1963 का नियम 23(3), यह

---

[5] खनन संक्रियायें इस नियमावली के अधीन दिये गये खनन पट्टे या खनन अनुज्ञापत्र की शर्तो और प्रतिबन्धों के अधीन होगी।

[6] रॉयल्टी एवं भाटक से संबंधित भुगतान का प्रावधान।

[7] झाँसी एवं सोनभद्र

प्रावधानित करता है कि नीलाम किये गये क्षेत्रों के लिये, अध्याय–3 के तहत निर्धारित रॉयल्टी लागू नहीं होगी, अवैध खनन के मामलों मे ऐसे मामलों में खनिजों का मूल्य निर्धारण करने के तरीकों में अस्पष्टता है।

अग्रेतर यह पाया गया कि पट्टाधारकों द्वारा पट्टा अवधि (पाँच वर्ष) के दौरान भुगतान योग्य नीलामी की धनराशि ₹ 27.31 करोड़ से ₹ 189.28 करोड़ के मध्य थी (**परिशिष्ट–XIV**)।

इसके आलोक में, अर्थदण्ड का आरोपण, जो कि अवैध खनन रोकने के लिये एक निवारक की तरह है, एक उपयुक्त राशि होनी चाहिये। यहां तक कि ₹ पाँच लाख के अर्थदण्ड की संशोधित राशि पट्टाधारक द्वारा भुगतान की गयी सबसे कम नीलामी राशि (₹ 27.31 करोड़) का 0.18 प्रतिशत है। तद्नुसार, नीलामी के माध्यम से पट्टे पर दिये गये क्षेत्रों के सम्बन्ध में अर्थदण्ड की राशि की समीक्षा की आवश्यकता है।

(ख) नीलाम किये गये क्षेत्रों से सटे हुए क्षेत्रों में अवैध खनन के लिये आरोपित अर्थदण्ड का विश्लेषण:

लेखापरीक्षा ने जि0खा0अ0 सोनभद्र में चार पट्टाधारकों के अभिलेखों की नमूना जाँच की और देखा कि दो मामलों में, जहाँ पट्टे ई–नीलामी के माध्यम से स्वीकृत किये गये थे, निदेशक भूतत्व एवं खनिकर्म कार्यालय के जाँच दल ने प्रतिवेदित (19 जून 2018) किया कि दो पट्टाधारकों द्वारा अपने स्वीकृत क्षेत्र से सटे क्षेत्र से 70,504.75 घ0मी0 उपखनिज (बालू/मोरम) का अवैध उत्खनन किया गया है। विवरण नीचे **सारणी 5.3** में दिया गया है।

सारणी 5.3
अवैध खनन का विवरण

क्र0 सं0	पट्टेधारक का नाम	पट्टा क्षेत्र	पट्टा अवधि	प्रत्येक वर्ष खनन की जाने वाली मात्रा (घ0मी0 में)	रॉयल्टी की दर प्रति घ0मी0 (₹ में)	बालू/मोरम की अवैध रूप से खनन की गयी मात्रा (घ0मी0 में)
1	श्री अखिलेश पॉल पुत्र श्री यश पॉल	गाटा सं0 246, क्षेत्रफल–12.146 हैक्टेयर, ग्राम– खबेन्धा, तहसील–राबर्ट्सगंज, सोनभद्र	23.03.2018 से 22.03.2023	2.43 लाख	1,068	36,750.00
2	श्री प्रवीन कुमार पुत्र श्री राजेन्द्र प्रसाद	आराजी सं0 385, खण्ड–अ, क्षेत्रफल–12.146 हैक्टेयर, ग्राम–ब्रहमोरी, तहसील–राबर्ट्सगंज, सोनभद्र	02.04.2018 से 01.04.2023	2.43 लाख	1,067	33,754.75

अवैध खनन प्राधिकारियों के संज्ञान में आने पर, जिला मजिस्ट्रेट (जि0म0) ने दोनों पट्टाधारको को अर्थदण्ड के प्रावधानों की व्याख्या के आधार पर बालू/मोरम के अवैध खनन के लिये क्रमशः ₹ 23.59 करोड़ और ₹ 21.65 करोड़ के अर्थदण्ड की राशि के भुगतान करने के लिये माँगपत्र 29 अगस्त 2018 को जारी किया था जो कि ई–नीलामी के माध्यम से निश्चित किये गये पट्टा धारकों के लिये निर्धारित रॉयल्टी की दर के आधार पर था। पट्टाधारकों ने प्रमुख सचिव उ0प्र0 सरकार, भूतत्व एवं खनिकर्म विभाग (17 अक्टूबर 2018 को) से जि0म0 के आदेश दिनांक 29 अगस्त 2018 के संचालन एवं क्रियान्वयन के स्थगन हेतु अपील[8] किया। विशेष सचिव (दिनांक 11 दिसम्बर 2018 के आदेश के द्वारा) ने जि0म0 के मौजूदा आदेशों को इस हद तक संशोधित किया कि पट्टाधारकों से उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली के अनुसूची I के अनुसार रॉयल्टी ₹ 150 प्रति घ0मी0 की दर से प्रभारित किया जायेगा एवं तद्नुसार खनिज मूल्य भी आगणित एवं प्रभारित किया जायेगा।

[8] उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली, 1963 के नियम 78 के अन्तर्गत।

लेखापरीक्षा ने जि0म0 और विशेष सचिव, भूतत्व एवं खनिकर्म द्वारा लगाये गये अर्थदण्ड की राशि का विश्लेषण किया। विवरण नीचे **सारणी 5.4** में दिया गया है।

सारणी 5.4
आरोपित शास्ति की धनराशि का विश्लेषण

मामला	कलेक्टर (जि0म0) के आदेश दिनांक 29 अगस्त 2018 के अनुसार		विशेष सचिव के आदेश दिनांक 11 दिसम्बर 2018 के अनुसार	
I	अवैध खनन की मात्रा	= 36,750 घ0मी0	अवैध खनन की मात्रा	= 36,750 घ0मी0
	→ रॉयल्टी =36,750*1068	= ₹ 3.92 करोड़	→ रॉयल्टी =36,750*150	= ₹ 55.13 लाख
	→ खनिज मूल्य	= ₹ 19.62 करोड़	→ खनिज मूल्य	= ₹ 2.76 करोड़
	→ अर्थदण्ड	= ₹ 5.00 लाख	→ अर्थदण्ड	= ₹ 5.00 लाख
	योग	**= ₹ 23.59 करोड़**	**योग**	**= ₹ 3.36 करोड़**
	अवैध रूप से खनन किये गये खनिज पर अर्थदण्ड की धनराशि प्रति घ0मी0 ₹ 6,422		**अवैध रूप से खनन किये गये खनिज पर अर्थदण्ड की धनराशि प्रति घ0मी0 ₹ 914**	
II	अवैध खनन की मात्रा	= 33,754.75 घ0मी0	अवैध खनन की मात्रा	= 33,754.75 घ0मी0
	→ रॉयल्टी =33,754.75*1067	= ₹ 3.60 करोड़	→ रॉयल्टी =33,754.75*150	= ₹ 50.63 लाख
	→ खनिज मूल्य	= ₹ 18.00 करोड़	→ खनिज मूल्य	= ₹ 2.53 करोड़
	→ अर्थदण्ड	= ₹ 5.00 लाख	→ अर्थदण्ड	= ₹ 5.00 लाख
	योग	**= ₹ 21.65 करोड़**	**योग**	**= ₹ 3.09 करोड़**
	अवैध रूप से खनन किये गये खनिज पर अर्थदण्ड की धनराशि प्रति घ0मी0 ₹ 6,417		**अवैध रूप से खनन किये गये खनिज पर अर्थदण्ड की धनराशि प्रति घ0मी0 ₹ 915**	

जि0म0 और विशेष सचिव, भूतत्व एवं खनिकर्म के आदेशों के एक विश्लेषण से निम्नलिखित प्रदर्शित होता है।

(i) जि0म0 ने ई–नीलामी के माध्यम से स्वीकृत किये गये पट्टेधारक के लिये निर्धारित रॉयल्टी की दर के आधार पर अर्थदण्ड लगाया। दूसरी ओर, विशेष सचिव ने उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली के अध्याय–3 की अनुसूची I के आधार पर अर्थदण्ड लगाया क्योंकि अवैध खनन नीलामी वाले क्षेत्र से सटे क्षेत्र में किया गया था जैसा कि अधिसूचित क्षेत्र से बाहर।

(ii) अर्थदण्ड लागू होने के संदर्भ में, दो निर्णयों का परिणाम, बहुत व्यापक है। जि0म0 के आदेशों के मामले में दोनों पट्टाधारकों को क्रमशः ₹ 23.59 करोड़ और ₹ 21.65 करोड़ का भुगतान करना था। दूसरी ओर, विशेष सचिव, भूतत्व एवं खनिकर्म के निर्णय के आधार पर दोनों पट्टाधारकों को क्रमशः ₹ 3.36 करोड़ और ₹ 3.09 करोड़ का अर्थदण्ड भुगतान करना था।

(iii) जब धनराशियों का आरोपण बालू/मोरम के खनन के प्रति घ0मी0 के परिप्रेक्ष्य के रूप में लिया जाता है तो इसके परिणाम और भी अधिक निरा है। जि0म0 के आदेश के मामले में देय धनराशि ₹ 6,422/₹ 6,417 प्रति घ0मी0 है, जबकि विशेष सचिव, भूतत्व एवं खनिकर्म, के आदेश के मामले मे ₹ 914/₹ 915 प्रति घ0मी0 है। विशेष रूप से विशेष सचिव, भूतत्व एंव खनिकर्म, के आदेश के मामले में देय अर्थदण्ड की राशि ₹ 914/₹ 915 प्रति घ0मी0 जो आसपास के क्षेत्र में अवैध खनन के लिये है, उस राशि से कम है जो पट्टाधारक से बालू/मोरम के वैध खनन के लिये भुगतान करने की अपेक्षा है जिसे ई–नीलामी के माध्यम से क्रमशः ₹ 1,067 और ₹ 1,068 प्रति घ0मी0 निर्धारित किया गया है।

(iv) उपर्युक्त का तात्पर्य यह है कि पट्टाधारक को पट्टे की शर्तो के अनुसार बालू/मोरम के वैध खनन की धनराशि ₹ 1,067/₹ 1,068 प्रति घ0मी0 के विपरीत नीलामी किये गये क्षेत्र से सटे हुए क्षेत्र से बालू/मोरम के अवैध खनन के लिये ₹ 914/₹ 915 प्रति घ0मी0 की कम दर से अर्थदण्ड देना है।

नीलाम किये गये क्षेत्रों में एवं नीलाम किये गये क्षेत्रो के अलावा खनन के लिये शास्ति प्रावधानों का उपरोक्त विश्लेषण निम्नलिखित रिक्त को इंगित करता हैः

(क) जहाँ तक कि गैर–नीलाम क्षेत्रों में अवैध खनन का सम्बन्ध है, राज्य सरकार ने, 15 अक्टूबर 2015 के अपने आदेश में, स्पष्ट किया कि खनिजों का मूल्य उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली, 1963 के अध्याय–3 में निर्धारित सामान्यतः रॉयल्टी का पाँच गुना है। यह उल्लेख किया जा सकता है कि राजस्थान राज्य में, खनिज मूल्य की गणना प्रचलित रॉयल्टी के 10 गुना के रूप में की जाती है जो अवैध रूप से उप खनिजों को उत्खनन एवं प्रेषण करने वाले व्यक्ति से रॉयल्टी के साथ वसूल की जाती है। जबकि मध्य प्रदेश राज्य में, अवैध रूप से निकाले गये/परिवहन किये गये खनिजों पर रॉयल्टी का 30 गुना न्यूनतम अर्थदण्ड आरोपणीय है जो ₹ 10,000 से कम नहीं होगा।

(ख) जैसा कि अर्थदण्ड रॉयल्टी के सन्दर्भ में परिभाषित किया गया है, यह नीलामी के माध्यम से अधिसूचित क्षेत्रों में लागू नहीं होता है जैसा कि उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली, 1963 के नियम 23(3) में प्रावधानित है।

(ग) खा0एवंख0वि0 और वि0 अधिनियम की धारा 21(5) के संदर्भ में अर्थदण्ड लगाने से संबन्धित प्रावधानो के स्पष्टता के अभाव एवं अनुसूची–1 में निर्धारित बालू/मोरम के रॉयल्टी की दर के सापेक्ष नीलामी में प्राप्त दर के गैर तर्कसंगत होने के कारण, व्यक्तिगत अधिकारी और उनके नियंत्रण अधिकारी को अपनी खुद की व्याख्या करना पड़ता है, जो कि राजस्व हित में नहीं हो सकता है।

लेखापरीक्षा ने प्रकरण विभाग को प्रतिवेदित किया (मई 2019)। उत्तर (मई 2020) में, शासन ने बताया कि खा0एवंख0वि0 और वि0 अधिनियम, 1957 में निविदा सह ई–नीलामी के माध्यम से खनिजों का परिहार स्वीकृत किये जाने का प्रावधान किया गया है। उक्त प्रक्रिया को अपनाते हुए राज्य सरकार द्वारा खनन नीति–2017 में उपलब्ध उपखनिजों का परिहार ई–निविदा सह ई–नीलामी के माध्यम से स्वीकृत किया जा रहा है। जब कभी अवैध खनन का मामला संज्ञान में आता है तो, उनके विरूद्ध खा0एवंख0वि0 और वि0 अधिनियम की धारा–21, एवं उ0प्र0उ0ख0प्र0 नियमावली 1963 के नियम–57, के प्रावधानों के अन्तर्गत कार्यवाही की जाती है। ऐसे अवैध खनन के मामलो का निस्तारण बोली मूल्य के आधार पर किया जाना नियमानुकूल नहीं है।

विभाग का उत्तर लेखापरीक्षा द्वारा उठाये गये मुद्दे को संबोधित नहीं करता है। पट्टा क्षेत्र से सटे क्षेत्रों में पट्टाधारक द्वारा बालू/मोरम के अवैध उत्खनन पर उपयुक्त अर्थदण्ड के माध्यम से संबोधित किये जाने की आवश्यकता है। ऐसा न करके, जैसा कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किया गया है, उपखनिजों के सम्बन्ध में अधिनियम एवं उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली के वर्तमान प्रावधानों के आधार पर पट्टाधारक खनिजों का अवैध उत्खनन के लिए अर्थदण्ड की राशि का भुगतान करके जो कि ई–नीलामी के माध्यम से किये गये वैध उत्खनन से कम है के लिये सक्षम है। अग्रेतर, नीलाम किये गये क्षेत्रों में अवैध खनन के लिये आरोपणीय अर्थदण्ड की दर भी अस्पष्ट है। नीलामी के माध्यम से व्यवस्थित किये गये पट्टों के लिये उपयुक्त अर्थदण्ड के आरोपण के साथ–साथ नीलामी वाले क्षेत्र के अलावा अन्य क्षेत्रों के लिये अर्थदण्ड को संशोधित करके अवैध खनन को हतोत्साहित करने की स्पष्ट आवश्यकता है।

संस्तुतियाँः

1. **सरकार को स्पष्ट रूप से परिभाषित/पुनः परिभाषित करना चाहिए कि खा0 एवं ख0वि0 और वि0 अधिनियम की धारा 21(5) के संदर्भ में नीलामी द्वारा पट्टा किये गये क्षेत्र की 'खनिज मूल्य' और रॉयल्टी में क्या निर्धारित हो।**
2. **सरकार उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली, 1963 में अवैध खनन को हतोत्साहित करने के लिये प्रावधानित देय अर्थदण्ड की धनराशि की समीक्षा और संशोधन करे।**

5.5 परिवहन प्रपत्र के बिना निष्पादित किये गये कार्यों के लिये ठेकेदारों से खनिज का मूल्य नहीं वसूला गया

विभाग ने बिना वैध प्राधिकार के खनिजों के उठान के 904 मामलों में ₹ 116.85 करोड़ की धनराशि के खनिज मूल्य तथा देय अर्थदण्ड सिविल कार्य के ठेकेदारों से वसूल नहीं किया।

उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली, 1963 और उत्तर प्रदेश खनिज (अवैध खनन परिवहन और भण्डारण का निवारण) नियमावली, 2002, प्रावधानित करता है कि कोई भी व्यक्ति बिना वैध परिवहन पास (प्रपत्र एम0एम0–11[9]/प्रपत्र सी[10]) के किसी खनिज का परिवहन नहीं करेगा। खा0 एवं ख0 (वि0 और वि0) अधिनियम[11], 1957, प्रावधानित करता है कि वैध प्राधिकार के बिना उपखनिजों के उठान पर रॉयल्टी के साथ खनिज मूल्य की वसूली की जा सकती है। सरकार द्वारा, अपने आदेश दिनांक 15 अक्टूबर 2015 में, यह दोहराया था, कि यदि ठेकेदार रॉयल्टी रसीद को प्रपत्र एम0एम0–11 में प्रस्तुत नहीं करता है तो रॉयल्टी के अलावा, खनिज का मूल्य (सामान्यतः रॉयल्टी का पाँच गुना) की कटौती ठेकेदार के बिल से की जायेगी और राजकोष में जमा किया जायेगा।

लेखापरीक्षा ने 18 जि0खा0का0 के अभिलेखों[12] की नमूना जाँच की और देखा (सितम्बर 2018 एवं मार्च 2019 के मध्य) कि कार्यदायी संस्थाओ ने 1,304 निर्माण कार्य ठेकेदारों के माध्यम से कराये। 904 मामलों में, ठेकेदारों द्वारा बिलों के साथ निर्माण कार्य में खनिजों के प्रयोग के लिये आवश्यक एम0एम0–11 प्रस्तुत नहीं किये गये। अक्टूबर 2015 एवं जनवरी 2019 के मध्य कार्यदायी संस्थाओं ने ठेकेदारों के बिलों से रॉयल्टी ₹ 23.37 करोड़ की कटौती की और वैसे ही कोषागार में जमा कर दिया या सम्बन्धित जि0खा0का0 को चेक दिया। सम्बन्धित जि0खा0अधि0, ने कार्यदायी संस्थाओं के द्वारा रॉयल्टी की कटौती की जानकारी होने के बावजूद भी, खनिज मूल्य की वसूली सुनिश्चित करने के लिये उनके समक्ष मुद्दा नहीं उठाया और खनिज मूल्य ₹ 116.85 करोड़ की वसूली के लिये कोई भी कार्यवाही करने में विफल रहे जैसा कि **परिशिष्ट–XV** में दिखाया गया है।

लेखापरीक्षा ने प्रकरण विभाग को प्रतिवेदित किया (अक्टूबर 2018 एवं अप्रैल 2019 के मध्य)। उनके उत्तर प्रतिक्षित थे (सितम्बर 2020)।

संस्तुतिः

खनन विभाग को सिविल कार्य कराने वाली कार्यदायी संस्थाओं के साथ समन्वय सुनिश्चित करना चाहिए ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि ठेकेदारों ने खनिजों को वैध पट्टाधारकों से लिया है, और ऐसे खनिजों के परिवहन के लिये वैध एम0एम0–11/प्रपत्र सी था।

---

9 खनन पट्टा अथवा क्रशर प्लान्ट धारक द्वारा उप खनिज के परिवहन के लिए निर्गत किये जाने वाला परिवहन पास (रवन्ना)। इसमें पट्टे धारक का नाम और पता, खनिज की प्रकृति एवं मात्रा तथा इसे परिवहन किये जाने वाले वाहन का पंजीयन संख्या अंकित होता है।

10 खनिजों की भंडारण के लाइसेंस धारक स्टोर से खनिजों के वैध परिवहन के लिये 'प्रपत्र सी' में परिवहन पास जारी करेगा।

11 खा0 एवं ख0 (वि0 और वि0) अधिनियम की धारा 21(5)।

12 कोषागार प्रपत्र, चालान, कार्यदायी संस्थाओं द्वारा उपलब्ध कराये गये रॉयल्टी का विवरण।

5.6 खनिजों का अनधिकृत उत्खनन

खा0 एवं ख0 (वि0 और वि0) अधिनियम प्रावधानित करता है कि खनन संक्रियाएं इस अधिनियम व इसके अधीन बने नियमों के अर्न्तगत खनन पट्टे में दिये गये निबन्धनो और शर्तों के अनुसार की जायेगी। अग्रेतर यह प्रावधानित करता है कि जब कभी कोई व्यक्ति वैध प्राधिकार के बिना, किसी खनिज को किसी भूमि से उठाता है, राज्य सरकार ऐसे व्यक्ति से इस प्रकार उठाये गये खनिज को, वापस प्राप्त कर सकती है या जहाँ ऐसे खनिज को पूर्व में ही निस्तारित किया जा चुका हो, रॉयल्टी के साथ उसके मूल्य की वसूली कर सकता है। उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली के अन्तर्गत, कुल रॉयल्टी खनिजों के खनिमुख मूल्य[13] के 20 प्रतिशत की दर से अनाधिक निर्धारित की गयी है।

पर्यावरण संरक्षण अधिनियम (प0सं0अ0), 1986 प्रावधानित करता है कि जो भी इस अधिनियम के किन्ही प्रावधानों का उल्लंघन करता है या पालन करने में विफल रहता है, वह प्रत्येक विफलता के लिये कारावास, जो पाँच वर्ष तक बढ़ाया जा सकता है, या जुर्माना जो एक लाख रूपये तक बढ़ाया जा सकता है, या दोनों से होगा।

5.6.1 पर्यावरण मंजूरी (प0मं0) के बिना खनिजों का उत्खनन

पर्यावरण मंजूरी (प0मं0) के बिना 35,319 घ0मी0 उप खनिजों के उत्खनन पर चार पट्टाधारकों से उत्खनित खनिज मूल्य ₹ 2.99 करोड़ की वसूली नहीं की गयी।

राज्य सरकार द्वारा आदेशित किया गया (मई 2011 एवं मार्च 2012) कि खनन पट्टाधारक पर्यावरण एवं वन मंत्रालय (प0 एवं व0मं0) से प0मं0 प्राप्त करेंगे। यदि कोई पट्टाधारक[14] बिना प0मं0 के खनिजों का उत्खनन करता है, तो यह अवैध खनन माना जायेगा एवं खा0 एवं ख0 (वि0 और वि0) अधिनियम[15] के अन्तर्गत वह रॉयल्टी, खनिज के मूल्य एवं जुर्माना का दायी होगा।

लेखापरीक्षा ने दो[16] जि0खा0का0 में 28 पट्टाधारकों के अभिलेखो[17] की नमूना जाँच की और देखा (नवम्बर 2018 एवं मार्च 2019 के मध्य) कि चार मामलों में, पट्टाधारकों ने जनवरी 2017 एवं दिसम्बर 2017 के मध्य 35,319 घ0मी0 उप खनिजों का उत्खनन प0मं0 प्राप्त किये बिना किया एवं रॉयल्टी ₹ 59.87 लाख का भुगतान किया। प0मं0 प्राप्त किये बिना खनिजों का उत्खनन अवैध था। सम्बन्धित जि0खा0अ0 ने यह सुनिश्चित करने के लिये कोई कदम नहीं उठाया कि पट्टाधारक ने प0मं0 प्राप्त किया था। उन्होंने न ही इन पट्टाधारकों की खनन गतिविधियां रोकीं और न ही एमएम–11 जारी करना रोका। इस प्रकार सम्बन्धित जि0खा0का0 खनिज मूल्य ₹ 2.99 करोड़ (देय रॉयल्टी का पाँच गुना) की धनराशि की वसूली करने में असफल रहे। अग्रेतर, पर्यावरण नियमों के उल्लंघन पर पट्टाधारकों पर जुर्माना प्रति ₹ एक लाख भी आरोपित नहीं किया गया।

लेखापरीक्षा ने प्रकरण विभाग को प्रतिवेदित किया (दिसम्बर 2018 एवं अप्रैल 2019 के मध्य)। उनके उत्तर प्रतीक्षित थे (सितम्बर 2020)।

---

[13] 'खनिमुख मूल्य' का आशय है कि खनन स्थल पर या उत्पादन के बिंदु पर उप खनिज का बिक्री मूल्य।

[14] खा0 एवं ख0 (वि0 और वि0) अधिनियम और उसके अधीन बने नियमों के अन्तर्गत स्वीकृत खनन पट्टे में दिये गये निबन्धनों और शर्तों के अनुसार और पट्टे में निर्दिष्ट क्षेत्रों में खनन संक्रियायें करने के लिए अधिकृत व्यक्ति।

[15] खा0 एवं ख0 (वि0 और वि0) अधिनियम की धारा 21(5)।

[16] झाँसी एवं ललितपुर।

[17] व्यक्तिगत पट्टाधारक की पत्रावली, एमएम 11 निर्गम पंजिका एवं चालान।

5.6.2 खनन योजना में निर्धारित सीमा से अधिक खनिजों का उत्खनन

खनन योजना में निर्धारित सीमा से अधिक खनिज के उत्खनन पर एक पट्टाधारक से खनिज के मूल्य ₹ 79.20 लाख की धनराशि वसूल नहीं की गयी।

उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली 1963, के अन्तर्गत, स्वस्थाने चट्टान किस्म के खनिज निक्षेप एवं बालू अथवा मोरम अथवा बजरी अथवा बोल्डर अथवा इनमें से कोई मिली जुली अवस्था में हो, नदी तल में अनन्य रूप से पायी जाने वाली के सम्बन्ध में खनन संक्रियायें, निदेशक भूतत्व एवं खनिकर्म विभाग द्वारा सम्यक रूप से अनुमोदित खनन योजना के अनुसार, जिसमें वार्षिक विकास योजनाओं का ब्योरा होगा, की जायेगी। निदेशक द्वारा एक बार अनुमोदित खनन योजना, पट्टे की सम्पूर्ण अवधि के लिये वैध होगी। खनन संक्रियायें विधिवत अनुमोदित खनन योजना के अनुसार होनी चाहिये। खनन पट्टा संचालन के दौरान स्वीकृत खनन योजना का कोई संशोधन भी सक्षम प्राधिकारी से पूर्व अनुमोदित होना आवश्यक है।

लेखापरीक्षा ने जि0खा0का0 ललितपुर में 20 पटटाधारकों के अभिलेखों[18] की नमूना जाँच की और देखा (मार्च 2019) कि एक पट्टाधारक ने जनवरी 2017 एवं जून 2017 के मध्य 10,517 घ0मी0 उप खनिजों का उत्खनन खनन योजना में अनुमन्य मात्रा से अधिक किया एवं ₹ 15.84 लाख रॉयल्टी का भुगतान किया। खनिजों का अधिक उत्खनन न केवल अवैध था बल्कि पर्यावरण पर भी प्रतिकूल प्रभाव डाल सकता था। जि0खा0अ0 ने न तो व्यवसाय को रोकने हेतु कोई कार्यवाही किया न ही खनिजों के मूल्य ₹ 79.20 लाख़ (देय रॉयल्टी का पाँच गुना) की धनराशि की वसूली की।

लेखापरीक्षा ने प्रकरण विभाग को प्रतिवेदित किया (अप्रैल 2019)। उनके उत्तर प्रतीक्षित थे (सितम्बर 2020)।

5.6.3 बिना खनन योजना के खनिजों का उत्खनन

बिना खनन योजना के खनिजों के उत्खनन पर चार पट्टाधारकों से खनिज मूल्य ₹ 1.44 करोड़ की धनराशि वसूल नहीं की गयी।

खनन योजना तकनीकी विशेषज्ञों द्वारा वैज्ञानिक तरीके से इस तरह से तैयार किया जाना चाहिये कि जैसे उस क्षेत्र के विकास में सहयोग कर सके। यदि खनन संक्रियाएं बिना अनुमोदित खनन योजना के की जाती हैं, तो विभाग का इनके ऊपर कोई नियन्त्रण नहीं होगा और पट्टाधारक अधिक खनिजों का उत्खनन एक अवैज्ञानिक तरीके से कर सकता है जो खनिज संसाधनों एवं पर्यावरण पर प्रतिकूल प्रभाव डालेगा।

लेखापरीक्षा ने दो[19] जि0खा0का0 में 32 पट्टाधारकों के अभिलेखों[20] की नमूना जाँच की और देखा (अक्टूबर 2018 एवं मार्च 2019 के मध्य) कि चार पट्टाधारकों ने अक्टूबर 2016 एवं अगस्त 2017 के मध्य 19,847 घ0मी0 उप खनिजों का उत्खनन बिना किसी अनुमोदित खनन योजना के किया एवं ₹ 28.87 लाख़ के रॉयल्टी का भुगतान किया। पट्टाधारकों द्वारा उत्खनित खनिज की कुल मात्रा अनधिकृत थी और अवैध खनन की राशि थी। जि0खा0अ0 ने न तो इन पट्टाधारकों की खनन गतिविधियां रोकीं और न ही एमएम–11 जारी करना रोका। वे खनिज मूल्य ₹ 1.44 करोड़ (देय रॉयल्टी का पाँच गुना), की धनराशि की वसूली करने में भी असफल रहे।

---

[18] व्यक्तिगत पट्टाधारक की पत्रावली, एमएम 11 निर्गम पंजिका एवं चालान

[19] आगरा एवं ललितपुर

[20] व्यक्तिगत पट्टाधारक की पत्रावली, एमएम 11 निर्गम पंजिका एवं चालान

लेखापरीक्षा ने प्रकरण विभाग को प्रतिवेदित किया (नवम्बर 2018 एवं अप्रैल 2019 के मध्य)। उनके उत्तर प्रतीक्षित थे (सितम्बर 2020)।

5.7 प्रतिभूति की धनराशि एवं रॉयल्टी की किश्त को विलम्ब से जमा करने के कारण पूर्व बोली बयाना धनराशि जब्त नहीं किया जाना

प्रतिभूति की धनराशि एवं रॉयल्टी की किश्त ₹ 12.96 करोड़ को विलम्ब से जमा करने पर विभाग पूर्व बोली बयाना धनराशि ₹ 1.05 करोड़ को जब्त करने में असफल रहा।

उत्तर प्रदेश सरकार का आदेश[21] (दिनांक 14 अगस्त 2017), प्रावधानित करता है कि सहमति पत्र प्राप्त होने के उपरान्त, उप खनिज पट्टों के प्रत्येक सफल बोलीदाता द्वारा प्रथम वर्ष का देय रॉयल्टी का 50 प्रतिशत (25 प्रतिशत प्रतिभूति जमा के रूप में एवं 25 प्रतिशत प्रथम किस्त के रूप में) मेटल स्क्रैप ट्रेड कारपोरेशन (एम0एस0टी0सी0)[22] के ई पेमेन्ट गेटवे पर आर0टी0जी0एस0/एन0ई0एफ0टी0 द्वारा सहमति पत्र जारी होने के दो कार्य दिवसों के अन्दर जमा किया जाना होगा। उक्त धनराशि को जमा करने से पूर्व, सफल बोलीदाता द्वारा जमा की गई पूर्व बोली बयाना घनराशि, समायोजित कर ली जायेगी। अग्रेतर, यदि सफल बोलीदाता उक्त धनराशि जमा करने मे असफल होता है तो, उसके द्वारा जमा की गई पूर्व बोली बयाना घनराशि जब्त कर ली जायेगी और इस सम्बन्ध में कोई शिकायत अथवा प्रत्यावेदन विचार योग्य नही होगा।

लेखापरीक्षा ने निदेशक, भूतत्व एवं खनिकर्म, उत्तर प्रदेश के अभिलेखों[23] की नमूना जाँच किया और देखा (दिसम्बर 2018) कि जनपद में ई–निविदा सह ई–नीलामी में बोली पर जिलाधिकारी, बाँदा ने सफल बोलीदाता[24] के पक्ष में 2.80 लाख घ0मी0 बालू/मोरम (₹ 1,001 प्रति घ0मी0 की दर से) के खनन पट्टे के लिये सहमति पत्र (27 मई 2018 को) जारी किया। बोलीदाता को सहमति पत्र जारी होने के दो कार्य दिवस के अन्दर ₹ 12.96 करोड़ (प्रथम वर्ष के देय रॉयल्टी का 50 प्रतिशत) जमा करना था। बोलीदाता ने दिनांक 14 जून 2018 को 15 दिन के विलम्ब से धनराशि को जमा किया। विभाग पूर्व बोली बयाना धनराशि ₹ 1.05 करोड़ को ज़ब्त करने में विफल रहा।

लेखापरीक्षा ने प्रकरण विभाग को प्रतिवेदित किया (जनवरी 2019)। उनके उत्तर प्रतीक्षित थे (सितम्बर 2020)।

5.8 ईंट भट्ठा स्वामियों से रॉयल्टी एवं अनुज्ञा प्रार्थना–पत्र शुल्क की वसूली नहीं किया जाना

ईंट भट्ठा स्वामियों से 570 मामलों में, रॉयल्टी ₹ 7.38 करोड़, अनुज्ञा प्रार्थना–पत्र शुल्क ₹ 9.32 लाख एवं जि0ख0फा0न्या0 की धनराशि ₹ 94.06 लाख की वसूली नहीं की गयी, यद्यपि वह सभी एक मुश्त समाधान योजना में विनिर्दिष्ट थे।

शासन द्वारा समय समय पर घोषित, ईंट भट्ठों के लिये एकमुश्त समाधान योजना (ए0मु0स0यो0) अनुज्ञा प्रार्थना–पत्र शुल्क के साथ निर्धारित दरों पर रॉयल्टी की समेकित धनराशि के भुगतान के लिये प्रावधानित करती है। यह रॉयल्टी, शुल्क या शासन को देय अन्य धनराशि के विलम्बित भुगतान पर 24 प्रतिशत की दर से ब्याज का प्रभारण भी प्रावधानित करती है। वर्ष 2015–16 से 2017–18 के ए0मु0स0यो0 में,

---

[21] बिन्दु 19 (2)।

[22] ई–नीलामी के लिये भूतत्व एवं खनिकर्म विभाग की सेवा प्रदाता।

[23] खनन योजना पंजिका, सहमति पत्र इत्यादि।

[24] मे0 बासुदेव अमर उजाला।

रॉयल्टी का 10 प्रतिशत[25] अतिरिक्त ईंट बनने में प्रयुक्त होने वाली पलोथन[26] मिट्टी के लिए आरोपित किया जाना था। जि0ख0फा0न्या0 नियमावली 2017, प्रावधानित करता है कि प्रत्येक खनन का अनुज्ञा धारक, रॉयल्टी के अतिरिक्त, जिले के ट्रस्ट जिसमें खनन संक्रियाएं हो रही हैं, रॉयल्टी के 10 प्रतिशत समतुल्य राशि का भुगतान करेगा, जो 2015–16 से आरोपणीय है।

लेखापरीक्षा ने 12 जि0ख0का0 में 1,533 ईंट भट्ठों के अभिलेखों[27] की नमूना जाँच की और देखा (सितम्बर 2018 एवं मार्च 2019 के मध्य) कि 570 ईंट भट्ठा स्वामियों ने भट्ठा वर्ष[28] 2015–16 से 2017–18 के लिए कोई रॉयल्टी, अनुज्ञा प्रार्थना–पत्र शुल्क एवं जि0ख0फा0न्या0 में अशंदान का भुगतान नहीं किया। सम्बन्धित जि0ख0अ0 ने न तो व्यवसाय को रोकने हेतु कोई कार्यवाही की और न ही देय धनराशि ₹ 8.41 करोड़ (रॉयल्टी ₹ 7.38 करोड़, अनुज्ञा प्रार्थना–पत्र शुल्क ₹ 9.32 लाख एवं जि0ख0फा0न्या0 ₹ 94.06 लाख) की वसूली करने का कोई प्रयास किया जैसा कि **परिशिष्ट–XVI** में दिखाया गया है।

लेखापरीक्षा ने प्रकरण विभाग को प्रतिवेदित किया (अक्टूबर 2018 एवं मार्च 2019 के मध्य)। उनके उत्तर प्रतीक्षित थे (सितम्बर 2020)।

संस्तुतिः

विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिये कि राज्य में सभी ईंट भट्ठा स्वामी दिये गये भट्ठा वर्ष में लागू ए0मु0स0यो0 के प्रावधानों का पालन करें। दोषी ईंट भट्ठा स्वामियों से बकाया रॉयल्टी वसूल किये जाने के प्रयास भी किये जाने चाहिए।

5.9 विलम्बित भुगतान पर ब्याज प्रभार्य न किया जाना

रॉयल्टी/अपरिहार्य भाटक विलम्ब से जमा करने के कारण 38 पट्टाधारकों पर ₹ 2.78 करोड़ का ब्याज एवं 281 भट्ठा स्वामियों पर ₹ 90.13 लाख का ब्याज प्रभारित नहीं किया गया।

उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली[29], 1963, प्रावधानित करता है कि किसी किराया, रॉयल्टी सीमांकन शुल्क एवं राज्य सरकार के कोई अन्य देयों को विलम्ब से जमा करने पर 30 दिनों के नोटिस की अवधि समाप्त होने के बाद 24 प्रतिशत (मई 2017 से संशोधित 18 प्रतिशत) प्रतिवर्ष की दर से ब्याज प्रभार्य होगा।

पट्टों एवं ईट भट्ठों के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान, ब्याज की धनराशि ₹ 3.68 करोड़ प्रभार्य करने की असफलता देखी गयी। मामलों का विवरण नीचे वर्णित है:

- लेखापरीक्षा ने 11 जि0ख0का0 में 84 पट्टाधारकों के अभिलेखों की नमूना जाँच की और देखा (नवम्बर 2017 एवं मार्च 2019 के मध्य) कि 38 पट्टाधारकों ने मई 2011 से जनवरी 2019 की अवधि में रॉयल्टी/अपरिहार्य भाटक ₹ 78.03 करोड़, 15 दिन से 1,621 दिन विलम्ब से जमा किया। यद्यपि विलम्ब से भुगतान का विवरण अभिलेखों में उपलब्ध था, विभाग ने आरोपणीय ब्याज ₹ 2.78 करोड़ के सापेक्ष मात्र ₹ 27,588 प्रभारित एवं वसूल किया। परिणामस्वरूप, ब्याज ₹ 2.78 करोड़ विभाग द्वारा प्रभारित नहीं किया गया जैसा कि **परिशिष्ट–XVII** में दिखाया गया है।

---

[25] वर्ष 2015–16 के लिये 20 प्रतिशत
[26] बलुई मिट्टी।
[27] भट्ठा पंजिका एवं चालान
[28] अक्टूबर से सितम्बर।
[29] नियम 58 (2)।

- लेखापरीक्षा ने सात जि0खा0का0 में 710 ईंट भट्ठों के अभिलेखों की नमूना जाँच की और देखा (सितम्बर 2018 एवं फरवरी 2019 के मध्य) कि 281 ईंट भट्ठा स्वामियों ने 2013–14 एवं 2015–16 से 2017–18 की अवधि में रॉयल्टी ₹ 4.13 करोड़, 184 दिन से 1,897 दिन विलम्ब के मध्य से जमा किया। यद्यपि विलम्ब से भुगतान का विवरण अभिलेखों में उपलब्ध था, विभाग ने आरोपणीय ब्याज ₹ 96.54 लाख के सापेक्ष मात्र ₹ 6.41 लाख प्रभारित एवं वसूल किया। परिणामस्वरूप, ब्याज ₹ 90.13 लाख़ विभाग द्वारा प्रभारित नहीं किया गया जैसा कि **परिशिष्ट–XVIII** में दिखाया गया है।

लेखापरीक्षा ने प्रकरण विभाग को प्रतिवेदित किया (जुलाई 2017 एवं अप्रैल 2019 के मध्य)। उनके उत्तर प्रतीक्षित थे (सितम्बर 2020)।