अध्याय 5

मुद्रांक एवं निबंधन फीस

अध्याय–5: मुद्रांक एवं निबंधन फीस

5.1 कर प्रशासन

राज्य में मुद्रांक एवं निबंधन फीस का आरोपण एवं संग्रहण, भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899, निबंधन अधिनियम, 1908, बिहार मुद्रांक नियमावली, 1991 तथा बिहार मुद्रांक (दस्तावेजों के अवमूल्यण का निवारण) नियमावली, 1995 के प्रावधानों द्वारा शासित होते हैं।

मद्य निषेध, उत्पाद एवं निबंधन (निबंधन) विभाग के प्रमुख निबंधन महानिरीक्षक होते हैं। विभाग, निबंधन विभाग के सचिव के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन कार्य करता है। मुख्यालय स्तर पर निबंधन महानिरीक्षक के सहायता के लिए एक अपर सचिव, दो उप महानिरीक्षक और चार सहायक महानिरीक्षक होते हैं। इसके अतिरिक्त, प्रमंडलीय स्तर पर नौ सहायक महानिरीक्षक होते हैं। श्रेणीय स्तर पर, 38 जिला अवर निबंधक, 87 अवर निबंधक और 26 संयुक्त अवर निबंधक, जिला/प्राथमिक इकाई स्तर पर मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस के आरोपण एवं संग्रहण के लिए उत्तरदायी है।

5.2 लेखापरीक्षा के परिणाम

वर्ष 2018–19 के दौरान लेखापरीक्षा ने सहायक महानिरीक्षक (निबंधन), पटना के अभिलेखों की नमूना जाँच की 'बिहार सोसायटी फॉर कम्प्यूटराईजेशन ऑफ रजिस्ट्रेशन' एवं 'डिस्ट्रीक्ट सोसायटी फॉर कम्प्यूटराईजेशन ऑफ रजिस्ट्रेशन' के लेखापरीक्षा के दौरान, निबंधन विभाग के कुल 161 इकाईयों में से आठ इकाईयों[1] की लेखापरीक्षा सितम्बर और दिसम्बर 2019 के दौरान सम्पन्न हुई और जनवरी 2016 से अक्टूबर 2019 के दौरान निबंधित कुल 3,44,020 दस्तावेजों में से 1,016 दस्तावेजों की नमूना जाँच की गई। लेखापरीक्षा ने अप्रैल 2018 से मार्च 2019 के दौरान पाँच मामलों में सन्निहित ₹ 4.14 करोड़ राजस्व की कम वसूली एवं अन्य अनियमितताओं को पाया। इसके अतिरिक्त, *बाईस्कोर* एवं *डाईस्कोर* के लेखापरीक्षा से उद्घटित ₹ 31.73 करोड़ की अनियमितता आगे के कंडिका में वर्णित है।

5.3 बिहार निबंधन नियमावली, 2008 में सेवा प्रभार के संग्रहण का अवैध प्रावधान के परिणामस्वरूप सेवा प्रभार का अनियमित संग्रह

निबंधन विभाग ने बिहार निबंधन नियमावली, 2008, में सेवा प्रभार के संग्रहण से संबंधित अवैध प्रावधान बनाया, जिसके परिणामस्वरूप न केवल हितधारकों पर वित्तीय बोझ डालकर 2018–19 के दौरान ₹ 31.73 करोड़ का सेवा प्रभार का संग्रह किया गया अपितु इनको राज्य के समेकित निधि के बदले बैंक खाता में जमा किया गया।

बिहार सरकार ने राज्य के सभी निबंधन कार्यालयों को सिस्टम फॉर कम्प्यूटराईज्ड रजिस्ट्रेशन सॉफ्टवेयर के माध्यम से कम्प्यूटरीकृत करने का निर्णय (मार्च 2005) लिया। बिहार निबंधन नियमावली, 2008 के अनुसार कम्प्यूटरीकरण राज्य स्तर के सोसायटी जैसे बिहार सोसायटी फॉर कम्प्यूटराईजेशन ऑफिसेस रजिस्ट्रेशन और प्रत्येक जिला स्तर पर डिस्ट्रीक्ट सोसायटी फॉर कम्प्यूटराईजेशन ऑफिसेस रजिस्ट्रेशन के माध्यम से किया गया था। इन संस्थाओं के सभी सदस्य सरकारी कर्मचारी थे, वहीं जिला अवर निबंधक, *डाईस्कोर* के सचिव के रूप में एवं महानिरीक्षक, निबंधन, *बाईस्कोर* के सचिव के रूप में कार्य करते थे। ये सभी संस्थायें सोसायटी निबंधन अधिनियम, 1860 के तहत निबंधित थी ।

---

[1] औरंगाबाद, बेगूसराय, बेतिया, मुजफ्फरपुर, नालंदा, पटना, सीतामढ़ी और सिवान।

निबंधन अधिनियम, 1908 की धारा 69 निबंधन महानिरीक्षक को निबंधन कार्यालय के निरीक्षण एवं निम्नलिखित पर नियम बनाने की शक्ति विहित करता हैः (अ) पुस्तकों, कागजों और दस्तावेजों की सुरक्षित अभिरक्षा के लिए उपबन्ध (अअ) उस रीति का और उन रक्षोपायों का जिनके अधीन रहते हुए पुस्तकें कम्प्यूटर फ्लॉपियों या डिस्केटों या किसी अन्य इलेक्ट्रॉनिक रूप में रखी जा सकेंगी के लिए उपबन्ध, (ब) यह घोषणा करने के लिए कि प्रत्येक जिले में किन भाषाओं को साधारणतः प्रयुक्त किया जाएगा, के लिए उपबन्ध।

इस प्रावधान का इस्तेमाल करते हुए बिहार सरकार (राज्य मंत्रिमंडल) के अनुमोदन के उपरांत निबंधन महानिरीक्षक ने बिहार निबंधन नियमावली, 2008 को बनाया जिसमें निबंधित दस्तावेज के प्रत्येक पृष्ठ के आधार पर सेवा प्रभार उद्ग्रहण करने का प्रावधान बनाया। हालाँकि, उपरोक्त अधिनियम की धारा 69 ने निबंधन महानिरीक्षक को किसी भी सेवा प्रभार के आरोपण एवं इस राशि को डाइस्कोर के बैंक खाते में रखने के लिए कोई भी प्रावधान बनाने के लिए अधिकृत नहीं किया था। इस प्रकार, सेवा प्रभार लगाने का प्रावधान अधिनियम की धारा 69 के विधायी इरादे से परे था और इसलिए अवैध है।

महानिरीक्षक, निबंधन के अभिलेखों की जाँच में लेखापरीक्षा ने पाया कि *डाईस्कोर*[2] ने 2018–19 की अवधि के दौरान सेवा प्रभार के रूप में ₹ 31.73 करोड़ संग्रह किया और संबंधित डाईस्कोर के बैंक खाते में रखा। संग्रहित सेवा प्रभार को राज्य के समेकित निधि में जमा नहीं करना भारतीय संविधान के अनुच्छेद 266(1) का उल्लंघन है जो यह प्रावधित करता है कि राज्य सरकार द्वारा उद्ग्रहित समस्त राजस्व राज्य के समेकित निधि में जमा होंगे।

इस प्रकार, बिहार सरकार ने अवैध रूप से बिहार निबंधन नियमावली में सेवा प्रभार के संग्रहण का प्रावधान किया और सोसायटी *(बाईस्कोर* एवं *डाईस्कोर)* को वित प्रदान करने हेतु अपना मुख्य कार्य करने के लिए सेवा प्रभार के संग्रह की अनुमति दिया, जिसके परिणामस्वरूप न केवल राज्य के वित्तीय मामले में विधायी निरीक्षण को दरकिनार किया, बल्कि हितधारकों पर अनुचित बोझ डाल दिया गया।

इन मामलों को पूर्व के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष 2017–18 में भी इंगित किया गया था। हालाँकि, विभाग ने इस संबंध में कोई भी कार्रवाई नहीं की तथा उसी प्रकार की अनियमिततायें लेखापरीक्षा की तिथि तक जारी थीं (सितम्बर 2020)।

जवाब में, विभाग ने बताया (फरवरी 2020) कि बिहार निबंधन नियमावली, 2008 जो सेवा प्रभार के आरोपण को प्रावधित करता है, विधि विभाग और वित्त विभाग की सहमति और राज्य मंत्रिमंडल के अनुमोदन सहित सभी उचित प्रक्रिया के बाद तैयार किया गया था।

विभाग का जवाब गलत था क्योंकि अधिसूचना निबंधन अधिनियम, 1908 की धारा 69 (1) (अ) और (अअ) के तहत जारी किया गया था, जिसने राज्य सरकार को कोई सेवा प्रभार लगाने के लिए अधिकृत नहीं किया था और विभाग ने भी बिहार निबंधन नियमावली, 2008 पर अनुमोदन के समय इस तथ्य को राज्य मंत्रिमंडल के संज्ञान में नहीं लाया था।

---

[2] सभी 38 जिलों में।

5.4 संपत्ति के अवमूल्यन के कारण मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस की कम वसूली

दो निबंधन प्राधिकारियों मई 2018 से जून 2019 तक निष्पादित दो दस्तावेजों में संपत्ति के अवमूल्यन का पता लगाने में विफल रहे जिसके परिणामस्वरूप ₹ 90.25 लाख के मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का कम आरोपण हुआ ।

भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 के अनुसार दस्तावेजों में संपत्ति का प्रतिफल/बाजार मूल्य तथा शुल्क के आरोपण को प्रभावित करने वाले सभी अन्य तथ्यों एवं परिस्थितियों को सत्यतः एवं पूर्णतः प्रकट करना है। संपत्ति/स्वामित्व के वर्गीकरण के संदर्भ में बिहार म्यूनिसिपल प्रोपर्टी टैक्स नियमावली, 2013 के अनुसार, जहॉ भी संपत्ति एक से अधिक सड़क पर अवस्थित हो, वहॉ प्रधान मुख्य सड़क, मुख्य सड़क से प्रबल होगा अर्थात् संपत्ति उच्चतर श्रेणी का माना जाएगा।

मई 2018 और जून 2019 की अवधि में निबंधित दस्तावेजों की जॉंच के दौरान लेखापरीक्षा (सितम्बर और दिसम्बर 2019 के बीच) ने पाया कि :

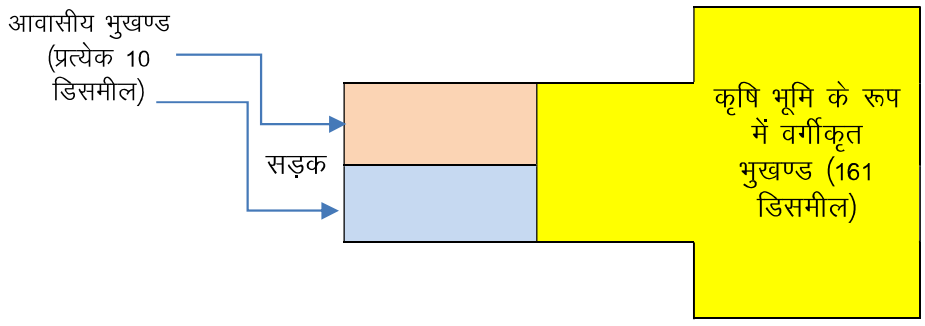
- जिला अवर निबंधक, पटना के अन्तर्गत एक बिक्री दस्तावेज के मामले में, जिला अवर निबंधक विभिन्न सड़कों के अधीन भूखंडों के विभाजन के वर्गीकरण का पता नहीं लगा पाये। इसके कारण जमीन का गलत वर्गीकरण हुआ क्योंकि जमीन के बड़े भाग को राष्ट्रीय राजमार्ग/प्रधान सड़क से जुड़ा हुआ नहीं बताते हुए निबंधन किया गया एवं उसके बाद इससे जुड़े छोटे भूखंड जो बड़े भूखंड से जुड़ा हुआ था, को राष्ट्रीय राजमार्ग/प्रधान सड़क पर अवस्थित दिखाते हुए निबंधित किया गया। दोनों भूखंडों को एक धारक द्वारा विक्रय किया गया था और वही दस्तावेज के माध्यम से एक धारक द्वारा क्रय किया गया था।

  इसे इंगित किए जाने पर, विभाग ने जबाब में बताया कि लेखापरीक्षा ने कुल भूमि (माप 98 डिसमील), जो विभिन्न खेसरा में अवस्थित थे, को प्रधान सड़क पर अवस्थित माना, हॉलांकि खेसरा संख्या 16 मुख्य सड़क पर जबकि खेसरा संख्या 17 प्रधान सड़क पर अवस्थित था। विभाग ने आगे बताया कि लेखापरीक्षा ने त्रुटिपूर्ण ढंग से संपत्ति का मूल्य ₹ 7.95 करोड़ को दोगुना करते हुए इसे ₹ 15.89 करोड़ बताया ।

  विभाग द्वारा दिया गया उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि दोनों भूखंडों को एक ही दस्तावेज द्वारा विक्रय किया गया था जिसमें क्रेता और विक्रेता भी एक ही थे तथा संपत्ति के वर्गीकरण प्रावधान के अनुसार भूखंड यदि एक से अधिक सड़क से जुड़ा हो तो उसका वर्गीकरण एकल भूखंड के रूप में उच्चतर श्रेणी, अर्थात् प्रधान सड़क माना जाना चाहिए था एवं तदनुसार मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस देय था, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 44 लाख की मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस की कम वसूली की गयी।

- जिला अवर निबंधक, औरंगाबाद के द्वारा निबंधित बिक्री दस्तावेज के दूसरे मामले में जिला अवर निबंधक ने एक ही क्रेता एवं एक ही विक्रेता के द्वारा निष्पादित तीन दस्तावेजों को तीन विभिन्न भूखंडों में किये गये वर्गीकरण को माना। जिसके परिणामस्वरूप 10 डिसमील के प्रत्येक दो भूखंडों को आवासीय श्रेणी में वर्गीकृत किया गया जबकि दोनों आवासीय भूखंडों से जुड़े 161 डिसमील के भूखंड को कृषि की श्रेणी में वर्गीकृत किया गया। इस प्रकार, इन तीनों भूखंडों को आवासीय श्रेणी का एक भूखंड माना जाना चाहिए

था, क्योंकि सभी भूखंडों के लिए क्रेता एवं विक्रेता एक ही थे तथा तदनुसार, मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस की गणना आवासीय श्रेणी के लिए लागू न्यूनतम मूल्यांकन पंजी के आधार पर ₹ 12.51 करोड़ (दो आवासीय तथा एक कृषि श्रेणी) के बदले ₹ 17.26 करोड़ पर किया जाना चाहिए था, फलस्वरूप संपत्ति के मूल्यांकन में ₹ 4.75 करोड़ का अवमूल्यन हुआ। जिसके परिणामस्वरूप ₹ 46.25 लाख मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस की कम वसूली की गयी।



इसे इंगित किए जाने पर, विभाग ने बताया कि *खेसरा* संख्या 666 (बिक्री दस्तावेज संख्या 7199 एवं 7200 में उल्लिखित), बिक्री दस्तावेज संख्या 7198 में सम्मिलित नहीं था। प्रत्येक दस्तावेज में एक प्रकृति की भूमि सन्निहित है तथा कोई भी *खेसरा* दो भिन्न श्रेणियों में वर्गीकृत नहीं किया गया था।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दस्तावेजों से यह स्पष्ट है कि सभी भूखंड आपस में एक–दूसरे से सटे थे। इन परिस्थितियों में अलग–अलग *खेसरा* संख्या से संलग्न भूखंडों को पृथक न मानकर एक ईकाई के रूप में माना जाना चाहिए था क्योंकि भूखंड के क्रेता एवं विक्रेता एक ही थे एवं संदर्भित मामले की भूमि एक ही सीमांकन के अन्तर्गत अवस्थित था। अतः, समस्त भूमि एक ही श्रेणी अर्थात् आवासीय श्रेणी में वर्गीकृत होनी चाहिए थी।

उपरोक्त अनियमितताओं के कारण संपत्ति का अवमूल्यन हुआ जिसके परिणामस्वरूप ₹ 90.25 लाख मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस की कम वसूली हुई जैसा कि **परिशिष्ट–13** में वर्णित है।