[2019] 14 एस. सी. आर 928

के. एच. नजर

बनाम

मैथ्यू के. जैकब और अन्य

(सिविल अपील संख्या 7699-7700/2019)

सितंबर 30, 2019

[एल. नागेश्वर राव और हेमंत गुप्ता, जेजे.]

केरल भूमि सुधार अधिनियम, 1963 - धारा 2(5) और 81(1)(क्यू) - 'वाणिज्यिक स्थल' शब्द का आयाम और विस्तार '- अपीलार्थी ने भूमि पर उत्खनन संचालन के लिए पर्यावरण मंजूरी का अनुरोध किया - -अनुमति दी गई थी - प्रत्यर्थी संख्या 1 और 2 द्वारा रिट याचिका दायर की गई - उत्तरदाताओं ने आपत्ति जताई कि विचाराधीन भूमि का उपयोग वृक्षारोपण के अलावा किसी अन्य उद्देश्य के लिए नहीं किया जा सकता है, विशेष रूप से उत्खनन कार्यों के लिए - उच्च न्यायालय केरल के विद्वान एकल न्यायाधीश ने केरल राज्य बनाम मोहम्मदअली हाजी की खंडपीठ के निर्णय की यथार्थता पे संशय किया, जिसमे यह कहा गया था की खदान 'वाणिज्यिक स्थल' अंतर्गत आएगी और अधिनियम उस पर लागू नहीं होगा - एकल न्यायाधीश ने विषय को वृहत न्यायपीठ को निर्दिष्ट किया - वृहत न्यायपीठ में बहुमत की राय प्रत्यर्थी 1 और 2 के पक्ष में थी और माना कि जो भूमि उत्खनन के लिए उपयोग की जाती है वह 'वाणिज्यिक स्थल' अभिव्यक्ति के अंतर्गत नहीं आती है अतः ऐसी भूमि को अधिनियम से छूट नहीं दी जा सकती है - अपील पर अभिनिर्धारित किया गयाः जिस संदर्भ भूमि' और 'स्थल' अभिव्यक्तियों का अधिनियम में उपयोग किया गया है उनके बीच एक निश्चित अंतर है - वाणिज्यिक स्थल को स्थल से संबंधित अन्य खंडों के पढ़ने पर स्पष्ट रूप से इंगित करते हैं कि संरचना द्वारा कब्जा की गई भूमि को 'स्थल' के रूप में वर्णित किया गया है - 'वाणिज्यिक स्थल' की अभिव्यक्ति जिसमे खाली भूमि के साथ उत्खनन के उद्देश्य से उपयोग की जाने वाली भूमि शामिल है को अपने अर्थ में समाहित नहीं कार सकता है

- धारा 81 के तहत भूमि की अन्य श्रेणियों की तुलना में इसका एक प्रतिबंधात्मक अर्थ है - इसलिए, खदान 'वाणिज्यिक स्थल' शब्दों में समाहित नहीं है - उच्च न्यायालय की पूर्ण न्यायपीठ की बहुमत की राय में कोई त्रुटि नहीं है - अपील खारिज कर दी गई।

विधियों की व्याख्या - हिताधिकारी विधान - अभिनिर्धारित किया गया - एक हिताधिकारी विधान के प्रावधानों को एक उद्देश्य उन्मुख दृष्टिकोण के अर्थ के साथ समझा जाना चाहिए - अधिनियम को अपने उद्देश्यों को बढ़ावा देने के लिए एक उदार अर्थान्वयन प्राप्त होना चाहिए - इसके अलावा, एक हिताधिकारी विधान के प्रावधानों के शाब्दिक निर्माण से बचना होगा - यह न्यायालय का कर्तव्य है कि वह कानून बनाने में विधायिका के इरादे को समझे - एक बार जब इस तरह के इरादे का पता चल जाता है, तो क़ानून को एक उद्देश्यपूर्ण या कार्यात्मक व्याख्या मिलनी चाहिए - हिताधिकारी विधान के अपवादों का संकीर्ण निर्वाचन किया जाना चाहिए।

याचिकाओं को खारिज करते हुए अदालत ने

अभिनिर्धारित किया: 1. किसी क़ानून की व्याख्या करते समय, उस समस्या या रिष्टि की पहचान की जानी चाहिए जिसे क़ानून को सुधारने के लिए बनाया गया था और फिर ऐसा निर्माण जो समस्या को दबाए और उपचार को आगे बढ़ाए, अपनाया जाना चाहिए। यह स्थापित सिद्धांत है कि लाभकारी या सामाजिक कल्याण कानूनों में छूट प्रदान करने वाले खंडों को सख्त अर्थान्वयन दिया जाना चाहिए। [पैरा 13] [939-एफ]

2. इस बात पर कोई विवाद नहीं है कि केरल भूमि सुधार अधिनियम, 1963 एक लाभकारी विधान है। जिस भूमि पर कब्जा किया जा सकता है उसका विस्तार निश्चित है और किसी भी अतिरिक्त भूमि के होने पर सरकार को समर्पण किया जाता है, जो राज्य में भूमिहीन लोगों के पक्ष में वितरित की जाती है। अधिनियम के प्रावधानों की व्याख्या इस तरह से की जानी चाहिए जो उक्त उद्देश्य को बढ़ावा दे। [पैरा 14] [940-बी]

3. धारा 81 मीलों, कारखानों या कार्यशालाओं, शैक्षणिक संस्थानों द्वारा कब्जा की गई भूमि से युक्त भूमि और विश्वविद्यालयों, धार्मिक और धर्मार्थ संस्थानों के स्वामित्व

वाली भूमि को छूट देती है। आवास स्थल, मंदिरों के स्थल, चर्च और मस्जिद, गोदामों और वाणिज्यिक स्थलों सहित भवनों के स्थल को भी छूट दी गई है। जिस संदर्भ में उनका उपयोग किया गया है, 'भूमि' और 'स्थल' अभिव्यक्तियों के बीच एक निश्चित अंतर है। स्थलों से संबंधित अन्य खंडों के साथ पढ़े गए वाणिज्यिक स्थल स्पष्ट रूप से इंगित करते हैं कि संरचनाओं द्वारा कब्जा की गई भूमि को 'स्थल' के रूप में वर्णित किया गया है। जैसा कि ऊपर कहा गया है, धारा 81 के अन्य खंड जो स्थलों से संबंधित हैं, वे हैं आवास स्थल, मंदिर, चर्च और मस्जिद और इमारतें। इस प्रकार, 'वाणिज्यिक स्थल' अभिव्यक्ति खाली भूमि को अपने तह में नहीं ले सकती है, जिसमें उत्खनन के उद्देश्य से उपयोग की जाने वाली भूमि भी शामिल है। धारा 81 में 'भूमि' की अन्य श्रेणियों की तुलना में इसका एक प्रतिबंधात्मक अर्थ है। इसलिए, खदान 'वाणिज्यिक स्थल' शब्दों में फिट नहीं हो सकती है। वरिष्ठ वकील श्री बेचू कुरियन ने अपीलार्थी की ओर से तर्क दिया कि पत्थर निकालने के लिए भूमि की खुदाई लाभ कमाने के व्यावसायिक उद्देश्य से की जाती है और इसलिए खदान एक वाणिज्यिक स्थल है। हम सहमत नहीं हैं। एक वाणिज्यिक स्थल एक ऐसी भूमि है जिस पर एक संरचना का उपयोग औद्योगिक या वाणिज्यिक उद्देश्य के लिए किया जा रहा है। खदानों में 'वाणिज्यिक स्थल' शब्द के विस्तार के परिणामस्वरूप अधिनियम का उद्देश्य विफल हो जाएगा। [पैरा 15] [940-सी-एफ]

4. हम बहुमत के इस विचार को बरकरार रखते हैं कि सरकार द्वारा धारा 81 (3) के तहत खदानों को छूट नहीं दी जाएगी यदि खदानें अधिनियम की धारा 81 (1) (क्यू) के अंतर्गत आती है। दूसरे शब्दों में, यदि खदानें वाणिज्यिक स्थल हैं, तो जनहित में उन्हें छूट देने की आवश्यकता नहीं है। अधिनियम की धारा 81 (3) सरकार को जनहित में वाणिज्यिक उद्देश्यों के लिए भूमि को छूट देने का अधिकार देती है। अधिनियम की प्रयोज्यता से भूमि को छूट देने की सरकार को प्रदत्त अध्यारोही शक्ति का प्रयोग उपयोग धारा 81 (1) (क्यू) की व्याख्या के उद्देश्य से नहीं किया जा सकता है जो वाणिज्यिक स्थलों को अधिनियम के दायरे से छूट देता है। धारा 81 (1) (के) अधिनियम के प्रारंभ के समय औद्योगिक या वाणिज्यिक उपक्रमों की अप्रयुक्त भूमि को छूट देती है। इस प्रावधान में यह अनुमान लगाया गया है कि अधिनियम के प्रारंभ की तारीख को एक

औद्योगिक या वाणिज्यिक उपक्रम मौजूद था और भविष्य में उपक्रम के उपयोग के लिए कुछ भूमि अलग रखी गई थी। उक्त भूमि को केवल तभी छूट दी जाती है जब प्राधिकरण द्वारा निर्धारित समय के भीतर भूमि का उपयोग उपक्रम के औद्योगिक या वाणिज्यिक उद्देश्यों के लिए किया जाता है। यदि भूमि का उपयोग उस उद्देश्य के लिए नहीं किया जाता है जिसके लिए इसे अलग किया गया था, तो छूट का संचालन बंद हो जाता है। उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि धारा 81 (1) (के) एक पूरी तरह से अलग प्रकार की भूमि से संबंधित है जो एक औद्योगिक या वाणिज्यिक उपक्रम से संबंधित है जिसे उक्त उपक्रम के उपयोग के लिए अलग रखा गया है। इसलिए, हम विसम्मत न्यायाधीश द्वारा धारा 81 (1) (क्यू) में 'वाणिज्यिक स्थल' अभिव्यक्ति की व्याख्या करने के लिए धारा 81 (1) (के) से मांगे गए समर्थन से सहमत नहीं हैं। [पैरा 17] [941-ए-डी]

क्षेत्रीय कार्यकारी, केरल मछुआरा कल्याण कोष बोर्ड बनाम फैंसी फूड **(1995) 4 एस. सी. सी. 34**; *बॉम्बे आनंद भवन रेस्तरां बनाम ईएसआई निगम* **(2009) 9 एस सी सी 61**; *भारत संघ बनाम प्रभाकरण विजय कुमार* **(2008) 9 एस सी सी 527**: **[2008] 7 एस. सी. आर. 673**; *कामगार बनाम अमेरिकी एक्सप्रेस इंटरनेशनल बैंकिंग कार्पोरेशन* **(1985) 4 एस सी सी 71**; *भरत सिंह बनाम नई दिल्ली क्षय रोग केंद्र का प्रबंधन* **(1986) 2 एस. सी. सी. 614: [1986] 2 एस सी आर 169**; *राजस्थान एस. ई. बी. बनाम एसोसिएटेड स्टोन इंडस्ट्रीज* **(2006) 6 एस. सी. सी. 141 - पर भरोसा किया।**

केरल राज्य बनाम के. ए. गंगाधरन **(1977) 1 एस सी सी 208 [1977] 1 एस. सी. आर. 960**; *भारतीय प्रदर्शन अधिकार सोसायटी बनाम संजय डालिया* **(2015) 10 एस सी सी 161: [2015] 8 एस सी आर 210**; *शिवराम ए. शिरूर बनाम राधाबाई शांत्रम कौशिक* **(1984) 1 एस. सी. सी. 588**; *क्राउन लैंड्स एक्ट का प्रशासन करने वाले मंत्री बनाम एन. एस. डब्ल्यू. एबोरिजिनल लैंड काउंसिल* **[2008] एच. सी. ए. 48 - संदर्भित किया।**

के. कृष्णनकुट्टी बनाम केरल राज्य और अन्य **सीआरपी संख्या 1245/1975**; *केरल राज्य बनाम मोहम्मदअली हाजी* **(1996) 1 के. एल. टी. 584 (डी. बी.)**; *एक पृथ्वी एक*

जीवन और अन्य बनाम केरल राज्य **डब्ल्यूपी (सी) संख्या 28496/2016 - संदर्भित किया।**

<u>निर्णयज विधि संदर्भ</u>

[1977] 1 एस सी आर 960	**संदर्भित किया**	**पैरा 10**
(1995) 4 एस. सी. सी. 34	**भरोसा किया**	**पैरा 11**
(2009) 9 एस. सी. सी. 61	**भरोसा किया**	**पैरा 11**
[2008] 7 एस सी आर 673	**भरोसा किया**	**पैरा 11**
[1986] 2 एस सी आर 169	**भरोसा किया**	**पैरा 11**
(1985) 4 एस सी सी 71	**भरोसा किया**	**पैरा 12**
[2015] 8 एस सी आर 210	**संदर्भित किया**	**पैरा 13**
(1984) 1 एस. सी. सी. 588	**संदर्भित किया**	**पैरा 13**
(2006) 6 एस सी सी 141	**भरोसा किया**	**पैरा 18**

सिविल अपीलीय क्षेत्राधिकार: सिविल अपील सं 7699-7700/2019

केरल उच्च न्यायालय एर्नाकुलम के रिट याचिका सं (सी) 17384/2017 और रिट याचिका सं. (सी) 18246/2017 के निर्णय और आदेश दिनांक 16.11.2018 से उद्भूत

के. वी. विश्वनाथन, बेचू कुरियन थॉमस, वरिष्ठ अधिवक्ता, पी. विनय कुमार, मुकुंद राव, मार्टिन चाको और एनोच डेविड, अपीलार्थी के लिए अधिवक्ता।

पल्लव शिशोदिया, वरिष्ठ अधिवक्ता, रोमी चाको, प्रशांत कुमार, शक्ति चंद जैदवाल, जी. प्रकाश, जिष्णु एम. एल., श्रीमती प्रियंका प्रकाश, श्रीमती बीना प्रकाश, प्रत्यर्थी के लिए अधिवक्ता।

एल. नागेश्वर राव, जे. द्वारा न्यायालय का निर्णय दिया गया

इजाजत दी जाती है।

1. केरल भूमि सुधार अधिनियम, 1963 (संक्षेप में, "अधिनियम") की धारा 2 (5) और धारा 81 (1) (क्यू) में 'वाणिज्यिक स्थल' का आयाम और विस्तार इन अपीलों में हमारे विचार के लिए आता है। वाणिज्यिक स्थलों को अधिनियम के दायरे से छूट दी गई है। यह प्रश्न कि क्या एक चट्टानी भूमि जिसका उपयोग उत्खनन के उद्देश्यों के लिए किया जाता है, को 'वाणिज्यिक स्थल' के रूप में माना जा सकता है और इस तरह अधिनियम की प्रयोज्यता से बाहर रखा जा सकता है, केरल उच्च न्यायालय के एक विद्वान एकल न्यायाधीश ने यह कहते हुए उत्तर दिया कि केवल चट्टानों को फोड़ना और धातुओं में परिवर्तित करना क्षेत्र को 'वाणिज्यिक स्थल' नहीं बनाता है।[1] उक्त निर्णय के बीस साल बाद, केरल उच्च न्यायालय की एक खंड पीठ ने एक अलग दृष्टिकोण अपनाया। उत्खनन को एक वाणिज्यिक संचालन माना गया जिसमे उत्पादन की प्रक्रिया शामिल थी । इसलिए, यह माना गया कि एक खदान 'वाणिज्यिक स्थल' के दायरे में आती है और इसे अधिनियम[2] की प्रयोज्यता से छूट दी गई है।

2. अपीलार्थी ने अपनी खदान के लिए पर्यावरण मंजूरी का अनुरोध किया जिसका जिला विशेषज्ञ मूल्यांकन समिति (डीईएसी) द्वारा दिनांक 25.04.2017 को उनके पक्ष में सिफारिश की गई थी। वृक्षारोपण स्थल पर खनन की सिफारिश से आहत हो कर प्रत्यर्थी क्रमांक 1 और 2 ने रिट याचिका दायर की। भूमि जो एक वृक्षारोपण स्थल था। यह ध्यान देने योग्य है कि अपीलार्थी की भूमि को अधिनियम के दायरे से छूट दी गई थी क्योंकि वह एक वृक्षारोपण था। प्रत्यर्थी संख्या 1 और 2 की आपत्ति यह थी कि अपीलार्थी को भूमि का उपयोग वृक्षारोपण के अलावा किसी अन्य उद्देश्य के लिए अनुमति नहीं दी जाए, विशेष रूप से उत्खनन कार्यों के लिए। उच्च न्यायालय ***के के. कृष्णनकुट्टी बनाम केरल राज्य और अन्य*** (उपर्युक्त) ***और केरल राज्य बनाम मोहम्मदअली हाजी*** (उपर्युक्त) निर्णयों का अवलोकन करने के बाद, उच्च न्यायालय केरल की विद्वान एकल न्यायाधीश ने बाद के निर्णय ***केरल राज्य बनाम मोहम्मदअली***

---

[1] के. कृष्णनकुट्टी बनाम केरल राज्य और अन्य. सी आर पी संख्या 1245/1975

[2] केरल राज्य बनाम मोहम्मदआली हाजी (1996)1के यल टी 584 (डीबी)

हाजी (उपर्युक्त) की यथार्थता पे संशय किया और विषय को वृहत न्यायपीठ को निर्दिष्ट किया।

3. प्रत्यर्थी संख्या 1 और 2 द्वारा दायर रिट याचिका की सुनवाई केरल उच्च न्यायालय की तीन न्यायाधीशों की पूर्ण पीठ ने की। बहुमत की राय प्रत्यर्थी संख्या 1 और 2 के पक्ष में थी। बहुमत का मानना था कि जो भूमि उत्खनन के लिए उपयोग की जाती है, वह 'वाणिज्यिक स्थल' अभिव्यक्ति के दायरे में नहीं आती है। इसलिए, ऐसी भूमि को अधिनियम की प्रयोज्यता से कोई छूट नहीं दी जा सकती है। अपीलार्थी उच्च न्यायालय की पूर्ण पीठ के उक्त निर्णय से व्यथित है।

4. अपीलार्थी के विद्वान वरिष्ठ अधिवक्ता श्री के. वी. विश्वनाथन ने हमें अधिनियम के प्रावधानों जिसमें धाराएं 2(5), 81 और 83 से अवगत करते हुए तर्क दिया है कि खदान एक वाणिज्यिक स्थल है, जिसे अधिनियम की धारा 81(1) (क्यू) के तहत छूट प्राप्त है। उन्होंने उद्देश्यों और कारणों का हवाला देते हुए कहा कि यह कानून सभी हितधारकों के हितों की रक्षा के लिए बनाया गया था। उन्होंने 'वाणिज्यिक गतिविधियों' और 'व्यवसाय' शब्दों के अर्थ का उल्लेख करते हुए कहा कि उत्खनन की गतिविधि लाभ के लिए की जाती है। अतः उत्खनन एक व्यावसायिक गतिविधि है। उनके अनुसार, यह तय करने के उद्देश्य से कि भूमि 'वाणिज्यिक स्थल' है या नहीं, भूमि की सतह के ऊपर और नीचे की गई गतिविधियों के बीच कोई अंतर नहीं हो सकता है। उन्होंने रिष्टि नियम को गलत तरीके से लागू करने के लिए बहुमत की राय की आलोचना की। उन्होंने हमारी स्वीकृति के लिए असहमत न्यायाधीश के फैसले की सराहना की। उन्होंने इस बात पर जोर दिया कि पर्यावरण के मुद्दे अधिनियम की धारा 2 (5) और 81 (1) (क्यू) की व्याख्या के लिए सार्थक नहीं हैं।

5. केरल राज्य की ओर से पेश वरिष्ठ अधिवक्ता श्री पल्लव शिशोदिया ने अपीलार्थी की ओर से की गई दलीलों का विरोध करते हुए कहा कि 'वाणिज्यिक स्थल' कला का एक शब्द है और इसकी व्याख्या उस संदर्भ के आधार पर की जानी चाहिए जिसमें इसका उपयोग किया जाता है।

6. प्रत्यर्थी संख्या 1 और 2 के विद्वान अधिवक्ता श्री रोमी चाको ने जोर देकर कहा कि अधिनियम एक लाभकारी विधान है। जब इस तरह के कानून में उपयोग की जाने वाली अभिव्यक्तियों के अर्थ के बारे में संदेह होता है, तो शाब्दिक व्याख्या से बचा जाना चाहिए और अदालतों को उद्देश्यपूर्ण निर्माण के सिद्धांतों को अपनाना चाहिए। उन्होंने कहा कि छूट के प्रावधान को संकीर्ण रूप से समझा जाना चाहिए।

7. विद्वान अधिवक्ता द्वारा दी गई दलीलों पर विचार करने से पहले, अधिनियम के प्रावधानों की जांच करना आवश्यक है। केरल सरकार द्वारा गजेट में अधिसूचित तिथि के प्रवर्तन से अधिनियम की धारा 83 में प्रावधान है कि कोई भी व्यक्ति संकलित अधिकतम सीमा से अधिक भूमि के लिए स्वामित्व या धारण या एक बंधक के तहत हकदार नहीं होगा। भूमि का अधिकतम क्षेत्रफल धारा 82 में निर्दिष्ट किया गया है। अधिनियम की धारा 82(6) के अनुसार अधिकतम सीमा क्षेत्र की गड़ना से धारा 81 के तहत छूट प्राप्त भूमि को बाहर रखा जाएगा।

अधिनियम की धारा 81 इस प्रकार हैः

81. छूटः - *(1) इस अध्याय के प्रावधान निम्न पर लागू नहीं होंगे-*

क) केरल सरकार या भारत में किसी अन्य राज्य की सरकार या भारत सरकार या किसी स्थानीय प्राधिकरण [या कोचीन पोर्ट ट्रस्ट] या किसी अन्य प्राधिकरण के स्वामित्व या धारित भूमि, जिसे सरकार, सार्वजनिक हित में, राजपत्र में अधिसूचना द्वारा, इस अध्याय के प्रावधानों से छूट दे सकती है।

[बशर्ते कि इस खंड के तहत केरल सरकार के स्वामित्व वाली और किसी व्यक्ति द्वारा पट्टे पर धारित भूमि चाहे वह वर्तमान हो या समय समाप्त हो गया हो, पर लागू नहीं होगी।]

स्पष्टीकरण I *-"केरल सरकार के स्वामित्व वाली भूमि" का, इस खंड के प्रयोजनों के लिए, वही अर्थ होगा जो केरल सरकार भूमि समनुदेशन अधिनियम, 1960 की धारा 2 की उप-धारा (1) के तहत "सरकारी भूमि" का है [लेकिन सरकार को राजगामीत संपत्ति*

और धारा 13 के तहत कार्यकाल निर्धारित करने के हकदार किरायेदारों द्वारा धारित भूमि को केरल सरकार के स्वामित्व वाली भूमि नहीं माना जाएगा;]

***स्पष्टीकरण II** - जिन भूमि के संबंध में धारा 66 या धारा 72 की उप-धारा (9) के तहत सरकार में अधिकार, स्वामित्व और हित निहित हैं, उन्हें इस खंड के उद्देश्यों के लिए "केरल सरकार के स्वामित्व वाली भूमि" नहीं माना जाएगा;]*

***स्पष्टीकरण III** - इस खंड के प्रयोजनों के लिए, "अन्य प्राधिकरण में केरल सरकार या भारत के किसी अन्य राज्य की सरकार या भारत सरकार के स्वामित्व वाला या नियंत्रित निगम शामिल होगा;]*

ख) वार्ड न्यायालय के प्रबंधन के तहत ली गई भूमि;

बशर्ते कि इस खंड के तहत छूट इस अधिनियम के प्रारंभ से तीन साल के अंत में लागू नहीं होगी;

ग) मिलों, कारखानों या कार्यशालाओं से युक्त भूमि और जो ऐसी मिलों, कारखानों या कार्यशालाओं के उपयोग के लिए आवश्यक हैं;

घ) निजी वन;

ई) बागानों;

च) x x x x

छ) x x x x

ज) सरकार या किसी सहकारी समिति को गिरवी रखी गई भूमि (जिसमें एक सहकारी भूमि गिरवी बैंक भी शामिल है) वर्तमान में लागू सहकारी समिति अधिनियम के तहत या केरल वित्तीय निगम या केरल औद्योगिक निगम में पंजीकृत या पंजीकृत माना जाता है या केरल वित्तीय निगम या केरल उद्योग विकास निगम, या राज्य लघु उद्योग निगम, द्वारा दिए गए किसी भी ऋण के लिए प्रतिभूति के रूप में सरकार या ऐसी सोसायटी या निगम द्वारा, जब तक बंधक बना रहता है:

बशर्ते कि इस खंड के तहत छूट इस अधिनियम के प्रारंभ से तीन साल के अंत में समाप्त हो जाएगी;

झ) ऐसी भूमि जो केरल सहकारी केंद्रीय भूमि बंधक बैंक या प्राथमिक बंधक बैंक द्वारा केरल सहकारी भूमि बंधक बैंक अधिनियम, 1960 की धारा 18 के तहत [या केरल राज्य सहकारी बैंक लिमिटेड द्वारा, या किसी प्राथमिक कृषि ऋण सहकारी समिति द्वारा या किसी प्राथमिक बंधक बैंक द्वारा या भारतीय रिजर्व बैंक अधिनियम, 1934 में परिभाषित अनुसूचित बैंक] जब तक ऐसी भूमि बैंक के कब्जे में बनी रहती है;

ट) केरल वित्तीय निगम द्वारा खरीदी गई भूमि या भूमि जिसका प्रबंधन धारा 32, राज्य वित्तीय निगम अधिनियम, 1951 के द्वारा लिया गया है, जब तक ऐसी भूमि उक्त निगम का स्वामित्व, या प्रबंधन के अधीन बने रहें:

[बशर्ते कि इस खंड के तहत छूट उन भूमि के मामले में लागू नहीं होगी जिसका प्रबंधन निगम द्वारा 1 अप्रैल, 1964 को या उसके बाद लिया गया है;]

ठ) इस अधिनियम के प्रारंभ में किसी औद्योगिक या वाणिज्यिक उपक्रम से संबंधित या उसके द्वारा धारित भूमि, और उपक्रम के औद्योगिक या वाणिज्यिक उद्देश्य के लिए उपयोग के लिए अलग रखी गई भूमि;

बशर्ते कि इस खंड के तहत छूट लागू नहीं होगी यदि ऐसी भूमि का उपयोग वास्तव में इस उद्देश्य के लिए नहीं किया जाता है जिसके लिए उसे अलग किया गया है, ऐसे समय के भीतर जब जिला कलेक्टर, उपक्रम को सूचना द्वारा, उस विषय में निर्दिष्ट करे;

ड) x x x x

ढ) आवास स्थल, अर्थात, आवासीय घरों और भूमि, कुओं, तालाबों और अन्य संरचनाओं के लिए कब्जा किया गया स्थान जो आवासीय घर के सुविधाजनक उपयोग हेतु आवश्यक है।

स्पष्टीकरण *- संदेह से बचने के लिए, यह घोषित किया जाता है कि एक परिसर की दीवार को एक आवास के सुविधाजनक आनंद के लिए आवश्यक संरचना नहीं माना जाएगा, यदि वह भूमि जिस पर आवास स्थित है और परिसर की दीवार से घिरा हुया निवास के सुविधाजनक आनंद के लिए आवश्यक भूमि से अधिक है।*

ण) x x x x

त) मंदिरों, चर्चों, मस्जिदों और कब्रिस्तानों के स्थल और दफनाने और जलाने के स्थानः

थ) इमारतों के स्थल और गोदामों सहित;

द) वाणिज्यिक स्थल;

ध) संस्थानों के सुविधाजनक उपयोग के लिए आवश्यक भूमि सहित शैक्षणिक संस्थानों द्वारा कब्जा की गई भूमि और ऐसे संस्थानों से जुड़े खेल के मैदान;

न) भूदान यज्ञ समिति में निहित भूमि;

प) के स्वामित्व वाली या धारित भूमि-

i. कानून द्वारा स्थापित एक विश्वविद्यालय; या

ii. लोक प्रकृति के धार्मिक, पुण्यार्थ या शैक्षणिक संस्थान; या

iii. एक सार्वजनिक न्यास जिसमें एक वक्फ शामिल होगा;

बशर्ते कि-

(i) ऐसी भूमि की पूरी आय संबंधित विश्वविद्यालय, संस्थान या न्यास के लिए विनियोजित की जाती है, और

(ii) जहां विश्वविद्यालय, संस्थान या न्यास इस अधिनियम के प्रारंभ के बाद उक्त भूमि पर कब्जा करता है, सरकार ने पहले प्रमाणित किया है कि ऐसी भूमि विश्वविद्यालय, संस्थान या न्यास के प्रयोजनों के लिए आवश्यक है, जैसा भी मामला हो; और

फ) रक्षा कर्मियों को वीरता के लिए दी गई भूमि।

(2) [XXX]

(3) सरकार यदि संतुष्ट हो कि जनहित में ऐसा करना यह आवश्यक है तो ऐसा कर सकती है-

(क) किसी विशेष उपयोग के कारण जिसके लिए कोई भूमि रखी जाती है; या

(ख) राजपत्र में अधिसूचना के माध्यम से ऐसे प्रतिबंधों और शर्तों को अधिरोपित करके जैसा उचित समझा जाये, किसी भूमि को सद्भावपूर्वक बागान में परिवर्तित करने की आवश्यकता के उद्देश्य से या बागान के विस्तार या संरक्षण के लिए या किसी वाणिज्यिक, औद्योगिक, शैक्षिक या पुण्यार्थ उद्देश्य के लिए संरक्षण, ऐसी भूमि को इस अध्याय के प्रावधानों से छूट दी जा सकती है:

बशर्ते कि खंड (ख) में निर्दिष्ट भूमि का उपयोग ऐसे समय के भीतर उस उद्देश्य के लिए किया जाएगा जैसा सरकार इस संबंध में निर्दिष्ट करती है और जहां निर्दिष्ट समय के भीतर भूमि का उपयोग नहीं किया जाता है, वहां छूट लागू होनी बंद हो जाएगी।]

8. वर्तमान मामले में, अपीलकर्ता इस पर छूट का दावा कर रहा है कि एक खदान. के रूप में 'वाणिज्यिक स्थल' के दायरे में आएगी जैसा धारा 81 (1) (क्यू) में वर्णित है। धारा 2 (5) में वाणिज्यिक स्थल को निम्नानुसार परिभाषित किया गया हैः

"**2(5)**" वाणिज्यिक स्थल" से कोई भी भूमि अभिप्रेत है (जो कुडियिरुप्पु या कुदिकिदप्पु या करैमा नहीं है) जिसका उपयोग मुख्यतः किसी भी व्यापार, वाणिज्य, निर्माण या व्यवसाय हेतु किया जाता है;"

9. अपीलार्थी ने तर्क दिया कि 'वाणिज्यिक स्थल' की परिभाषा 'बहुत वृहद है और कोई भी भूमि जिसका उपयोग मुख्य रूप से व्यापार, वाणिज्य, उद्योग, निर्माण या व्यवसाय के उद्देश्य से किया जाता है वह एक वाणिज्यिक स्थल है। अपीलार्थी के अनुसार, चट्टान को तोड़ना एक विनिर्माण गतिविधि है। उत्खनन कार्यों में भूमि की खुदाई और चट्टानों को धातु के टुकड़ों में तोड़ना शामिल है। यह तर्क प्रस्तुत किया गया था कि

भूमि की खुदाई और चट्टान को तोड़ना एक वाणिज्यिक गतिविधि के लिए है और पत्थरों की बिक्री व्यापार और व्यवसाय के उद्देश्य से है। हमें डर है कि हम सहमत नहीं हो सकते।

10. इस अधिनियम का प्रमुख विधायी उद्देश्य भूमि जोत पर अधिकतम सीमा लागू करना और भूमिहीनों के बीच अतिरिक्त भूमि का वितरण करना है।[3] केरल राज्य में बड़ी संख्या में लोगों का कोई निवास स्थान नहीं है, जिसे भगवान का अपना देश कहा जाता है। ऐसे भूमिहीन लोगों को अधिक भूमि रखने वालों से जमीन देकर उन्हें उपलब्ध कराना अधिनियम का प्रमुख उद्देश्य है।[4]

11. एक हिताधिकारी विधान के प्रावधानों को एक उद्देश्य उन्मुख दृष्टिकोण के अर्थ के साथ समझा जाना चाहिए।[5] अधिनियम को अपने उद्देश्यों को बढ़ावा देने के लिए एक उदार अर्थान्वयन प्राप्त होना चाहिए।[6] इसके अलावा, एक हिताधिकारी विधान के प्रावधानों के शाब्दिक निर्माण से बचना होगा। यह न्यायालय का कर्तव्य है कि वह कानून बनाने में विधायिका के इरादे को समझे। एक बार जब इस तरह के इरादे का पता चल जाता है, तो क़ानून को एक उद्देश्यपूर्ण या कार्यात्मक व्याख्या मिलनी चाहिए।[7]

12. ओ. चिनप्पा रेड्डी, जे.[8] के शब्दों में, हिताधिकारी विधान के वैधानिक निर्माण से संबंधित सिद्धांत इस प्रकार हैं:

> *4. वैधानिक अर्थान्वयन के सिद्धांत अच्छी तरह से स्थापित हैं। सामाजिक कल्याण कानून और मानवाधिकार कानून जैसे उदार महत्व के कानूनों में आने वाले शब्दों को प्रोक्रस्टियन बेड में नहीं रखा जाना चाहिए या लिलिपुटियन आयामों में संकुचित नहीं किया जाना चाहिए। इन कानूनों के*

---

[3] केरल राज्य बनाम के. ए. गंगाधरन (1977)1 यस सी सी 208

[4] एक धरती एक जीवन और अन्य बनाम केरल राज्य, डब्ल्यू पी (सी) संख्या 28496/2016

[5] क्षेत्रीय कार्यकारी, केरल मछुआरा कल्याण कोष बोर्ड बनाम फैंसी फूड, (1995) 4 एस. सी. सी. 34

[6] बॉम्बे आनंद भवन रेस्तरां बनाम। ई. एस. आई. निगम, (2009) 9 एस. सी. सी. 61 और भारत संघ बनाम प्रभाकरण विजय कुमार (2008) 9 एस. सी. सी. 527

[7] भरत सिंह बनाम। नई दिल्ली क्षयरोग केंद्र का प्रबंधन, (1986) 2 एस. सी. सी. 614

[8] कामगार बनाम अमेरिकन एक्सप्रेस इंटरनेशनल बैंकिंग कार्पोरेशन, (1985) 4 एस. सी. सी. 71

अर्थान्वयन में शाब्दिक अर्थान्वयन से बचा जाना चाहिए और इसके दुरुपयोग की अपव्ययता को पहचाना जाना चाहिए और कम किया जाना चाहिए। न्यायाधीशों को ऐसे कानूनों के "रंग", "विषय-वस्तु" और "संदर्भ" के बारे में अधिक चिंतित होना चाहिए (हमने प्रेन्न बनाम सिमंड्स [(1971) 3 ऑल ईआर 237]) में लॉर्ड विल्बरफोर्स की राय से शब्द उधार लिए हैं। इसी राय में लॉर्ड विल्बरफोर्स ने बताया कि कानून को किसी शाब्दिक द्वीप में पीछे नहीं छोड़ा जाना चाहिए परंतु लेकिन भाषा से परे पूछताछ करना है, तथ्यों के मायाजाल से अलग-थलग जिसमे वह व्यवस्थित है ; कानून की व्याख्या विशुद्ध रूप से आंतरिक भाषाई पर नहीं की जानी चाहिए। हमारे सामने उद्धृत मामलों में से एक है, सुरेंद्र कुमार वर्मा बनाम केंद्र सरकार औद्योगिक न्यायाधिकरण - सह - श्रम न्यायालय [(1980) 4 एस. सी. सी. 443], हमे कहने का अवसर मिला,

"'जीवकोपार्जन' कानूनों की व्याख्या में शाब्दिक विलासिता को गलत स्थान दिया गया है। कल्याणकारी कानूनों को अनिवार्य रूप से, एक व्यापक व्याख्या देनी चाहिए। जहाँ कानून को कुछ प्रकार की रिष्टियों के खिलाफ राहत देने के लिए बनाया गया है, वहाँ न्यायालय व्युत्पत्ति संबंधी भ्रमण करके प्रवेश न करें।"

13. किसी क़ानून की व्याख्या करते समय, उस समस्या या रिष्टि की पहचान की जानी चाहिए जिसे क़ानून को सुधारने के लिए बनाया गया था और फिर ऐसा निर्माण जो समस्या को दबाए और उपचार को आगे बढ़ाए, अपनाया जाना चाहिए।[9] यह स्थापित सिद्धांत है कि लाभकारी या सामाजिक कल्याण कानूनों में छूट प्रदान करने वाले खंडों को सख्त अर्थान्वयन दिया जाना चाहिए[10]। ***शिवराम ए. शिरूर बनाम राधाबाई शांत्रम कौशिक*** (उपर्युक्त) ने कहा कि एक लाभकारी विधान में अपवर्जक प्रावधानों का सख्ती से अर्थान्वयन लगाया जाना चाहिए ताकि विधान के मुख्य उद्देश्य को व्यापक रूप से बढ़ाया जा सके और भ्रामक आधारों पर इससे बचाव को रोका जा सके। इसी तरह, ***क्राउन लैंड्स एक्ट का प्रशासन करने वाले मंत्री बनाम एन. एस. डब्ल्यू. एबोरिजिनल लैंड***

[9] इंडियन परफॉर्मिंग राइट्स सोसाइटी बनाम संजय डालिया, (2015) 10 एस. सी. सी. 161

[10] शिवराम ए. शिरूर बनाम राधाबाई शांतराम कौशिक, (1984) 1 एस. सी. सी. 588

काउंसिल[11], किर्बी, जे. ने माना कि लाभकारी विधानों को उद्देश्यपूर्ण अर्थान्वयन प्रदान करने का सिद्धांत अनिवार्य करता है कि ऐसे विधानों में अपवादों को संकीर्ण रूप से अर्थ दिया जाना चाहिए।

14. इस बात पर कोई विवाद नहीं है कि यह अधिनियम एक लाभकारी विधान है। जिस भूमि पर कब्जा किया जा सकता है उसका विस्तार निश्चित है और किसी भी अतिरिक्त भूमि के होने पर सरकार को समर्पण किया जाता है, जो राज्य में भूमिहीन लोगों के पक्ष में वितरित की जाती है। अधिनियम के प्रावधानों की व्याख्या इस तरह से की जानी चाहिए जो उक्त उद्देश्य को बढ़ावा दे।

15. धारा 81 मीलों, कारखानों या कार्यशालाओं, शैक्षणिक संस्थानों द्वारा कब्जा की गई भूमि से युक्त भूमि और विश्वविद्यालयों, धार्मिक और धर्मार्थ संस्थानों के स्वामित्व वाली भूमि को छूट देती है। आवास स्थल, मंदिरों के स्थल, चर्च और मस्जिद, गोदामों और वाणिज्यिक स्थलों सहित भवनों के स्थल को भी छूट दी गई है। जिस संदर्भ में उनका उपयोग किया गया है, 'भूमि' और 'स्थल' अभिव्यक्तियों के बीच एक निश्चित अंतर है। स्थलों से संबंधित अन्य खंडों के साथ पढ़े गए वाणिज्यिक स्थल स्पष्ट रूप से इंगित करते हैं कि संरचनाओं द्वारा कब्जा की गई भूमि को 'स्थल' के रूप में वर्णित किया गया है। जैसा कि ऊपर कहा गया है, धारा 81 के अन्य खंड जो स्थलों से संबंधित हैं, वे हैं आवास स्थल, मंदिर, चर्च और मस्जिद और इमारतें। इस प्रकार, 'वाणिज्यिक स्थल' अभिव्यक्ति खाली भूमि को अपने तह में नहीं ले सकती है, जिसमें उत्खनन के उद्देश्य से उपयोग की जाने वाली भूमि भी शामिल है। धारा 81 में 'भूमि' की अन्य श्रेणियों की तुलना में इसका एक प्रतिबंधात्मक अर्थ है। इसलिए, खदान 'वाणिज्यिक स्थल' शब्दों में फिट नहीं हो सकती है। वरिष्ठ वकील श्री बेचू कुरियन ने अपीलार्थी की ओर से तर्क दिया कि पत्थर निकालने के लिए भूमि की खुदाई लाभ कमाने के व्यावसायिक उद्देश्य से की जाती है और इसलिए खदान एक वाणिज्यिक स्थल है। हम सहमत नहीं हैं। एक वाणिज्यिक स्थल एक ऐसी भूमि है जिस पर एक संरचना का उपयोग औद्योगिक या वाणिज्यिक उद्देश्य के लिए किया जा रहा है। खदानों में

---

[11] [2008] एच. सी. ए. 48

'वाणिज्यिक स्थल' शब्द के विस्तार के परिणामस्वरूप अधिनियम का उद्देश्य विफल हो जाएगा।

16. हम विसम्मत न्यायाधीश की इस राय से असहमत हैं कि 'वाणिज्यिक स्थल' अभिव्यक्ति को इसके प्राकृतिक और मूल अर्थ के साथ जोड़ा जाना चाहिए। विद्वान अतिरिक्त महाधिवक्ता द्वारा दिए गए तर्क के आधार पर, विसम्मत न्यायाधीश ने निर्णय दिया कि यदि अधिनियम के लागू होने से पहले उत्खनन कार्यों के लिए उपयोग की जाने वाली भूमि को धारा 81 (1) (के) के तहत छूट दी गई है, तो एक खदान को वाणिज्यिक स्थल माना जाना चाहिए। इसके अलावा, यह देखा गया कि यदि किसी खदान को जनहित में सरकार द्वारा धारा 81 (3) के तहत छूट दी जा सकती है, तो उत्खनन अधिनियम की धारा 81 (1) (क्यू) के दायरे में आने वाली एक वाणिज्यिक गतिविधि है।

17. हम बहुमत के इस विचार को बरकरार रखते हैं कि सरकार द्वारा धारा 81 (3) के तहत खदानों को छूट नहीं दी जाएगी यदि खदानें अधिनियम की धारा 81 (1) (क्यू) के अंतर्गत आती है। दूसरे शब्दों में, यदि खदानें वाणिज्यिक स्थल हैं, तो जनहित में उन्हें छूट देने की आवश्यकता नहीं है। अधिनियम की धारा 81 (3) सरकार को जनहित में वाणिज्यिक उद्देश्यों के लिए भूमि को छूट देने का अधिकार देती है। अधिनियम की प्रयोज्यता से भूमि को छूट देने की सरकार को प्रदत्त अध्यारोही शक्ति का प्रयोग उपयोग धारा 81 (1) (क्यू) की व्याख्या के उद्देश्य से नहीं किया जा सकता है जो वाणिज्यिक स्थलों को अधिनियम के दायरे से छूट देता है। धारा 81 (1) (के) अधिनियम के प्रारंभ के समय औद्योगिक या वाणिज्यिक उपक्रमों की अप्रयुक्त भूमि को छूट देती है। इस प्रावधान में यह अनुमान लगाया गया है कि अधिनियम के प्रारंभ की तारीख को एक औद्योगिक या वाणिज्यिक उपक्रम मौजूद था और भविष्य में उपक्रम के उपयोग के लिए कुछ भूमि अलग रखी गई थी। उक्त भूमि को केवल तभी छूट दी जाती है जब प्राधिकरण द्वारा निर्धारित समय के भीतर भूमि का उपयोग उपक्रम के औद्योगिक या वाणिज्यिक उद्देश्यों के लिए किया जाता है। यदि भूमि का उपयोग उस उद्देश्य के लिए नहीं किया जाता है जिसके लिए इसे अलग किया गया था, तो छूट का संचालन बंद हो जाता है। उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि धारा 81 (1) (के) एक पूरी तरह से अलग प्रकार

की भूमि से संबंधित है जो एक औद्योगिक या वाणिज्यिक उपक्रम से संबंधित है जिसे उक्त उपक्रम के उपयोग के लिए अलग रखा गया है। इसलिए, हम विसम्मत न्यायाधीश द्वारा धारा 81 (1) (क्यू) में 'वाणिज्यिक स्थल' अभिव्यक्ति की व्याख्या करने के लिए धारा 81 (1) (के) से मांगे गए समर्थन से सहमत नहीं हैं।

18. अपीलार्थी का एक और निवेदन कि उत्खनन में एक विनिर्माण गतिविधि शामिल है, हमें आकर्षित नहीं करता है। चट्टान को पत्थर के छोटे टुकड़े में तोड़ना, हमारे अनुसार, एक विनिर्माण गतिविधि नहीं है। इस दृष्टिकोण के लिए, हम इस न्यायालय के ***राजस्थान एस. ई. बी. बनाम एसोसिएटेड स्टोन इंडस्ट्रीज***[12] के फैसले से समर्थन चाहते हैं। उक्त निर्णय में यह अभिनिर्धारित किया गया था कि पत्थरों को स्लैब में काटना और चमकाना इस स्पष्ट और सरल कारण से निर्माण की प्रक्रिया नहीं है कि कोई नया और विशिष्ट वाणिज्यिक उत्पाद अस्तित्व में नहीं आया क्योंकि अंतिम उत्पाद अभी भी पत्थर बना हुआ था और इस प्रकार इसकी मूल पहचान जारी रही।

19. पर्यावरण से संबंधित मुद्दे पर बहुमत की राय में दर्ज किए गए निष्कर्ष विवाद के निर्णय के लिए प्रासंगिक नहीं हैं। न्यायालय का सरोकार 'वाणिज्यिक स्थल' की अभिव्यक्ति की सीमा तक ही सीमित होनी चाहिए थी। धारा 81 की व्याख्या, जो कुछ भूमि और स्थलों को छूट देती है, की व्याख्या इस तरह से की जानी चाहिए, जो अधिनियम के उद्देश्य को बढ़ावा देती है और कुछ व्यक्तियों के पक्ष में बड़ी भूमि के केंद्रीकरण को प्रतिबंधित करती है। 'वाणिज्यिक स्थल' शब्दों का व्यापक निर्माण अधिनियम के प्रशंसनीय उद्देश्य को विफल कर देगा।

20. उपरोक्त चर्चा का परिणाम यह है कि विवादित निर्णय में पूर्ण न्यायपीठ की बहुमत की राय में कोई त्रुटि नहीं है और जिसे बनाए रखने की आवश्यकता है।

21. तदनुसार, अपीलें खारिज की जाती हैं।

श्रीमति भारती केशरी कश्यप

---

[12] (2006) 6 एस. सी. सी. 141