अध्याय–II

खनिज परिहार की स्वीकृति

सारांश

सतत बालू खनन प्रबन्धन दिशानिर्देश, 2016 के अनुसार पुलों के पास बालू खनन नहीं किया जायेगा। हालांकि, लेखापरीक्षा ने चार दृष्टांत देखे जिनमें पुलों के पास खनन के पट्टे आवंटित कर दिए गए। 84 सफल बोलीदाताओं द्वारा भुगतान की गई प्रतिभूति जमा राशि और रायल्टी की प्रथम किश्त विलम्ब से सरकारी खाते में जमा की गई। विभाग 43 पट्टा विलेख के निष्पादन में विलम्ब के लिये प्रतिभूति राशि और रायल्टी की प्रथम किश्त जब्त करने में विफल रहा। यह देखा गया कि 54 पट्टाधारकों ने पुनर्ग्रहण और पुनर्वास की लागत के विरुद्ध अपेक्षित वित्तीय आश्वासन प्रस्तुत नहीं किया/कम प्रस्तुत किया। विभाग यह सुनिश्चित नहीं कर सका कि 613 स्टोन क्रशर इकाइयाँ भण्डारण लाइसेंस लेने के बाद ही संचालित हों। एक प्रकरण में खनन योजना के अनुमोदन से पहले खनन योजना में प्रमाणित भण्डार और कुल भण्डार का निर्धारण उचित तरीके से नहीं किया गया था।

2.1 परिचय

खा0ख0वि0वि0 अधिनियम, 1957 की धारा 15 के अधीन, राज्य सरकार को उप खनिजों के लिए खनिज परिहार देने के लिए नियम बनाने का अधिकार दिया गया है। तदनुसार, उत्तर प्रदेश सरकार (उ0प्र0स0) ने उत्तर प्रदेश उप खनिज (परिहार) (उ0प्र0उ0ख0प0) नियमावली, 1963 तैयार किया। वर्तमान में राज्य में खनिज परिहार लम्बी अवधि के खनन पट्टों के लिए ई–निविदा सह ई–नीलामी प्रणाली और अल्पावधि[10] पट्टों के लिए खनन परमिट प्रणाली के माध्यम से दी जाती है।

खनन पट्टे के रूप में किसी भी खनिज परिहार का व्यवस्थापन उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली, 1963 (समय–समय पर संशोधित) के नियम 27 में निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार किया जाएगा। सफल बोलीदाताओं को आशय पत्र (एलओआई) प्राप्त करने के बाद उक्त नियमों के नियम 29 के अनुसार अनुमोदित खनन योजना और पर्यावरण मंजूरी (प0म0) प्रमाण पत्र प्रस्तुत करना होगा। जहाँ नियमों के अन्तर्गत खनिज परिहार स्वीकृत किया जाता है, वहाँ पर्यावरण मंजूरी देने के एक महीने के अन्दर निर्धारित प्रपत्र में पट्टा विलेख निष्पादित किया जाएगा। निष्पादित पट्टा विलेख तीन माह की अवधि के अन्दर पंजीकृत किया जाएगा। यदि जिस व्यक्ति को ऐसा खनिज परिहार स्वीकृत किया गया है, वह उपरोक्त अवधि के अन्दर निष्पादन/पंजीकरण के लिए आवश्यक दस्तावेज जमा करने में विफल रहता है, तो जिला मजिस्ट्रेट (डीएम), एलओआई को रद्द करने के बाद, जमा की गई रायल्टी और प्रतिभूति राशि की पहली किश्त राज्य सरकार के पक्ष में जब्त कर लेगा।

लेखापरीक्षा ने चयनित कार्यालयों और डीजीएम के अभिलेखों की जाँच की और लेखापरीक्षा के दौरान देखी गई अनियमितताओं की चर्चा आगामी प्रस्तरों में की गई है।

लेखापरीक्षा परिणाम

2.2 पुलों के निकट खनन पट्टों का आवंटन

सतत बालू खनन प्रबन्धन दिशानिर्देश (एसएसएमएमजी), 2016 के अनुसार, पुलों से 200 से 500 मीटर के अन्दर स्थित किसी भी क्षेत्र में बालू खनन नहीं किया जाएगा। इसमें यह भी कहा गया है कि खनन की गहराई तीन मीटर या जल स्तर, जो भी कम हो,

[10] अधिकतम छह माह तक।

तक सीमित होगी और जल धारा में खनन की अनुमति नहीं दी जाएगी। राष्ट्रीय हरित अधिकरण (एनजीटी) के आदेश दिनाँक 05 अप्रैल 2019 के अनुसार राज्य सरकार को एसएसएमएमजी, 2016 का पालन करना आवश्यक है। एनजीटी ने पुनः अपने आदेश दिनाँक 26 फरवरी 2021 के माध्यम से सभी राज्यों/केन्द्रशासित प्रदेशों को बालू खनन के लिए प्रवर्तन और निगरानी दिशानिर्देशों (ईएमजीएसएम, 2020) के साथ पढ़े जाने वाले एसएसएमएमजी, 2016 का सख्ती से पालन करने का निर्देश दिया।

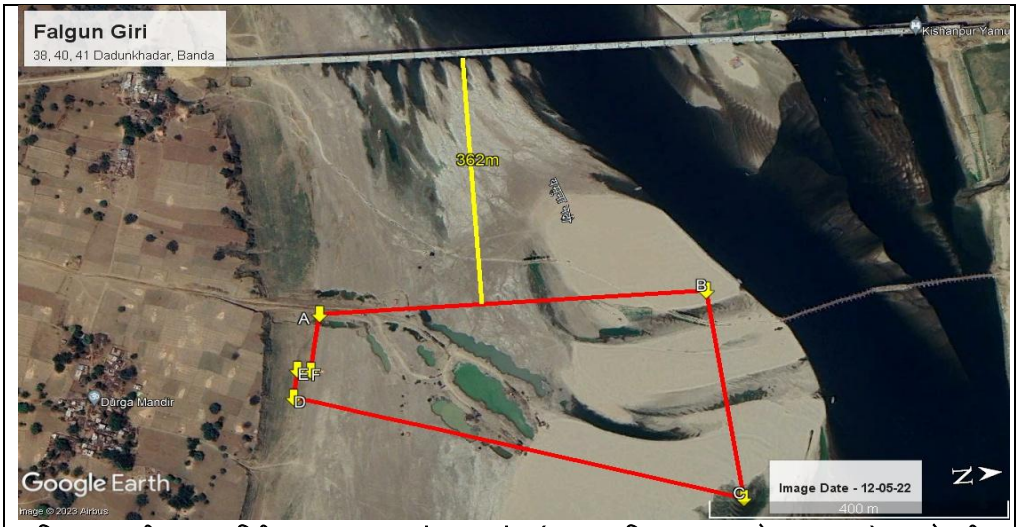
गूगल अर्थ प्रो में सीमांकन रिपोर्ट/पर्यावरण मंजूरी (प0म0) के अनुसार दिखाए गए 231 खनन पट्टों के भू–निर्देशांकों का अंकन करने के बाद, लेखापरीक्षा ने देखा कि तीन जनपदों में पुलों के पास बालू/मोरम के चार खनन पट्टे आवंटित किए गए थे। विवरण **तालिका–2.1** में दर्शाया गया है।

तालिका 2.1

पुलों के पास खनन पट्टे

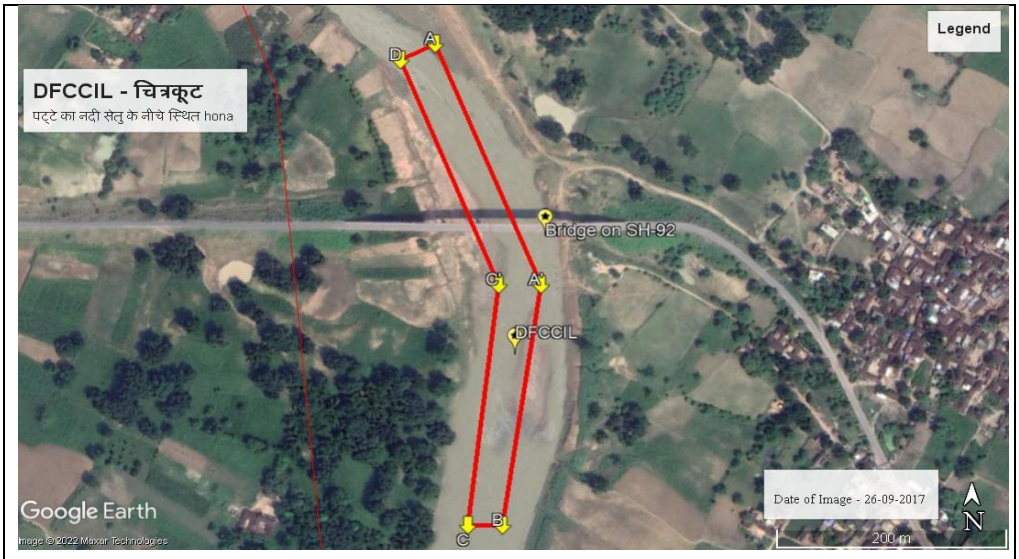
जनपद का नाम	पुलों के पास खनन पट्टों की संख्या	चित्र संख्या
बांदा	2	2.1 एवं 2.2
चित्रकूट	1	2.3
कानपुर देहात	1	2.4

क्रमांक सहित चित्र



चित्र: 2.1 सुश्री फाल्गुन गिरी –38, 40, 41 दादूंखादर, बांदा (पट्टा अवधि 08.04.2022 से 07.04.2027) पुल से दूरी 362 मीटर (डाउनस्ट्रीम)

चित्र: 2.2 मेसर्स त्रिपाठी कांट्रेक्टर, 1130 अछरौड़, बांदा (पट्टा अवधि 01.03.2021 से 28.02.2026) पुल से दूरी 254 मीटर (डाउनस्ट्रीम)



चित्र : 2.3 डीएफसीसीआईएल, 190/2 लमियारी, चित्रकूट (पट्टा अवधि 23.10.2017 से 07.11.2019) पट्टा पुल के नीचे है (राज्य राजमार्ग 92 का हिस्सा)

चित्र: 2.4 इंदर सिंह–खा–01 दौलतपुर कछार, कानपुर देहात (पट्टा अवधि 06.12.2021 से 05.12.2026) पुल से दूरी (राष्ट्रीय राजमार्ग 27 का हिस्सा) – 210 मीटर

उपरोक्त चित्रों में यह स्पष्ट था कि एसएसएमएमजी, 2016 का उल्लंघन करते हुए पुलों के पास पट्टे दिए गए थे।

महत्वपूर्ण संरचनाओं के पास पट्टे देने से संरचना के नीचे की मिट्टी की रूपरेखा को खराब कर पुल के सहारे को कमजोर कर सकते हैं, जिससे इसका जीवन काल कम हो सकता है।

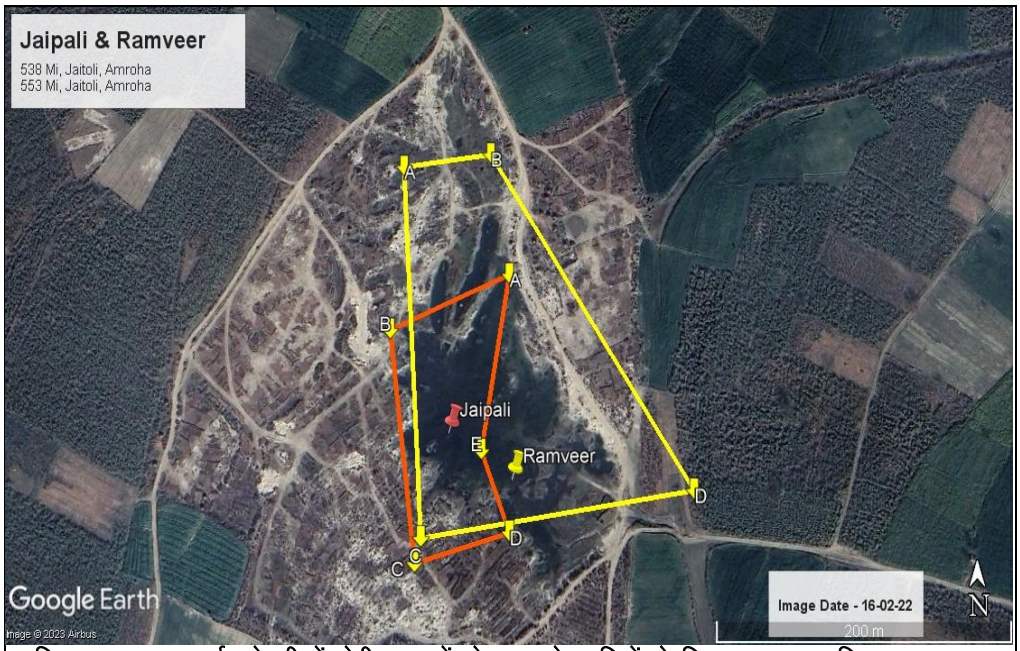
समापन गोष्ठी में शासन ने कहा कि नदियों पर पुलों और राष्ट्रीय राजमार्गों का निर्माण कार्य पट्टा विलेख के निष्पादन के बाद प्रारम्भ हुआ। यद्यपि, शासन ने उपरोक्त मामलों की जाँच कर उचित कार्यवाही करने का आश्वासन दिया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पुलों के पास खनन पट्टे पुलों के निर्माण के बाद आवंटित किये गये थे।

संस्तुति 1:

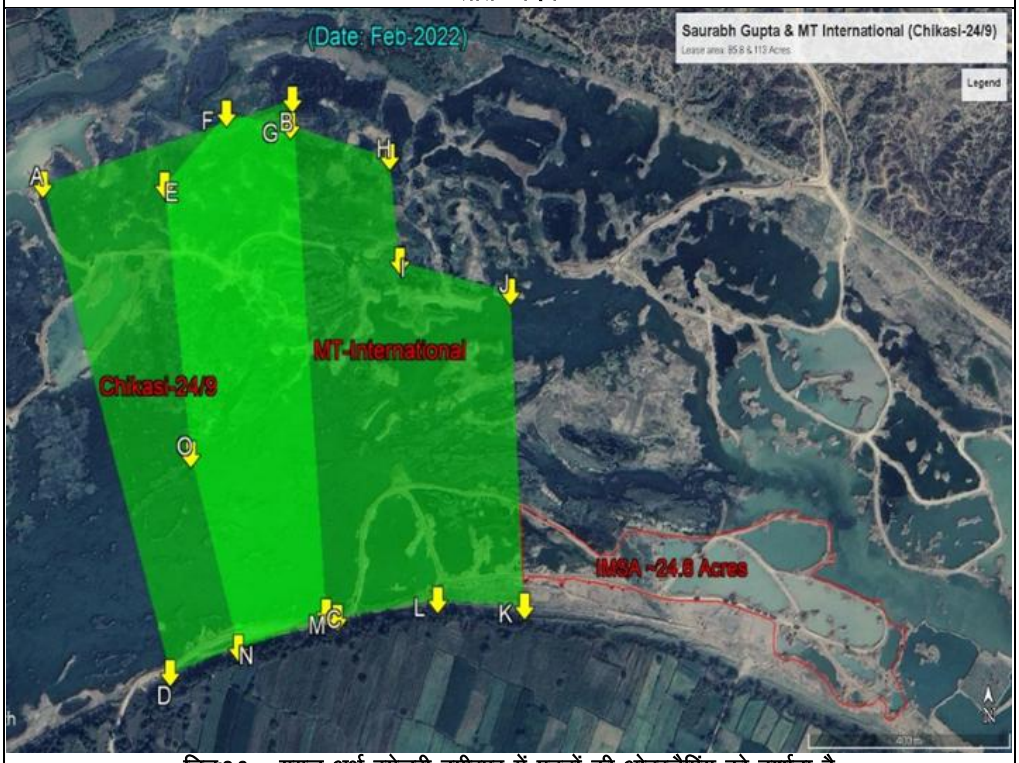
सरकार सतत बालू खनन प्रबन्धन दिशानिर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित कर सकती है और पुलों के पास पट्टे नहीं दे सकती है।

2.3 गलत भू–निर्देशांक का अनुमोदन

गूगल अर्थ प्रो पर खनन योजना/पर्यावरण मंजूरी (प0म0) में दर्शाये गये 14 जनपदों के 231 खनन परमिटों/पट्टों के भू–निर्देशांकों का अंकन करने के बाद, लेखापरीक्षा ने देखा कि जेपी नगर जनपद में दो बालू परमिट के क्षेत्र और हमीरपुर जनपद में दो खनन पट्टों के क्षेत्र सही नहीं थे क्योंकि दोनों परमिटों/पट्टों के क्षेत्र एक–दूसरे पर प्रतिच्छादित थे, जैसा कि निम्नलिखित चित्रों में दर्शाया गया है। इसके अलावा, एमएनएनआईटी इलाहाबाद, प्रयागराज के जीआईएस सेल ने भी हमीरपुर जिले में उपरोक्त कमियों की पुष्टि की।



चित्रः 2.5–गूगल अर्थ इमेजरी में जेपी नगर में दो चल रहे परमिटों के लिए पाए गए परमिट समन्वय का प्रतिच्छादन



चित्र:2.6 – गूगल अर्थ इमेजरी हमीरपुर में पट्टों की ओवरलैपिंग को दर्शाता है

लेखापरीक्षा में आगे देखा गया कि दोनों परमिटों/पट्टों की गाटा संख्या अलग–अलग थी और परमिटों/पट्टों का प्रति–आच्छादन इंगित करता है कि या तो खनन अधिकारी

द्वारा गहन क्षेत्र सर्वेक्षण नहीं किया जा सका या परमिटों/पट्टों के भू–निर्देशांक ठीक से सुनिश्चित नहीं किए जा सके।

समापन गोष्ठी में शासन ने कहा कि सभी परमिट निजी व्यक्तियों के हैं और खनन योजना बनाते समय पंजीकृत अर्ह व्यक्ति उनके स्तर पर सामंजस्य स्थापित कर योजना बनाते हैं। फिर भी इस प्रकार के मामलों की जाँच कर कार्यवाही की जायेगी। तथ्य यह है कि ये पट्टे उचित क्षेत्रीय सर्वेक्षण किए बिना प्रदान किए गए थे।

2.4 सीमा स्तम्भों का रखरखाव ठीक से नहीं किया जाना

उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली, 1963 के नियम 35 में उपबन्धित है कि पट्टाधारक सीमांकन को इंगित करने के लिए आवश्यक सीमा चिन्हों और स्तम्भों को खड़ा करेगा और हर समय रख रखाव एवं अच्छी मरम्मत करेगा। एसएसएमएमजी, 2016 के अनुसार, पट्टा क्षेत्र की सीमा को पक्के स्तम्भों से सीमांकन करने के बाद ही खनन शुरू किया जाना चाहिए।

परामर्शदाता द्वारा विभाग के कर्मचारियों की उपस्थिति में हमीरपुर एवं प्रयागराज (18 जनपदों में हमीरपुर की सरीला तहसील एवं प्रयागराज की बारा तहसील क्षेत्र भ्रमण के लिये चयनित किये गये थे) के बालू/मोरम/गिटटी के तीन पट्टों के क्षेत्रीय भ्रमण के दौरान पाया गया कि सीमा स्तम्भ ठीक से नहीं लगाये गये थे। या तो वहाँ कोई स्तम्भ नहीं था या टूटा हुआ स्तम्भ था या फिर कोई स्थाई ढाँचा नहीं था। बारा, प्रयागराज में अमन ब्रिक फील्ड के पट्टा क्षेत्र में स्थायी स्तम्भों में से एकमात्र स्तम्भ अपनी वास्तविक सीमा स्थान से 80 मीटर दूर पाया गया। निम्नलिखित चित्र स्थिति को दर्शाते हैं:

चित्र: 2.7– भेड़ी खरका, सरीला, हमीरपुर की फील्ड विजिट

चित्र: 2.8– टूटा हुआ स्तम्भ जो ए.जे. कंस्ट्रक्शन के पास पाया गया भेड़ी खरका, सरीला, हमीरपुर

चित्र: 2.9– सरिता कंस्ट्रक्शन, बारा, प्रयागराज के भौतिक सत्यापन के दौरान स्थायी सीमा स्तम्भ नहीं पाए गए।

चित्र: 2.10– बारा के अमन ब्रिक फील्ड में एकमात्र स्थायी स्तम्भ अपने वास्तविक स्थान से 80 मीटर दूर पाया गया

पट्टा क्षेत्र में अवैध एवं अवैज्ञानिक खनन को रोकने के लिए सीमा स्तम्भ को सही ढंग से स्थापित किया जाना चाहिए। सही ढंग से स्थापित स्तम्भ के बिना अवैध खनन गतिविधियों पर नजर रखना संभव नहीं है। सम्बन्धित जि0खा0अ0 पट्टा क्षेत्र का उचित सीमांकन सुनिश्चित करने में विफल रहे।

शासन ने समापन गोष्ठी में कहा कि जनपदों में लगातार जाँच की जाती है, अनियमिततायें मिलने पर आवश्यक कार्यवाही की जाती है। विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है, जैसा कि इन पट्टा क्षेत्रों के भौतिक सत्यापन के दौरान पाया गया कि सीमांकन स्तम्भ ठीक से स्थापित नहीं पाये गये थे।

2.5 प्रतिभूति जमा राशि और रायल्टी की पहली किश्त शासकीय खाते में विलम्ब से जमा होना

उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा प्रदेश में उपखनिज के पट्टों के आवंटन हेतु अगस्त 2017 से ई–नीलामी/ई–निविदा/ई–निविदा सह ई–नीलामी की व्यवस्था लागू की गयी है। नीलामी में भाग लेने के इच्छुक प्रत्येक बोलीदाता/निविदाकर्ता को नोटिस में निर्धारित बयाना राशि के रूप में धनराशि जमा करनी होगी। सफल बोलीदाताओं/निविदाकर्ताओं को छोड़कर शेष बोलीदाताओं/निविदाकर्ताओं को बयाना राशि वापस कर दी जाएगी। उत्तर प्रदेश सरकार के आदेश[11] दिनाँक 14 अगस्त 2017 में कहा गया है कि उप खनिजों के पट्टे के लिए प्रत्येक सफल बोलीदाता को एलओआई प्राप्त करने के बाद प्रथम वर्ष की देय रायल्टी का 50 प्रतिशत (25 प्रतिशत प्रतिभूति जमा और 25 प्रतिशत प्रथम किश्त के रूप में) आशय पत्र (एलओआई) जारी होने के दिनांक से दो कार्य दिवसों के भीतर आरटीजीएस/एनईएफटी के माध्यम से मेटल स्क्रैप ट्रेड कॉरपोरेशन (एमएसटीसी)[12] के भुगतान गेटवे माध्यम से जमा करना होगा। सफल बोलीदाता/निविदाकर्ता द्वारा जमा की गई बोली–पूर्व बयाना राशि को उक्त राशि जमा करने से पहले समायोजित किया जाएगा। उ0 प्र0 सरकार और एमएसटीसी के बीच निष्पादित अनुबन्ध[13] के अनुसार एमएसटीसी द्वारा सम्बन्धित जिले से एमएसटीसी को एलओआई की प्राप्ति के दिनांक से पाँच कार्य दिवसों के अन्दर राजस्व डिमाण्ड ड्राफ्ट/चेक के माध्यम से डीजीएम कार्यालय को भेज दिया जाएगा।

वित्तीय हस्तपुस्तिका खण्ड 5 के भाग I के नियम 21 के अनुसार भारत के संविधान के अनुच्छेद 266, 267 और 284 में परिभाषित सभी धन, बिना किसी विलम्ब के, पूरी तरह से सरकारी कर्मचारी की आधिकारिक क्षमता में बैंक या ट्रेजरी में जमा किया जाएगा और शासकीय लेखे में सम्मिलित किया जायेगा।

लेखापरीक्षा ने 16 जि0खा0का0[14] (चूँकि, जनपद जे पी नगर और मुजफ्फरनगर में कोई पट्टा नहीं दिया गया है) में 217 पट्टों के अभिलेखों की नमूना जाँच किया और 10 जि0खा0का0[15] के 84 पट्टों में देखा कि सफल बोली दाता द्वारा एमएसटीसी पोर्टल पर जमा किये गये बोली पूर्व बयाना राशि, प्रतिभूति जमा और रायल्टी की प्रथम किश्त का डिमाण्ड ड्राफ्ट एलओआई जारी होने के दिनांक से 12 दिनों से 424 दिनों के व्यतीत हो जाने के बाद एमएसटीसी द्वारा डीजीएम को सौंपा गया, जैसा कि **परिशिष्ट–I** में वर्णित है।

अग्रेतर, यह पाया गया कि डीजीएम ने इन डिमाण्ड ड्राफ्टों को सम्बन्धित जि0खा0अ0 को उचित लेखे के अन्तर्गत कोषागार में जमा करने के लिए भेजा था और ये डिमाण्ड ड्राफ्ट (डीडी) एलओआई जारी होने के दिनाँक से 19 दिनों से 441[16] दिनों के व्यतीत हो जाने के बाद कोषागार में जमा किए गए थे। डीजीएम ने सरकारी राजस्व को समय पर सरकारी लेखे में जमा कराना सुनिश्चित नहीं किया। इसके अलावा, एमएसटीसी और सरकार के बीच निष्पादित अनुबन्ध में सरकारी राजस्व को डीजीएम कार्यालय को अग्रेषित

---

[11] पैरा 19(2)।

[12] ई–नीलामी हेतु भूतत्व एवं खनिकर्म विभाग के सेवा प्रदाता।

[13] 22 अक्टूबर 2019।

[14] जहाँ ई–नीलामी के जरिए खनन पट्टे दिए गए।

[15] बांदा, चित्रकूट, फ़तेहपुर, जी.बी. नगर, हमीरपुर, कानपुर देहात, कौशाम्बी, महोबा, प्रयागराज और सोनभद्र।

[16] इस मामले में एलओआई 27.07.2018 को जारी किया गया था. हालाँकि, एमएसटीसी ने डीडी दिनाँक 24.09.2029 को पत्र दिनाँक 03.10.2019 के माध्यम से अग्रेषित किया। इसे अंततः 11.10.2019 को सरकारी खाते में जमा कर दिया गया।

करने में एमएसटीसी की ओर से हुये विलम्ब के लिए शास्ति के किसी भी प्रावधान का उल्लेख नहीं किया गया था।

विभाग ने अपने उत्तर में कहा कि कार्य की व्यस्तता के कारण कभी–कभी जिलाधिकारी द्वारा निदेशालय से बैंक ड्राफ्ट प्राप्त करने में देरी हो जाती है जिसके कारण इसे निर्धारित लेखा शीर्ष में कुछ विलम्ब से जमा किया जाता है।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एमएसटीसी ने एलओआई जारी होने के दिनाँक से 12 दिनों से 424 दिनों के व्यतीत हो जाने के बाद डीडी सौंपे और ये डीडी 19 दिनों से 441 दिनों के व्यतीत हो जाने के बाद राजकोष में जमा किए गए। विभाग को इन मामलों की जाँच करनी चाहिए जिससे यह पता लगाया जा सके कि विलम्ब किस बिन्दु पर हुआ था।

2.6 पट्टा विलेख के निष्पादन में विलम्ब पर प्रतिभूति राशि और रायल्टी की पहली किश्त का जब्त न किया जाना

उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली, 1963 (47वां संशोधन 2019) के नियम 34 (5) के अनुसार, प0म0 की तिथि से एक महीने की अवधि के अन्दर प्रस्तावक द्वारा पट्टा विलेख निष्पादित किया जाएगा। यदि पट्टा विलेख निर्धारित अवधि के भीतर निष्पादित नहीं किया जाता है, तो उक्त आशय पत्र रद्द कर दिया जाएगा और प्रतिभूति राशि और रायल्टी की प्रथम किश्त उक्त नियमावली के नियम 59 (1) के अनुसार जिलाधिकारी द्वारा जब्त कर ली जाएगी।

लेखापरीक्षा ने 16 जि0खा0का0 में 217 पट्टों की पत्रावलियों की नमूना जाँच किया और नौ जि0खा0का0[17] में देखा कि 43 पट्टा विलेख, प्रस्तावक द्वारा प0म0 प्रमाण पत्र प्राप्त करने के बाद 4 दिनों से 1,007 दिनों[18] के विलम्ब से निष्पादित किए गए थे। चूँकि, ये पट्टा विलेख प0म0 प्राप्त करने के बाद एक महीने की अवधि के अन्दर निष्पादित नहीं किए गए थे, इसलिए प्रतिभूति की धनराशि और रायल्टी की प्रथम किश्त ₹ 104.77 करोड़ जब्त की जानी थी। हालाँकि, आशय पत्र रद्द नहीं किया गया और उपरोक्त राशि जब्त नहीं की गई। विवरण **परिशिष्ट–II** में दर्शाया गया है।

विभाग ने अपने उत्तर (जुलाई 2023) में कहा कि उत्तर प्रदेश उप खनिज (परिहार) नियमावली, 2021 के नियम 35 (5) के प्रावधान के अनुसार खनन पट्टा प्रस्तावक के पक्ष में पर्यावरण मंजूरी प्रमाण पत्र जारी होने के दिनाँक से एक माह के भीतर निष्पादित किया जाएगा। उक्त नियम में निर्धारित अवधि के भीतर खनन पट्टा विलेख निष्पादित नहीं करने पर खनन पट्टा रद्द किये जाने तथा प्रतिभूति राशि जब्त किये जाने का कोई प्रावधान नहीं है।

विभाग द्वारा प्रस्तुत उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली, 1963 के नियम 59 (1) और उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली, 2021 के नियम 60 (1) में प्रावधान है कि यदि प्रस्तावक पर्यावरण मंजूरी प्राप्त करने के एक महीने के भीतर पट्टा विलेख निष्पादित करने में विफल रहता है तो आशय पत्र निरस्त कर दिया जायेगा तथा प्रतिभूति राशि एवं रायल्टी की प्रथम किश्त जिलाधिकारी द्वारा जब्त कर ली जायेगी।

2.7 खनन पट्टा विलेखों पर स्टाम्प शुल्क का कम उद्ग्रहण

रायल्टी और जि0ख0फा0ट्र0 में देय अंशदान (रायल्टी के 10 प्रतिशत के बराबर राशि) खनन पट्टों की स्वीकृति के लिए पट्टाधारकों द्वारा भुगतान किया जाता है। खनन पट्टा विलेख पर स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण शुल्क[19] आरोपित किया जाता है।

---

[17] चित्रकूट, फ़तेहपुर, जी बी नगर, हमीरपुर, महोबा, प्रयागराज, सहारनपुर, शामली और सोनभद्र।

[18] 180 दिन तक की देरी, मामले 29; 181 से 365 दिन के बीच देरी के मामले पाँच और एक साल से अधिक की देरी के मामले नौ।

[19] पंजीकरण शुल्क ₹ 20,000 दिनांक 12.02.2020 तक देय था। दिनांक 13.02.2020 से प्रतिफल राशि की एक प्रतिशत की दर से पंजीयन शुल्क देय थी।

भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 (भा0स्टा0 अधिनियम) की अनुसूची I–बी के अनुच्छेद 35 (बी) (i) में उपबन्धित है कि जहाँ तीस साल से अनधिक अवधि के लिए पट्टा नजराने या प्रीमियम के लिए, या अग्रिम दिए गये धन के लिए स्वीकृत किया गया है और जहाँ कोई किराया आरक्षित नहीं है, तो स्टाम्प शुल्क प्रभार्य पट्टे में निर्धारित ऐसे जुर्माने या प्रीमियम या अग्रिम की राशि या मूल्य के बराबर प्रतिफल के लिए अन्तरण के समान होना चाहिए। ऐसे पट्टा विलेखों पर स्टाम्प शुल्क प्रतिफल के दो/चार[20] प्रतिशत की दर से प्रभार्य था। इसके अतिरिक्त, अनुच्छेद 35 के स्पष्टीकरण (I) में कहा गया है कि जब कोई पट्टाधारक आवर्तक प्रभार जैसे सरकारी लगान, भू–स्वामी के भाग का सेस या मकान मालिक के भाग के नगर पालिका दर या टैक्स, जो विधि अनुसार पट्टादाता से वसूल होते है अदा करना स्वीकार करे तो वे राशियाँ जिनको अदा करने का इकरार पट्टाग्रहीता द्वारा किया गया हो किराये का भाग समझी जायेगी।

लेखापरीक्षा ने 16 जि0खा0का0[21] में 217 पट्टों की पत्रावलियों की नमूना जाँच किया और देखा कि अप्रैल 2017 और मार्च 2022 के बीच पाँच से 20 साल की अवधि के लिए निष्पादित 173 खनन पट्टा विलेखों में, स्टाम्प शुल्क वसूलने के लिए केवल रायल्टी की राशि को शामिल किया गया था और जि0ख0फा0ट्र0 में देय अंशदान को शामिल नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, ₹ 6,532.77 करोड़ के प्रतिफल पर केवल ₹ 190.59 करोड़ का स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण शुल्क लिया गया। हालाँकि, ₹ 7,186.05 करोड़ के प्रतिफल पर ₹ 211.55 करोड़ का स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण फीस लिया जाना चाहिए था। इस प्रकार, स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण शुल्क की कम वसूली के कारण शासन को ₹ 20.96 करोड़ के राजस्व से वंचित होना पड़ा, जैसा कि **परिशिष्ट–III** में दर्शाया गया है।

समापन गोष्ठी में विभाग ने बताया कि ट्रस्ट में जमा की गई धनराशि राजकोष में जमा नहीं होती, जिससे उस पर स्टाम्प शुल्क की कोई देयता नहीं बनती।

विभाग द्वारा प्रस्तुत उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पट्टा विलेख के विवरण में स्पष्ट रूप से उल्लेख किया गया है कि रायल्टी के अलावा, जि0ख0फा0ट्र0 में किये गये अंशदान का भी भुगतान करना आवश्यक था। इस प्रकार, भा0स्टा0 अधिनियम की अनुसूची 1 बी के अनुच्छेद 35 के स्पष्टीकरण 1 के अनुसार, जि0ख0फा0ट्र0 में किये गये अंशदान पर स्टाम्प शुल्क आरोपित करने के उद्देश्य से पट्टे के प्रतिफल मूल्य में शामिल किया जाना आवश्यक था। अग्रेतर, जीएसटी, आन्ध्र प्रदेश के अग्रिम निर्णय के लिए प्राधिकरण में, डी0एम0एफ0 की राशि प्रतिफल के रूप में माना गया था।

2.8 पट्टाधारकों से वित्तीय आश्वासन नहीं/कम लिया जाना

पट्टाधारक द्वारा सक्षम प्राधिकारी को वित्तीय आश्वासन प्रस्तुत किया जाता है जिससे कि प्राधिकरण को पुनर्ग्रहण और पुनर्वास लागत के खिलाफ क्षतिपूर्ति दी जा सके। उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली, 1963 (2017 में संशोधित) के नियम 34 (6) में प्रावधान है कि प्रत्येक पट्टाधारक को वित्तीय आश्वासन देना होगा। वित्तीय आश्वासन की राशि इन–सीटू–चट्टान जमा के लिए पच्चीस हजार रुपये और बालू या मोरम या बजरी या बोल्डर या इनमें से किसी भी मिश्रित अवस्था में विशेष रूप से नदी तल की खदानों में पाए जाने वाले खनन पट्टे के लिए पन्द्रह हजार रुपये प्रति एकड़ खनन और सम्बद्ध गतिविधियों के लिए उपयोग किये जाने वाले क्षेत्र की होगी। हालाँकि, उप–नियम (7) में निर्दिष्ट किसी भी रूप में प्रस्तुत किए जाने वाले वित्तीय आश्वासन की न्यूनतम राशि प्रत्येक श्रेणी की खदानों या सम्बन्धित क्षेत्र के लिए दो लाख रुपये होगी।

---

[20] किसी विकास क्षेत्र के भीतर स्थित अचल संपत्ति के मामले में।

[21] बागपत, बांदा, बुलन्दशहर, चित्रकूट, फतेहपुर, जीबी नगर, हमीरपुर, कानपुर देहात, कौशाम्बी, महोबा, प्रयागराज, सहारनपुर, संभल, शामली, सिद्धार्थनगर और सोनभद्र।

वित्तीय आश्वासन जिलाधिकारी या राज्य सरकार द्वारा इस सम्बन्ध में अधिकृत अधिकारी को निम्नलिखित में से किसी एक रूप में पट्टा विलेख के निष्पादन से पहले पट्टाधारक द्वारा प्रस्तुत किया जाएगाः

(ए) किसी भी अनुसूचित बैंक से साख पत्र

(बी) निष्पादन या ज़मानत बाण्ड;

(सी) किसी अन्य प्रकार की प्रतिभूति या सक्षम प्राधिकारी को स्वीकार्य कोई अन्य गारन्टी।

लेखापरीक्षा ने 16 जि0खा0का0 में 217 पट्टों की पत्रावलियों की नमूना जाँच किया और 14 जि0खा0का0[22] में देखा कि सम्बन्धित जि0खा0अ0 द्वारा पट्टा विलेख के निष्पादन से पहले 54 पट्टाधारकों से ₹ 3.74 करोड़ की वित्तीय आश्वासन की राशि संग्रहीत नहीं की गई थी। विभाग ने सम्बन्धित पट्टाधारकों से वित्तीय आश्वासन संग्रह करने के लिए कोई कार्यवाही शुरू नहीं की। अग्रेतर, प्रयागराज जनपद के 11 पट्टाधारकों ने ₹ 43.58 लाख के सापेक्ष ₹ 23.00 लाख जमा किये। अतः पट्टाधारकों द्वारा ₹ 20.58 लाख कम जमा किये गये। इस प्रकार, पट्टाधारकों ने ₹ 3.95 करोड़ का वित्तीय आश्वासन जमा नहीं किया/कम जमा किया। विवरण **परिशिष्ट–IV** में दर्शाया गया है।

समापन गोष्ठी में शासन ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार किया और इस सम्बन्ध में आवश्यक कार्यवाही करने का आश्वासन दिया।

संस्तुति 2:

सरकार पट्टा विलेख के निष्पादन से पहले सफल बोलीदाताओं से वित्तीय आश्वासन का संग्रह सुनिश्चित कर सकती है।

2.9 बिना भण्डारण लाइसेंस के स्टोन क्रशर इकाईयों का संचालन

उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली, 1963 (समय–समय पर संशोधित) के नियम 70(2) में प्रावधान है कि कोई भी व्यक्ति उप नियम (1) के अन्तर्गत जारी एमएम[23]–11 और उत्तर प्रदेश खनिज (अवैध खनन, परिवहन और भण्डारण का निवारण) नियम, 2002 और 2018 के नियम 5 (2) के अन्तर्गत या अन्य राज्य सरकारों द्वारा जारी फार्म[24] सी के बिना राज्य में किसी भी खनिज का परिवहन नहीं करेगा। सरकार ने 9 मार्च 2019 के अपने आदेश[25] में स्पष्ट किया कि स्टोन क्रशर उद्योगों और अन्य खनिज आधारित उद्योगों को भी भण्डारण लाइसेंस दिया जाएगा। नियम 2018 के नियम 5(2) में यह भी प्रावधान है कि आवेदक को भण्डारण लाइसेंस के लिए दस हजार रुपये की गैर–वापसी योग्य फीस जमा करनी होगी।

लेखापरीक्षा ने 16 जि0खा0का0 के अभिलेखों की नमूना जाँच किया और छह जि0खा0का0 में देखा कि स्टोन क्रशरों को भण्डारण लाइसेंस नहीं दिया गया था। उत्तर प्रदेश प्रदूषण नियन्त्रण बोर्ड (उ0प्र0प्र0नि0बो0) से प्राप्त जानकारी के अनुसार, यह देखा गया कि पत्थरों के संदलन के लिए 1,035 स्टोन क्रशर इकाईयाँ स्थापित की गईं, जिनमें से 708 स्टोन क्रशर इकाईयों को प्रदूषण नियन्त्रण बोर्ड से संचालन की सहमति (सीटीओ) प्रदान की गई। इसके अलावा, यह पाया गया कि 613 स्टोन क्रशर उपरोक्त नियमों के प्रावधानों के तहत आवश्यक भण्डारण लाइसेंस लिए बिना संचालित थे। सम्बन्धित जि0खा0अ0 ने इन स्टोन क्रशर इकाइयों को भण्डारण लाइसेंस देने के लिए कोई कार्यवाही शुरू नहीं की। विवरण **तालिका–2.2** में दर्शाया गया है।

---

[22] बागपत, बांदा, फ़तेहपुर, जीबी नगर, हमीरपुर, कानपुर देहात, कौशाम्बी, महोबा, प्रयागराज, सहारनपुर, संभल, शामली, सिद्धार्थनगर और सोनभद्र।

[23] ट्रान्जिट पास (रवन्ना) लघु खनिज के परिवहन के लिए खनन पट्टा या परमिट धारक द्वारा जारी किया जाता है। इसमें पट्टेदार और खेप लेने वाले का नाम और पता, खनिजों की प्रकृति और मात्रा और वाहन संख्या का विवरण शामिल है जिसके माध्यम से खनिजों का परिवहन किया जाता है।

[24] खनिजों के भण्डारण के लिए लाइसेंस धारक भण्डारण से खनिजों के वैध परिवहन के लिए फार्म सी में ट्रान्जिट पास जारी करेगा।

[25] जीओ नं0. 583/86–2019–183/2011 दिनाँक 09 मार्च 2019 के माध्यम से।

तालिका 2.2

स्टोन क्रशर इकाइयों के भण्डारण लाइसेंस का विवरण

जिले का नाम	स्थापित स्टोन क्रशर की संख्या	स्टोन क्रशर इकाइयों की संख्या जिन्हें यूपीपीसीबी द्वारा एनओसी दी गई	स्टोन क्रशर को भण्डारण लाइसेंस दिया गया
बांदा	30	9	0
चित्रकूट	119	50	0
हमीरपुर	11	1	0
महोबा	311	202	0
प्रयागराज	85	67	0
सहारनपुर	95	95	95
सोनभद्र	384	284	0
योग	**1035**	**708**	**95**

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि केवल जि0खा0अ0 सहारनपुर ने स्टोन क्रशर को भण्डारण लाइसेंस प्रदान किया है। बिना भण्डारण लाइसेंस के 613 स्टोन क्रशर के संचालन से ₹ 61.30 लाख के शुल्क की हानि के साथ–साथ अवैध रूप से खनिजों के परिवहन को प्रोत्साहन मिला।

सरकार ने समापन गोष्ठी में लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार किया और सभी स्टोन क्रशर इकाइयों को यथा शीघ्र लाइसेंस देने का आश्वासन दिया।

2.10 वार्षिक खनन योग्य मात्रा में कमी के कारण राजस्व की हानि

उत्तर प्रदेश सरकार ने अपने आदेश[26] दिनाँक 14 अगस्त 2017 द्वारा ई–निविदा सह ई–नीलामी प्रणाली के माध्यम से खनिज परिहार प्रदान करने की प्रक्रिया निर्धारित की। उत्तर प्रदेश सरकार ने अपने आदेश में स्पष्ट रूप से उल्लेख किया है कि ई–टेण्डर सह ई–नीलामी में भाग लेने से पहले बोलीदाताओं को क्षेत्र में खनिज की मात्रा और खनन स्थल तक पहुँच मार्ग आदि के सम्बन्ध में स्थल का निरीक्षण करके आश्वस्त हो जाना चाहिए। ई–टेन्डर सह ई–नीलामी में भाग लेने के बाद इस सम्बन्ध में कोई दावा स्वीकार नहीं किया जाएगा।

लेखापरीक्षा ने 16 जि0खा0का0 के 217 पट्टों के अभिलेखों की नमूना जाँच किया और जि0खा0का0 कानपुर देहात में देखा कि तहसील सिकन्दरा के ग्राम बिलासपुर कछार की गाटा संख्या 58 के लिए साधारण बालू की ई–निविदा सह ई–नीलामी के लिए निविदायें 3 दिसम्बर 2018 को आमन्त्रित की गई थीं, जिसमें वार्षिक खनन योग्य मात्रा 3,33,810 घन मीटर अनुमानित की गई थी। पहले चरण की निविदा 18 दिसम्बर 2018 से 19 दिसम्बर 2018 तक और दूसरे चरण की निविदा 20 दिसम्बर 2018 को खोली गई थी। ₹ 264 प्रति घन मीटर की उच्चतम बोली के आधार पर मेसर्स आनंदेश्वर एग्रो फूड्स प्रा0 लिमिटेड को 5 फरवरी 2019 को एलओआई जारी किया गया था।

अग्रेतर यह देखा गया कि 08 जनवरी 2019 और 14 फरवरी 2019 को बोलीदाता ने जिलाधिकारी से अनुरोध किया कि बालू की उपलब्धता केवल क्षेत्र के कुछ हिस्से में है और बाकी हिस्से में पानी बह रहा है, इसलिए बालू की खनन योग्य मात्रा का ताजा अनुमान लगाकर पूर्व अधिसूचित मात्रा को संशोधित किया जाय। जिलाधिकारी ने अपर जिलाधिकारी/प्रशासन, उप जिलाधिकारी/सिकन्दरा एवं खान निरीक्षक कानपुर देहात को स्थल निरीक्षण कर जाँच रिपोर्ट प्रस्तुत करने के निर्देश दिये। जिलाधिकारी को सौंपी गई रिपोर्ट के आधार पर खनन योग्य मात्रा प्रति वर्ष 1,10,057 घन मीटर आंकी गई। जिलाधिकारी कानपुर देहात ने पत्र दिनाँक 22 अप्रैल 2019 द्वारा डीजीएम से बोलीदाता के अनुरोध पर खनन क्षेत्र एवं अनुमानित मात्रा को कम करने के सम्बन्ध में मार्गदर्शन देने का अनुरोध किया। प्रत्युत्तर में डीजीएम ने उपरोक्त शासनादेश दिनाँक 14 अगस्त

[26] 1875/86–2017–57(सामान्य)/2017 टीसी–1 दिनाँक 14.08.2017।

2017 में उल्लिखित शर्त का हवाला देते हुए 23 मई 2019 को जिलाधिकारी को सूचित किया कि इस मामले में अपने स्तर से कार्यवाही कर निर्णय लिया जाये। संयुक्त समिति की 16 मार्च 2019 की जाँच रिपोर्ट के आधार पर जिलाधिकारी द्वारा वार्षिक खनन योग्य मात्रा 1,10,057 घन मीटर निर्धारित की गयी। 14 अगस्त 2017 के आदेश में उल्लिखित शर्तों के विरुद्ध जिलाधिकारी द्वारा खनन योग्य मात्रा में कमी की गई थी। इस प्रकार, पट्टाधारक को अनुचित लाभ दिया गया था और वार्षिक मात्रा में कमी के कारण, सरकार को रायल्टी के रूप में 5.91 करोड़[27] प्रति वर्ष के भारी राजस्व से वंचित होना पड़ा था।

सरकार ने समापन गोष्ठी में कहा कि मात्रा में अन्तर पुनःपूर्ति[28] के कारण हो सकता है, हालाँकि मामले की जाँच की जाएगी। शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जिलाधिकारी ने 14 अगस्त 2017 के सरकारी आदेश का उल्लंघन करते हुए वार्षिक मात्रा कम कर दी।

2.11 प्रमाणित भण्डार में विसंगति से अवैध खनन के जोखिम का संकेत मिलना

उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली, 1963 के नियम 34 के अनुसार, खनन संक्रियाएं खनन योजना के अनुसार की जायेंगी।

लेखापरीक्षा ने 16 जि0खा0का0 में 217 पट्टों के अभिलेखों की नमूना जाँच किया और देखा कि जि0खा0का0 प्रयागराज में एक प्रकरण में सिलिका सैन्ड की पट्टाधारक श्रीमती निर्मल रानी चावला के पक्ष में 24 जुलाई 2015 को स्वीकृत खनन योजना के अनुसार प्रमाणित भण्डार की मात्रा 26,19,548 टन थी और कुल आरक्षित और संसाधन की मात्रा 82,79,796 टन थी। वर्ष 2015–16 और 2019–20 के बीच पट्टाधारक द्वारा कुल 1,13,594.64 टन सिलिका बालू का उत्खनन और परिवहन किया गया। इसके अलावा, खनन योजना दिनाँक 15 नवम्बर 2019 (10 जनवरी 2020 को अनुमोदित) के अनुसार, प्रमाणित भण्डार की मात्रा को घटाकर 9,94,770 टन कर दिया गया और कुल आरक्षित और संसाधन की मात्रा को घटाकर 40,38,274 टन कर दिया गया। इस प्रकार, पाँच वर्षों के अन्दर प्रमाणित भण्डार की मात्रा में 16,24,778 टन की कमी हुई और कुल आरक्षित और संसाधन की मात्रा में 42,41,522 टन की कमी हुई, जबकि उक्त अवधि के दौरान पट्टाधारक द्वारा केवल 1,13,594.64 टन सिलिका बालू का उत्खनन और परिवहन किया गया था। इससे संकेत मिलता है कि या तो खनन योजना में प्रमाणित भण्डार और कुल आरक्षित और संसाधन की मात्रा का निर्धारण खनन योजना के अनुमोदन से पहले ठीक से नहीं किया गया था अथवा अवैध रूप से खनिज निकालने के जोखिम से इन्कार नहीं किया जा सकता है। बाद के प्रकरण में खनन योजना को मंजूरी देते समय डीजीएम ने इस विसंगति पर ध्यान नहीं दिया। इस विसंगति की उचित जाँच की आवश्यकता है।

खनन योजना को तकनीकी विशेषज्ञों द्वारा वैज्ञानिक ढंग से इस प्रकार तैयार किया जाना है कि खनन क्षेत्र के विकास में सहायता मिल सके। पट्टाधारक को खनन योजना में उल्लिखित भण्डार के अनुसार खनिजों का उत्खनन करना होगा। यदि खनन योजना वैज्ञानिक तरीके से तैयार नहीं की गई तो विभाग का खनन पर कोई नियन्त्रण नहीं रहेगा और पट्टाधारक अवैज्ञानिक तरीके से अधिक खनिज निकाल सकता है।

सरकार ने समापन गोष्ठी में आश्वासन दिया कि जिला सर्वेक्षण रिपोर्ट (डीएसआर) तैयार करते समय प्रमाणित भण्डार का निर्धारण वैज्ञानिक तकनीक से किया जाएगा।

2.12 निष्कर्ष

लेखापरीक्षा ने ऐसे दृष्टांत देखे जहाँ खनन पट्टे पुलों के पास दिए गए। सफल बोली दाता द्वारा भुगतान किये गये प्रतिभूति जमा और रायल्टी की प्रथम किश्त विलम्ब से शासकीय खाते में जमा की गयी थी। पट्टा विलेख के निष्पादन में विलम्ब के लिये प्रतिभूति जमा और रायल्टी की प्रथम किश्त जब्त नहीं की गयी थी। पट्टा विलेख के

[27] 3,33,810 मी^{3} – 1,10,057 मी^{3} = 2,23,753 मी^{3} * ₹ 264= ₹ 5,90,70,792।

[28] बालू के भण्डार को पूर्व स्तर या स्थिति में बहाल करना।

निष्पादन से पहले वित्तीय आश्वासन संग्रहीत नहीं किया गया था। स्टोन क्रशर इकाइयों को भण्डारण लाइसेंस देने के सरकारी आदेश का विभाग पालन नहीं कर सका। ये दृष्टांत इंगित करते हैं कि खनन गतिविधियों की निगरानी में सुधार की सम्भावना है। प्रमाणित भण्डार की मात्रा में विसंगति से खनिजों के अवैध खनन के जोखिम का संकेत मिलता है, जिसकी उचित जाँच की आवश्यकता है। लेखापरीक्षा द्वारा देखे गये खनिजों के अवैध उत्खनन के प्रकरणों की चर्चा इस प्रतिवेदन के अध्याय IV में की गयी है।