कार्यपालन सारांश

कर संग्रहण	वर्ष 2010–11 में, मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस से संग्रहीत कर में पंजीकृत दस्तावेजों की संख्या में असामान्य वृद्धि के कारण विगत वर्ष की तुलना में 41 प्रतिशत की वृद्धि हुई ।
वर्ष 2010–11 में हमारे द्वारा निष्पादित लेखापरीक्षा के परिणाम	वर्ष 2010–11 में, हमने मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस से संबंधित 64 इकाइयों के अभिलेखों की नमूना जाँच की, जिसमें 2,188 प्रकरणों में अन्तर्निहित ₹ 52.28 करोड़ के कर अवनिर्धारण एवं अन्य अनियमितताओं का पता चला। विभाग ने 1,474 प्रकरणों में ₹ 27.61 करोड़ के अवनिर्धारण एवं अन्य कमियों को स्वीकार किया जिन्हें हमारे द्वारा वर्ष 2010–11 के दौरान इंगित किया गया था। वर्ष 2010–11 के दौरान, 3,236 प्रकरणों में ₹ 4.91 करोड़ की राशि वसूल की गई थी।
हमने जो इस अध्याय में प्रमुखता से दर्शाया है।	इस अध्याय में हमने उप–पंजीयकों के कार्यालयों में मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस के अनारोपण/कम आरोपण, वसूली न होने/कम वसूली होने आदि से संबंधित अभिलेखों की हमारे द्वारा की गई नमूना जाँच के दौरान लिये गये प्रेक्षणों से चयनित ₹ 34.22 करोड़ के उदाहरणात्मक प्रकरणों को प्रस्तुत किया है, जहाँ हमने पाया कि अधिनियमों/नियमों के प्रावधानों का पालन नहीं किया गया था । यह चिंता का विषय है कि इसी तरह की चूकों को विगत कई वर्षों के दौरान हमारे द्वारा बार–बार लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में इंगित किया गया है, लेकिन विभाग ने सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की है ।
हमारा निष्कर्ष	विभाग को आन्तरिक लेखापरीक्षा को सशक्त बनाने के साथ साथ आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली में सुधार करने की आवश्यकता है जिससे प्रणाली में कमियों की ओर ध्यान दिया जा सके तथा हमारे द्वारा पाई गई चूकों से भविष्य में बचा जा सके। विभाग को हमारे द्वारा इंगित किये गये मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस के अनारोपण/कम आरोपण के कारण राशि को वसूल करने के लिए त्वरित कार्रवाई करने की आवश्यकता है; विशेषकर उन प्रकरणों में जहाँ विभाग ने हमारे निष्कर्षों को स्वीकार किया है ।

अध्याय–6
मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस

6.1 कर प्रशासन

मुद्रांक एवं पंजीयन विभाग प्रमुख सचिव, वाणिज्यिक कर विभाग के अधीन कार्यरत है। महानिरीक्षक पंजीयन एवं अधीक्षक मुद्रांक, मध्य प्रदेश (आई.जी.आर.) विभाग प्रमुख हैं । दो संयुक्त महानिरीक्षक पंजीयन (जे.आई.जी.आर.), एक उप महानिरीक्षक पंजीयन (डी.आई.जी.आर.), एक वरिष्ठ जिला पंजीयक (एस.डी.आर.), एक जिला पंजीयक (डी.आर.) और एक लेखा अधिकारी (ए.ओ.) मुख्यालय पर कार्यरत हैं। राज्य में 48 पंजीयन जिले अधिसूचित हैं । प्रत्येक पंजीयन जिले (15) में एक वरिष्ठ जिला पंजीयक तथा शेष जिलों (33) में से प्रत्येक में एक जिला पंजीयक है। राज्य में 226 उप पंजीयक कार्यालय हैं। विलेखों का पंजीकरण उप पंजीयक कार्यालयों में किया जाता है। जिला स्तर पर कलेक्टर पंजीयन प्रशासन का प्रमुख होता है।

6.2 प्राप्तियों की प्रवृत्ति

विगत पांच वर्षों 2006–07 से 2010–11 के दौरान मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस से वास्तविक प्राप्तियां, उसी अवधि से संबंधित कुल कर प्राप्तियों सहित निम्न तालिका में दर्शाई गई हैं :–

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान	वास्तविक प्राप्तियां	भिन्नता अधिकता (+)/ कमी (-)	भिन्नता का प्रतिशत	राज्य की कुल कर प्राप्तियां	कुल कर प्राप्तियों से वास्तविक कर प्राप्तियों का प्रतिशत
2006-07	1,000	1,251.10	(+) 251.10	(+) 25.11	10,473.13	11.95
2007-08	1,400	1,531.54	(+) 131.54	(+) 9.40	12,017.64	12.74
2008-09	1,700	1,479.29	(-) 220.71	(-) 12.98	13,613.50	10.87
2009-10	1,560	1,783.15	(+) 223.15	(+) 14.30	17,272.77	10.32
2010-11	1,900	2,514.27	(+) 614.27	(+) 32.33	21,419.33	11.74

वर्ष 2010–11 में, पंजीयन किये गये दस्तावेजों की संख्या में असामान्य वृद्धि के कारण, मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस से संग्रहीत कर में विगत वर्ष की तुलना में 41 प्रतिशत की वृद्धि हुई ।

6.3 बजट अनुमानों का विश्लेषण

बजट अनुमान तैयार करने के संबंध में शासन स्तर पर कोई भी फाइल लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं करायी गई। हालांकि, विभाग प्रमुख के कार्यालय में उपलब्ध अभिलेखों में हमने

अवलोकित किया कि वर्ष के दौरान वास्तविक रूप से वसूल की जाने वाली राजस्व प्राप्तियों का आंकलन करने हेतु किन्हीं एकरूप प्रतिमानकों का अनुसरण किये बगैर, बजट अनुमान तदर्थ आधार पर तैयार किये गये। वर्ष 2010–11 के दौरान ₹ 1,900 करोड़ के बजट अनुमान के विरूद्ध संशोधित अनुमान ₹ 2,200 करोड़ था। पंजीयन किये गये दस्तावेजों की संख्या में असामान्य वृद्धि होने के कारण वास्तविक प्राप्तियों (₹ 2,514.27 करोड़) में संशोधित अनुमानों की तुलना में 14.29 प्रतिशत की वृद्धि दर्ज की गई।

6.4 संग्रहण की लागत

वर्ष 2008–09, 2009–10 तथा 2010–11 के दौरान राजस्व प्राप्तियों के सकल संग्रहण, संग्रहण पर किया गया व्यय, जैसा विभाग द्वारा बताया गया तथा सकल संग्रहण पर किये गये ऐसे व्यय का प्रतिशत, वर्ष 2009–10 में सकल संग्रहण की तुलना में संग्रहण पर व्यय के संबंधित राष्ट्रीय औसत प्रतिशत के साथ नीचे दर्शाया गया है :–

(₹ करोड़ में)

वर्ष	संग्रहण	राजस्व संग्रहण पर व्यय	संग्रहण पर व्यय का प्रतिशत	विगत वर्ष में राष्ट्रीय औसत प्रतिशत
2008–09	1479.29	41.72	2.82	2.09
2009–10	1783.15	51.69	2.90	2.77
2010–11	2514.27	90.65	3.61	2.47

इस प्रकार संग्रहण पर व्यय का प्रतिशत राष्ट्रीय औसत प्रतिशत की तुलना में उल्लेखनीय रूप से अधिक था, अतः शासन द्वारा इस पर ध्यान दिये जाने की आवश्यकता है।

6.5 आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा की कार्यप्रणाली

विभाग की आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा के लिए आन्तरिक लेखापरीक्षा अधिकारी के चार पद और लेखा अधिकारी का एक पद स्वीकृत किया गया है। वर्तमान में तीन आन्तरिक लेखापरीक्षा अधिकारी और एक लेखा अधिकारी आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा में कार्यरत है।

विभाग की 226 इकाइयों में से, 18 इकाइयों की आन्तरिक लेखापरीक्षा की योजना बनाई गई थी जिनमें से 16 इकाइयों का आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा द्वारा निरीक्षण किया गया । आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा द्वारा लिये गये 93 प्रेक्षणों में ₹ 166.16 लाख की राशि अंतर्निहित थी ।

6.6 लेखापरीक्षा के परिणाम

वर्ष 2010–11 में मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस से संबंधित 64 ईकाइयों के अभिलेखों की नमूना जांच में 2,188 प्रकरणों में ₹ 52.28 करोड़ के कर अवनिर्धारण तथा अन्य अनियमितताएँ पाई गईं, जिन्हें निम्नलिखित श्रेणियों में वर्गीकृत किया जा सकता है :–

(₹ करोड़ में)

क्र.स.	श्रेणी	प्रकरणों की संख्या	राशि
1.	सहकारी गृह निर्माण समितियों द्वारा/के पक्ष में निष्पादित विलेखों में राजस्व की हानि	3	0.05
2.	प्रकरणों के निराकरण में असाधारण विलंब के कारण राजस्व की हानि	433	10.03
3	सम्पत्ति का कम मूल्यांकन करने के कारण मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की कम प्राप्ति	757	9.08
4.	मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की गलत छूट	87	0.47
5.	विलेखों के गलत वर्गीकरण के कारण राजस्व की हानि	26	1.19
6.	अन्य प्रेक्षण	882	31.46
योग		**2,188**	**52.28**

वर्ष के दौरान, विभाग ने 1,474 प्रकरणों में ₹ 27.61 करोड़ के अवनिर्धारण एवं अन्य कमियों को स्वीकार किया जिन्हें वर्ष 2010–11 के दौरान लेखापरीक्षा में इंगित किया गया था । वर्ष 2010–11 के दौरान 3,236 प्रकरणों में ₹ 4.91 करोड़ की राशि वसूल की गई।

महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों को प्रमुखता से दर्शाते हुए कुछ उदाहरणात्मक लेखापरीक्षा प्रेक्षणों, जिनमें ₹ 34.22 करोड़ की राशि अन्तर्निहित है, का उल्लेख आगामी कंडिकाओं में किया गया है।

6.7 पट्टा अनुबंध पर मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन फीस का कम आरोपण

भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 की धारा 33 तथा 35 सहपठित धारा 38 के अनुसार, प्रत्येक लोक अधिकारी, जिसके समक्ष कोई शुल्क प्रभार्य विलेख प्रस्तुत किया जाता है, यदि उसे यह प्रतीत होता है कि विलेख सम्यक रूप से मुद्रांकित नहीं है, तो वह उसे परिबद्ध करेगा। वह प्रभार्य शुल्क संदाय होने पर विलेख को साक्ष्य के रूप में स्वीकार करेगा अथवा उस पर देय उचित शुल्क के अवधारण के लिए इसे कलेक्टर को भेजेगा। आगे, पंजीयन अधिनियम, 1908 की धारा 17 के अन्तर्गत 12 माह से अधिक अवधि के पट्टा विलेख अनिवार्यतः पंजीबद्ध कराने होते हैं। ऐसे विलेखों पर मुद्रांक शुल्क भारतीय मुद्रांक अधिनियम की अनुसूची 1–क मे दी गई दरों के अनुसार प्रभारित किया जाता है। मुद्रांक शुल्क का तीन चौथाई पंजीयन फीस प्रभार्य है।

6.7.1 हमने जिला खनिज कार्यालय होशंगाबाद, खरगौन तथा टीकमगढ़ में मई और दिसम्बर 2010 के मध्य अवलोकित किया कि मध्य प्रदेश राज्य खनिज निगम ने जुलाई 2009 और अप्रैल 2010 के मध्य एक ठेकेदार को 12 माह तथा चार ठेकेदारों को 24 माह की अवधि के लिए रेत निष्कासन तथा विक्रय के अधिकार ₹ 104.87 करोड़ में उप–पट्टे पर दिये थे, जिन पर ₹ 7.86 करोड़ का मुद्रांक शुल्क एवं ₹ 5.83 करोड़ की पंजीयन फीस देय थी। तथापि, हमने देखा कि प्रत्येक प्रकरण में ये अनुबंध ₹ 100 के स्टाम्प पेपर पर निष्पादित किये गये थे तथा पंजीयन फीस का भुगतान नहीं किया गया था। मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस के उचित आरोपण हेतु कार्यवाही के लिए जिला खनिज अधिकारियों द्वारा कोई पहल नहीं की गई थी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 13.69 करोड़ का राजस्व कम वसूल हुआ।

हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने के बाद, जिला पंजीयक, खरगौन द्वारा मार्च 2011 में जिला खनिज अधिकारी को तीन विलेखों के संबंध में प्रकरणों को वसूली हेतु दर्ज करने के लिए प्रकरणों को संदर्भित करने के लिए निर्देशित किया गया। जिला खनिज अधिकारी, होशंगाबाद ने दिसम्बर 2010 में बताया कि परीक्षण के उपरान्त नियमानुसार कार्रवाई की जायेगी, जबकि जिला खनिज अधिकारी, टीकमगढ़ ने मई 2010 में बताया कि आवश्यक कार्रवाई की जायेगी। आगामी प्रगति के संबंध में जानकारी प्राप्त नहीं हुई है (मार्च 2012) ।

6.7.2 मई 2009 एवं जनवरी 2011 के मध्य हमने नौ उप पंजीयक कार्यालयों[1] में अवलोकित किया कि अप्रैल 2008 और मार्च 2010 के मध्य पंजीबद्ध हुये 20 पट्टा विलेखों में ₹ 1.67 करोड़ का मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस आरोपणीय था किन्तु पंजीयनकर्ता

[1] अम्बाह (मुरैना), भिण्ड, भोपाल, धार, इन्दौर, जबलपुर, मुरैना, राघौगढ़ (गुना) और शुजालपुर (शाजापुर)।

प्राधिकारियों ने तीन प्रकरणों[2] में कम पट्टा अवधि मानकर और 17 प्रकरणों में संगणनात्मक त्रुटि के कारण केवल ₹ 78.73 लाख आरोपित किया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 88.10 लाख का मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस कम वसूल हुआ।

हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने के बाद, जिला पंजीयक, मुरैना तथा गुना ने दस विलेखों के बारे में बताया (फरवरी–मार्च 2011) कि निष्पादकों के विरूद्ध प्रकरण दर्ज कर लिये गये हैं तथा कार्रवाई प्रगति पर है। जिला पंजीयक, धार ने बताया (जून 2011) कि एक प्रकरण में ₹ 1.26 लाख वसूल (जनवरी 2011) किया गया है। उप पंजीयक, जबलपुर ने एक विलेख के बारे में बताया (सितंबर 2010) कि पट्टा अवधि पांच वर्ष थी। हम उत्तर से सहमत नहीं हैं, क्योंकि यह अभिलेखों के तथ्यों के विपरीत था। उपपंजीयक, इन्दौर ने एक विलेख के संबंध में बताया (दिसंबर 2010) कि दस्तावेज के उपवर्णनों के अनुसार शुल्क प्रभारित किया गया। हम उत्तर से सहमत नहीं है, क्योंकि उत्तर में इसका कोई उल्लेख नहीं है कि पंजीयन फीस की संगणना के लिए प्रीमियम/भूमि–मूल्य पर विचार क्यों नहीं किया गया था। एक अन्य विलेख के संबंध मे उन्होंने बताया कि पट्टा अवधि पांच वर्ष थी तथा यह एक लायसेंस था, जिस पर मात्र ₹ 500 का शुल्क प्रभार्य था। हम उत्तर से सहमत नहीं हैं क्योंकि भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 की धारा 2(16) तथा अनुसूची 1(क) के अनुच्छेद 33(क) के अनुसार पट्टा विलेख शाश्वतिक या 'निश्चित अवधि के लिए तात्पर्यित नहीं' की श्रेणी का माना जाना चाहिये था। उपपंजीयक भिण्ड, भोपाल और शुजालपुर (शाजापुर) ने छः प्रकरणों के संबंध मे मई 2009 एवं जनवरी 2011 के मध्य बताया कि दस्तावेज मुद्रांक संग्राहक को वसूली हेतु संदर्भित किये जायेंगे। आगामी प्रगति प्राप्त नहीं हुई है (मार्च 2012) ।

6.7.3 हमने जिला खनिज कार्यालय, खरगौन में जून 2009 में अवलोकित किया कि जिले के सभी रेत खनि पट्टे मध्यप्रदेश राज्य खनिज निगम लिमिटेड के पक्ष में वर्ष 2002 में असीमित अवधि (आगामी आदेशों तक) के लिये स्वीकृत किये गये थे किन्तु स्वीकृति के आठ वर्ष बाद भी खनि पट्टा अनुबंध का निष्पादन तथा पंजीयन नहीं कराया गया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 22.09 लाख[3] का मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस वसूल नहीं हुआ।

हमारे द्वारा इंगित किये जाने के बाद, जिला खनिज अधिकारी, खरगौन ने बताया (जून 2011) कि पट्टा अनुबंध का निष्पादन कर उसका पंजीयन कराया जायेगा। आगामी प्रगति प्राप्त नहीं हुई है (मार्च 2012) ।

---

[2] इन्दौर के प्रकरण में, दस्तावेज में पट्टा अवधि उल्लिखित नहीं थी तथा केन्द्र शासन द्वारा पांच वर्ष बाद भाटक अवधारित किया जाना था और अम्बाह (मुरैना) के प्रकरण में पट्टा अवधि पांच वर्ष उल्लिखित थी किन्तु विलेख में एक उपबंध ऐसा था जिसके अनुसार ऋण मुक्त होने तक पट्टा जारी रहेगा, अतः पट्टा अवधि निश्चत अवधि हेतु तात्पर्यित नहीं थी। जबलपुर में पट्टादाता द्वारा यह शपथ पत्र दिया गया था कि पांच वर्ष समाप्त होने पर पट्टा अवधि और चार वर्ष के लिए बढ़ जायेगी। इस अवधि के लिए भाटक भी आरक्षित किया गया था, अतः पट्टा अवधि नौ वर्ष थी न कि पांच वर्ष जैसा कि उपपंजीयक द्वारा माना गया।

[3] वर्ष 2008–09 तक उत्खनित रेत की मात्रा 14,06,080 क्यूबिक मीटर थी तथा पट्टा अवधि दस वर्ष मानी गई।

6.7.4 अक्टूबर 2008 और सितम्बर 2010 के मध्य छः जिला खनिज कार्यालयों[4] में हमने अवलोकित किया कि अप्रैल 2006 और सितम्बर 2038 के मध्य की विभिन्न अवधियों के लिए स्वीकृत दो खनिज, तीन खनि तथा 16 व्यापारिक खदानों के पट्टों पर ₹ 27.77 लाख का मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस आरोपणीय थी। तथापि, हमने पाया कि गलत संगणना के कारण केवल ₹ 19.59 लाख का मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस आरोपित की गई। इसके परिणामस्वरूप ₹ 8.18 लाख का मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस कम आरोपित हुआ।

मध्यप्रदेश शासन, खनिज संसाधन विभाग द्वारा जारी निर्देशों (मार्च 1993) के अनुसार खनिज/खनि पट्टों पर भारतीय मुद्रांक अधिनियम के अन्तर्गत अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 33 में विहित दरों पर मुद्रांक शुल्क का आरोपण करने के लिए आवेदन पत्र या माइनिंग प्लान में दर्शायी खनिज की मात्रा पर देय राज्यांश या विगत तीन वर्षों के दौरान पट्टाधारक द्वारा भुगतान किये गये अनिवार्य किराये या राज्यांश का औसत, जो भी अधिक है, संगणना में लिया जायेगा। व्यापारिक खदान के प्रकरण में, नीलाम राशि पर विहित दरों के अनुसार मुद्रांक शुल्क प्रभार्य है। आगे, पंजीयन अधिनियम की पंजीयन फीस की सारणी के अनुच्छेद II के अनुसार पट्टा विलेखों पर मुद्रांक शुल्क का तीन चौथाई पंजीयन फीस देय है।

हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने के बाद, जिला खनिज अधिकारी, छतरपुर ने सितम्बर 2009 में बताया कि संवीक्षा के पश्चात् कार्रवाई की जायेगी जबकि शेष पांच जिला खनिज अधिकारियों ने अक्टूबर 2008 और सितम्बर 2010 के मध्य बताया कि ठेकेदारों से राशि वसूल की जायेगी/प्रकरण वसूली हेतु उपपंजीयक/जिला पंजीयक को संदर्भित किये जायेंगे। आगामी प्रगति प्राप्त नहीं हुई है (मार्च 2012) ।

हमने प्रकरण संचालक, भौमिकी एवं खनिकर्म, महानिरीक्षक पंजीयन एवं शासन को फरवरी तथा मार्च 2011 के मध्य प्रतिवेदित किया था, उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (मार्च 2012) ।

[4] छतरपुर, मंडला, मुरैना, पन्ना, सीधी तथा श्योपुर।

6.8 बाजार मूल्य का गलत अवधारण/प्रकरणों का निराकरण न होना

भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 47 –क के अनुसार, किसी विलेख का पंजीयन करते समय पंजीयन अधिकारी यदि यह पाता है कि प्रस्तुत संपत्ति का बाजार मूल्य उस बाजार मूल्य से कम है जो बाजार मूल्य मार्गदर्शिका में दर्शाया गया है तो उसे ऐसे विलेख को पंजीयन के पूर्व सम्पत्ति के सही बाजार मूल्य और उस पर देय शुल्क के अवधारण के लिए कलेक्टर को संदर्भित कर देना चाहिये। विभागीय अनुदेशों (जुलाई 2004) के अनुसार, उप पंजीयक कार्यालयों द्वारा सम्पत्तियों के सही बाजार मूल्य एवं उस पर आरोपणीय शुल्क के अवधारण हेतु कलेक्टर को संदर्भित किये गये प्रकरणों के निराकरण की अधिकतम अवधि तीन माह निर्धारित की गई है।

6.8.1 हमने आठ उप पंजीयक कार्यालयों[5] में जुलाई 2010 और फरवरी 2011 के मध्य अवलोकित किया कि मार्च 2007 एवं मार्च 2010 के मध्य पंजीयन प्राधिकारियों द्वारा सम्पत्ति के बाजार मूल्य के अवधारण के लिए संदर्भित किये गये 329 प्रकरणों का निराकरण नहीं किया गया था यद्यपि तीन माह की अवधि पूर्व में ही समाप्त हो चुकी थी। इन प्रकरणों में उप पंजीयकों द्वारा मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस के अंतर की राशि ₹ 9.24 करोड़ संगणित की गई थी।

हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने के बाद, पांच उप पंजीयकों[6] ने 269 विलेखों के संबंध में सितम्बर 2010 और फरवरी 2011 के मध्य बताया कि शीघ्र निराकरण हेतु मुद्रांक संग्राहक से निवेदन किया जायेगा। जिला पंजीयक, सागर ने मार्च 2011 में 21 विलेखों के संबंध में बताया कि 21 में से चार प्रकरण निराकृत हो गए हैं, जिनमें से दो प्रकरणों में ₹ 3.37 लाख की राशि वसूल कर ली गयी है तथा शेष दो प्रकरणों में वसूली की कार्रवाई की जा रही है। जिला पंजीयक, मुरैना ने फरवरी 2011 मे अम्बाह के सात विलेखों के संबंध में बताया कि प्रकरणों का निराकरण हो गया है तथा वसूली की कार्रवाई की जा रही है। जिला पंजीयक, भोपाल ने जनवरी 2011 में 32 विलेखों के संबंध में बताया कि लंबित प्रकरणों का निराकरण शीघ्र किया जायेगा। आगामी प्रगति प्राप्त नहीं हुई है (मार्च 2012) ।

6.8.2. जून 2009 और जनवरी 2011 के मध्य हमने 16 उप पंजीयक कार्यालयों[7] में अवलोकित किया कि मई 2007 और मार्च 2010 के मध्य पंजीबद्ध हुए 292 विलेखों में मार्गदर्शिका के अनुसार बाजार मूल्य ₹ 129.21 करोड़ के बजाय पंजीकृत मूल्य ₹ 85.95 करोड़ था। उप पंजीयकों ने संपत्ति के सही मूल्य एवं उस पर आरोपणीय शुल्क के

[5] अम्बाह (मुरैना), भोपाल, डबरा (ग्वालियर), धार, गाडरवारा (नरसिंहपुर), इन्दौर, जबलपुर तथा सागर।

[6] डबरा (ग्वालियर), धार, गाडरवारा (नरसिंहपुर), इन्दौर तथा जबलपुर।

[7] अम्बाह (मुरैना), बदनावर (धार), भिण्ड, भोपाल, देवास, गोहद (भिण्ड), इन्दौर, जबलपुर, कसरावद (खरगौन), मुरैना, नागदा (उज्जैन), अब्दुल्लागंज (रायसेन), सीहोर, सोनकच्छ (देवास), सीधी तथा उज्जैन।

अवधारण के लिए इन विलेखों को कलेक्टर को संदर्भित नहीं किया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 3.74 करोड़ के मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण हुआ।

हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने के बाद, सात उपपंजीयकों[8] ने मई 2010 और जनवरी 2011 के मध्य 83 विलेखों के संबंध में बताया कि बाजार मूल्य सही निर्धारित किया गया था। उत्तर अभिलेखबद्ध तथ्यों तथा बाजार मूल्य मार्गदर्शिका के प्रावधानों के विपरीत है। उपपंजीयक, इन्दौर ने पांच विलेखों के संबंध में लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया तथा लेखापरीक्षा की पहल पर दो प्रकरणों में ₹ 1.95 लाख की राशि वसूल की गई (दिसम्बर 2010) । 11 उपपंजीयकों[9] ने मई 2010 और जनवरी 2011 के मध्य 118 विलेखों के संबंध में बताया कि प्रकरण मुद्रांक संग्राहक को संदर्भित किये जायेंगे/आवश्यक कार्रवाई की जायेगी, जबकि शेष 86 विलेखों के संबंध में जिला पंजीयक, धार, खरगौन तथा मुरैना ने दिसंबर 2009 और मार्च 2011 के मध्य बताया कि निष्पादकों के विरूद्ध प्रकरण दर्ज कर लिये गये हैं तथा कार्रवाई की जा रही थी। आगामी प्रगति प्राप्त नहीं हुई है (मार्च 2012) ।

हमने प्रकरण महानिरीक्षक पंजीयन एवं शासन को फरवरी तथा मई 2011 के मध्य प्रतिवेदित किया था; उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुये हैं (मार्च 2012) ।

---

[8] भोपाल, देवास, इन्दौर, जबलपुर, नागदा (उज्जैन), सिहोर तथा सीधी।

[9] भिण्ड, भोपाल, देवास, गोहद (भिण्ड), इन्दौर, जबलपुर, नागदा (उज्जैन), अब्दुल्लागंज (रायसेन), सीहोर, सोनकच्छ (देवास) तथा उज्जैन।

6.9 शुल्क की अनुसूची में प्रावधान न होने के कारण राजस्व हानि

भारतीय मुद्रांक अधिनियम की अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 33 में पट्टा विलेखों पर उनमें उल्लिखित प्रीमियम तथा औसत आरक्षित भाटक की राशि पर विहित दरों से शुल्क आरोपण का प्रावधान है। जहां पट्टा ऐसी कालावधि के लिए तात्पर्यित है जो तीस वर्ष से अधिक है या शाश्वतिक है तो वही शुल्क प्रभार्य है जो संपत्ति के बाजार मूल्य के हस्तान्तरण पत्र पर लगता है। इस प्रकार, ऐसे विलेखों में भाटक तथा प्रीमियम की अनदेखी कर दी जाती है जबकि ऐसे पट्टा विलेखों, जहां पट्टा ऐसी अवधि के लिये तात्पर्यित है जो बीस वर्ष से अधिक है किन्तु तीस वर्ष से अधिक नहीं है, पर देय शुल्क के निर्धारण में इन्हें संगणना में लिया जाता है। अतः ऐसे प्रकरण जिनमें संपत्ति तीस वर्ष से अधिक कालावधि के लिए पट्टे पर दी गई है और संपत्ति का बाजार मूल्य, प्रीमियम तथा वार्षिक भाटक के पांच गुने के योग से कम है, वर्तमान प्रावधानों के अनुसार इन प्रकरणों में आरोपणीय शुल्क की रकम कम होगी जबकि इसी स्थिति में यदि संपत्ति बीस वर्ष से अधिक किन्तु तीस वर्ष से अनधिक कालावधि के लिए पट्टे पर दी गई है तो देय शुल्क की रकम अधिक होगी क्योंकि शुल्क प्रीमियम तथा भाटक के पांच गुना पर लगेगा न कि बाजार मूल्य पर जो प्रीमियम तथा वार्षिक भाटक के पांच गुना से कम था। **ऐसे प्रकरणों में हानि के परिहार्य हेतु अनुसूची में कोई प्रावधान नहीं है।**

दिसम्बर 2010 में हमने उपपंजीयक कार्यालय, इन्दौर में अवलोकित किया कि जून 2008 में दो पट्टा विलेख पंजीबद्ध हुए थे। ये पट्टे तीस वर्ष से अधिक कालावधि/शाश्वतिक होकर प्रीमियम के साथ–साथ निर्धारित भाटक पर प्रदान किये गये थे। बाजार मूल्य के आधार पर उपपंजीयक द्वारा इन विलेखों पर ₹ 1.38 करोड़ का शुल्क तथा फीस का आरोपण किया गया। यदि तीस वर्ष से अधिक की कालावधि के पट्टों के बारे में अनुसूची 1–क मे समान प्रावधान होता तो ₹ 1.38 करोड़ के स्थान पर ₹ 5.34 करोड़ की राशि का शुल्क आरोपणीय होता। इस प्रकार अनुसूची 1–क में प्रावधान की कमी के कारण शासन को ₹ 3.96 करोड़ के राजस्व की हानि उठानी पड़ी।

20 से 30 वर्ष के मध्य तथा 30 वर्ष से अधिक अवधि के पट्टों के प्रकरण में शुल्क के अवधारण हेतु विभिन्न मानदंडों को अपनाये जाने के कारण मुद्रांक शुल्क की हानि से बचने के लिए भारतीय मुद्रांक अधिनियम की अनुसूची 1–क को संशोधित किये जाने के संबंध में शासन द्वारा विचार किया जा सकता है । ऐसे प्रकरणों में एकरूप मानक अपनाया जा सकता है जैसा कि छत्तीसगढ़ तथा आंध्र प्रदेश जैसे राज्यों में किया गया है ।

हमने प्रकरण महानिरीक्षक पंजीयन एवं शासन को अप्रैल तथा मई 2011 में प्रतिवेदित किया था; उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (मार्च 2012) ।

6.10 गलत वर्गीकरण के कारण मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस का कम आरोपण

भारतीय मुद्रांक अधिनियम के अन्तर्गत, विलेखों पर उनके उपवर्णनों के अनुसार अनुसूची 1–क या शासन द्वारा अधिसूचनाओं के माध्यम से निर्धारित दरों पर मुद्रांक शुल्क आरोपणीय है। विभागीय अनुदेशों (सितम्बर 2005) के अनुसार विक्रय अनुबंध, निर्मुक्ति तथा व्यवस्थापन के विलेखों पर हस्तान्तरण पत्र की दर से शुल्क प्रभार्य होगा, यदि अनुदेशों में वर्णित शर्तों की पूर्ति नहीं की गयी है तथा विहित प्रविष्टियां विलेखों में उल्लिखित नहीं की गयी हैं।

जून 2009 और जनवरी 2011 के मध्य हमने सात उपपंजीयक कार्यालयों[10] में अवलोकित किया कि 32 प्रकरणों में दस्तावेजों का गलत वर्गीकरण हुआ था जिसके परिणाम–स्वरूप निम्नलिखित विवरण के अनुसार ₹ 2.69 करोड़ के मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन फीस का कम आरोपण हुआ :–

(₹ लाख में)

क्र. सं.	प्रकरणों की संख्या अवधि जिसके मध्य पंजीबद्ध हुए	अनियमितता की प्रकृति	मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस आरोपणीय आरोपित	कम आरोपित मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1.	19 अप्रैल 2008 और मार्च 2010	कब्जे की स्थिति के बारे में उल्लेख न होने पर भी कब्जा रहित अनुबंध मानना।	242.99 17.29	225.70
2.	4 जुलाई 2008 और अगस्त 2009	दान को निर्मुक्ति पत्र मानना।	22.87 7.96	14.91
3.	2 अक्टूबर 2007 और अगस्त 2009	हस्तान्तरण को निर्मुक्ति पत्र मानना।	16.79 6.81	9.98
4.	2 जुलाई 2009 और फरवरी 2010	सुभिन्न मामलों से संबंधित विलेखों को एक मामले का विलेख मानना।	9.87 0.002	9.87
5.	2 सितम्बर 2008 और नवम्बर 2008	दान को व्यवस्था पत्र मानना।	6.89 3.07	3.82

[10] भिण्ड, भोपाल, धार, गोहद (भिण्ड), इन्दौर, जबलपुर और मुरैना।

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
6.	1 दिसम्बर 2009	हस्तान्तरण पत्र को कब्जा रहित विक्रय अनुबंध मानना।	1.84 0.15	1.69
7.	1 मार्च 2010	दान को सहस्वामित्व पत्र मानना।	1.61 0.29	1.32
8.	1 जुलाई 2009	साधारण बंधक विलेख को साम्य बंधक मानना।	1.80 0.51	1.29
योग	**32**		**304.66** **36.08**	**268.58**

हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने के बाद, जिला पंजीयक, जबलपुर तथा मुरैना ने फरवरी 2010 और फरवरी 2011 के मध्य चार विलेखों के बारे में बताया कि निष्पादकों के विरूद्ध प्रकरण दर्ज कर लिए गये हैं एवं कार्रवाई जारी है। जिला पंजीयक, धार ने एक प्रकरण के बारे में बताया (जून 2011) कि ₹ 6.83 लाख वसूल कर लिया गया है (जनवरी 2011)। उपपंजीयक, भिण्ड, भोपाल, गोहद तथा इन्दौर ने अगस्त 2010 और जनवरी 2011 के मध्य आठ विलेखों के संबंध में बताया कि प्रकरण मुद्रांक संग्राहक को संदर्भित किये जायेंगे/जांच के पश्चात् आवश्यक कार्रवाई की जायेगी। जबकि उपपंजीयक इन्दौर द्वारा दो विलेखों के संबंध मे कोई उत्तर नहीं दिया गया। उपपंजीयक मुरैना छः विलेखों के संबंध में लेखापरीक्षा प्रेक्षण से सहमत नहीं थे (सितम्बर 2009) किन्तु इसका कोई कारण नहीं बताया। उपपंजीयक, भोपाल तथा इन्दौर ने नवंबर 2010 और जनवरी 2011 के मध्य 11 विलेखों के संबंध मे बताया कि विलेखों का वर्गीकरण तथा उन पर आरोपित किया गया शुल्क सही था। हम उत्तर से सहमत नहीं हैं क्योंकि यह अभिलेखबद्ध तथ्यों तथा सितम्बर 2005 मे विलेखों के वर्गीकरण एवं उन पर आरोपणीय शुल्क के संबंध में जारी किये गये विभागीय अनुदेशों के विपरीत था। प्रकरण में आगामी प्रगति प्राप्त नहीं हुई है (मार्च 2012) ।

हमने प्रकरण महानिरीक्षक पंजीयन तथा शासन को दिसम्बर 2010 तथा मई 2011 के मध्य प्रतिवेदित किया; उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (मार्च 2012) ।

6.11 विलेखों का पंजीयन न होना

भारतीय मुद्रांक अधिनियम की अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 5(घ) में किसी अनुबंध पर जो किसी ऐसे व्यक्ति द्वारा भूमि पर भवन निर्माण से संबंधित है जो ऐसी भूमि का स्वामी या पट्टेदार नहीं है और उसमें यह उपबंधन है कि निर्माण के पश्चात् निर्मित भवन संयुक्ततः या पृथकतः दूसरे व्यक्ति तथा स्वामी द्वारा धारित किया जायेगा या उनके द्वारा संयुक्ततः या पृथकतः विक्रय किया जाएगा, भूमि के बाजार मूल्य का दो प्रतिशत की दर से मुद्रांक शुल्क के आरोपण का प्रावधान है। आगे, पंजीयन अधिनियम, 1908 के अधीन ऐसे विलेख अनिवार्यतः पंजीबद्ध कराने होते हैं।

6.11.1 जून 2009 और दिसम्बर 2010 के मध्य हमने उपपंजीयक कार्यालय इन्दौर तथा जबलपुर में अवलोकित किया कि जुलाई 2008 और अगस्त 2009 के मध्य पंजीबद्ध हुए 10 विक्रय विलेखों में, निर्मित संपत्तियां भवन निर्माताओं तथा भूमि स्वामियों द्वारा संयुक्ततः विक्रय की गई थीं। इन दस्तावेजों के उपवर्णनों की संवीक्षा के दौरान, हमने अवलोकित किया कि प्रत्येक प्रकरण में भवन निर्माताओं एवं भूमि स्वामियों में परस्पर निर्मित संपत्तियों को संयुक्ततः धारित एवं विक्रय किये जाने बाबत् अनुबंध हुआ था। तथापि, हमने देखा कि बाजार मूल्य मार्गदर्शिका के अनुसार ₹ 22.43 करोड़ मूल्य की 4.10 एकड़ रकबे की भूमि से संबंधित ये अनुबंध पत्र पंजीबद्ध नहीं कराये गये थे। इसके परिणामस्वरूप ₹ 62.79 लाख का मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन फीस वसूल नहीं हुआ।

हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने के बाद, जिला पंजीयक, जबलपुर एवं इन्दौर ने दस प्रकरणों के संबंध में बताया (फरवरी 2010 एवं जुलाई 2011) कि निष्पादकों के विरूद्ध प्रकरण दर्ज कर लिये गये हैं तथा कार्रवाई जारी है। प्रकरण में आगामी प्रगति प्राप्त नहीं हुई है (मार्च 2012) ।

पंजीयन अधिनियम, 1908 के अधीन स्थावर संपत्ति के हस्तान्तरण/वर्षानुवर्ष या एक वर्ष से अधिक कालावधि के लिये या जहां वार्षिक भाटक आरक्षित किया गया है, पट्टों के विलेखों का पंजीयन अनिवार्य है। हस्तान्तरण पत्र/पट्टा विलेखों के पंजीयन हेतु पंजीयन अधिनियम के अधीन पंजीयन सारणी में विहित दरों पर पंजीयन फीस आरोपणीय है। आगे, पट्टा विलेखों पर मुद्रांक शुल्क, भारतीय मुद्रांक अधिनियम की अनुसूची 1–क में विहित दरों के अनुसार प्रभार्य है।

6.11.2 सितम्बर 2010 में हमने उपपंजीयक कार्यालय, कुक्षी (धार) में तथा मुख्य नगरपालिका अधिकारी, नगर पंचायत, कुक्षी (धार) द्वारा प्रस्तुत की गई जानकारी से यह अवलोकित किया कि अक्टूबर 2006 और

नवम्बर 2009 के मध्य 90 दुकानें विभिन्न व्यक्तियों को ₹ 3.33 करोड़ के प्रीमियम तथा ₹ 67,550 के मासिक भाटक पर 35 माह की अवधि हेतु आबंटित की गई थीं। तथापि, हमने अवलोकित किया कि पट्टा विलेख पंजीबद्ध नहीं कराये गये थे जिसके परिणामस्वरूप ₹ 44.01 लाख का मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस वसूल नहीं हुआ।

हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने के बाद, जिला पंजीयक, धार ने जुलाई 2011 में बताया कि उपपंजीयक को पट्टा विलेख पंजीबद्ध कराये जाने के लिए निर्देशित किया गया है। आगामी प्रगति प्राप्त नहीं हुई है (मार्च 2012) ।

6.11.3 हमने अक्टूबर 2010 में उपपंजीयक कार्यालय, जबलपुर में अवलोकित किया कि नवम्बर 2009 में पंजीबद्ध एक दुकान का पट्टा विलेख पंडित शिवप्रसाद ट्रस्ट एवं आशीर्वाद कन्स्ट्रक्शन (कंपनी) द्वारा निष्पादित किया गया था, जहां ट्रस्ट भूमिस्वामी था । पट्टा विलेख के उपवर्णनों के अनुसार प्रकट हुआ कि ट्रस्ट की भूमि पर कंपनी के द्वारा एक अनुबंध के अधीन 'आशीर्वाद स्वर्ण मार्केट' का निर्माण किया जाना था। इस अनुबंध के अनुसार, ट्रस्ट ने आरक्षित भाटक पर भूमि कंपनी को 35 वर्ष के लिए पट्टे पर दी थी। यह पट्टा अनुबंध अनिवार्यतः पंजीबद्ध कराया जाने वाला दस्तावेज था जिस पर ₹ 30.05 लाख का मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन फीस आरोपणीय था। तथापि, हमने यह पाया कि यह अनुबंध मात्र ₹ 50 के स्टाम्प पेपर पर निष्पादित किया गया था तथा इसे पंजीबद्ध भी नहीं कराया गया था। विभाग ने इसे पंजीबद्ध कराये जाने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की। इसके परिणामस्वरूप ₹ 30.05 लाख का मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का आरोपण नहीं हुआ।

हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने के बाद, उपपंजीयक ने अक्टूबर 2010 में बताया कि प्रकरण मुद्रांक संग्राहक को संदर्भित किया जायेगा। आगामी प्रगति प्राप्त नहीं हुई है (मार्च 2012) ।

एक दूसरे प्रकरण में दस्तावेज क्र. 860(4) दिनांक 05 दिसम्बर 2009 के उपवर्णनों से प्रकट हुआ कि 12,000 वर्ग फीट भूमि 'सनमति गृह निर्माण समिति' (सोसायटी) द्वारा विक्रय की गयी थी। दस्तावेज में यह भी उल्लिखित था कि यह भूमि तीन सदस्यों को पूर्व मे आबंटित भू–खण्डों (प्रत्येक को 4,000 वर्ग फीट) के फलस्वरूप उनके आधिपत्य में थी। आगे यह भी उल्लिखित था कि क्योंकि सदस्यों ने भूखण्ड सोसायटी को समर्पित कर दिये थे अतः इनका विक्रय अन्य क्रेता को किया गया। इसके समर्थन में समर्पण विलेखों की छायाप्रतियां भी संलग्न की गयी थीं। इन समर्पण विलेखों को हस्तान्तरण पत्र माना जाना था तथा इन्हे पंजीबद्ध कराया जाना अपेक्षित था। तदनुसार, इन विलेखों पर ₹ 3.34 लाख का मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन फीस आरोपणीय था। तथापि, हमने पाया कि ये विलेख मात्र ₹ 50 के स्टाम्प पेपर पर निष्पादित किये गये थे तथा विभाग ने इन विलेखों के पंजीयन कराये जाने के लिए कोई कार्रवाई प्रारम्भ नहीं की। इसके परिणामस्वरूप ₹ 3.34 लाख के मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की हानि हुई।

हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने के बाद, उपपंजीयक ने अक्टूबर 2010 में बताया कि प्रस्तुत न किये गये विलेखों पर शुल्क आरोपण विधि अनुकूल नहीं था। हम उत्तर से सहमत नहीं हैं क्योंकि समर्पण विलेखों की छायाप्रतियां विक्रय–पत्र के साथ संलग्न की गई थीं। आगे, उत्तर में इस बारे में कोई उल्लेख नहीं है कि समर्पण विलेखों को पंजीबद्ध कराये जाने के लिए कार्रवाई क्यों नहीं की गयी।

हमने प्रकरण महानिरीक्षक पंजीयन एवं शासन को फरवरी तथा मई 2011 के मध्य प्रतिवेदित किया था; उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (मार्च 2012) ।

6.12 शासकीय भूमि का अवैधानिक विक्रय होना

पंजीयन अधिनियम, 1908 की धारा 34 के अनुसार, पंजीयन अधिकारी सम्यक रूप से मुद्रांकित विलेखों का पंजीयन, निष्पादकों की पहचान के बाद करेगा। मध्यप्रदेश भू–राजस्व संहिता, 1959 की धारा 112 के अनुसार, जब कोई ऐसा दस्तावेज जिसके द्वारा किसी ऐसी भूमि, जो कृषि प्रयोजनों के उपयोग में लाई जाती है, के संबंध में कोई हक या उस पर कोई भार सृजित किया जाना, समनुदेशित किया जाना या निर्वापित किया जाना तात्पर्यित हो, पंजीयन अधिनियम, 1908 के अधीन पंजीबद्ध की जाती है, तो पंजीयन अधिकारी, उस क्षेत्र पर, जिसमें कि वह भूमि स्थित है, अधिकारिता रखने वाले तहसीलदार को सूचना भेजेगा। आगे, विभागीय अनुदेशों (नवम्बर 2005) के अनुसार, निष्पादक, कृषि भूमि के, जो कि पंजीयन के लिए प्रस्तुत किये गये विलेख की विषय–वस्तु है, अद्यतन खसरे की प्रति प्रस्तुत करेगा।

उपपंजीयक कार्यालय, श्योपुर में हमने अवलोकित किया (अक्टूबर–नवम्बर 2009) कि ₹ 1.13 करोड़ मूल्य की 575 बीघा 14 बिस्वा रकबे की कृषि भूमियों के 11 विक्रय विलेखों के साथ निष्पादकों द्वारा संबंधित राजस्व अधिकारियों/पटवारियों द्वारा सम्यक रूप से सत्यापित अद्यतन खसरों [11] की प्रतियाँ प्रस्तुत की गई थी। हमने यह पाया कि ये विक्रय पत्र मई और जून 2009 में पंजीबद्ध हुए थे किन्तु पंजीयन अधिकारी द्वारा इन संव्यवहारों के बारे में संबंधित तहसीलदार को सूचना नहीं भेजी गई थी। तहसील कार्यालय के अभिलेखों से, निष्पादकों के हक/स्वत्व से संबंधित किसी सत्यापन के अभाव में उपपंजीयक, निष्पादकों द्वारा प्रस्तुत दस्तावेजों की सत्यता सुनिश्चित करने की स्थिति में नहीं था। **तहसील एवं कलेक्टर कार्यालय के पंचसाला खसरा (स्वत्व संबंधित अभिलेख) एवं संबंधित अभिलेखों का प्रति सत्यापन करने पर हमने यह पाया कि निष्पादकों का हक/स्वत्वाधिकार नहीं था तथा**

[11] भूमि के सर्वे क्रमांक, स्वत्वाधिकार, भूमि के उपयोग एवं स्थिति के बारे में जानकारी देने वाला अभिलेख ।

प्रश्नाधीन भूमि शासकीय थी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 1.13 करोड़ मूल्य की शासकीय भूमि की अवैधानिक बिक्री हुई।

दिसम्बर 2009 में हमारे द्वारा यह प्रकरण प्रमुख सचिव, राजस्व विभाग की जानकारी में अर्द्धशासकीय पत्र के माध्यम से लाया गया था तथा प्रतिलिपि प्रमुख सचिव, वाणिज्यिक कर विभाग, पंजीयन महानिरीक्षक तथा आयुक्त, बंदोबस्त एवं भू–अभिलेख को पृष्ठांकित की गई थी। हमने यह प्रकरण उपपंजीयक कार्यालय, श्योपुर के लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदन के माध्यम से जनवरी 2010 में महानिरीक्षक पंजीयन तथा शासन को भी प्रतिवेदित किया था। हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने के बाद, महानिरीक्षक पंजीयन तथा अवर सचिव, वाणिज्यिक कर विभाग ने बताया (अगस्त – अक्टूबर 2010) कि कलेक्टर, श्योपुर द्वारा प्रकरण में जांच की गयी थी तथा दिसम्बर 2009 तक पांच प्रकरणों में दोषियों एवं संबंधित उपपंजीयक के विरूद्ध प्रकरण दर्ज कराये गये थे। भूमि आधिपत्य की स्थिति तथा शेष छः प्रकरणों के संबंध में की गई कार्रवाई के बारे में हमें कोई सूचना प्राप्त नहीं हुई है (मार्च 2012) ।

हमने प्रकरण महानिरीक्षक पंजीयन एवं शासन को दिसम्बर 2010 में प्रतिवेदित किया; उनके उत्तर अभी तक प्राप्त नहीं हुए हैं (मार्च 2012) ।

6.13 मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की अनियमित छूट

भारतीय मुद्रांक अधिनियम की अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 29 के अनुसार, विनिमय–पत्र पर वही शुल्क जो अधिकतम मूल्य की संपत्ति के बाजार मूल्य के हस्तान्तरण पत्र पर, जो कि विनिमय की विषय वस्तु है, लगता है, आरोपणीय है। शासन द्वारा अधिसूचना क्र. (51)बी–4–12–96–सी.टी.डी–V दिनांक 8 नवम्बर 1996 से पांच एकड़ तक की कृषि भूमियों के विनिमय पत्रों को मुद्रांक शुल्क प्रभार्यता से छूट दी गयी बशर्ते विनिमय की जा रही भूमियों का बाजार मूल्य लगभग समान हो। आगे, पंजीयन शुल्क की सारणी के अनुच्छेद– I के अनुसार ऐसे विलेखों पर यथा मूल्यानुसार पंजीयन फीस प्रभार्य है।

6.13.1 दिसम्बर 2010 और जनवरी 2011 के मध्य हमने उप पंजीयक कार्यालय, भोपाल, देवास तथा इन्दौर में अवलोकित किया कि पांच एकड़ तक की कृषि भूमियों के विनिमय के 12 विलेखों (अप्रैल और अक्टूबर 2009 के मध्य पंजीबद्ध) के संबंध में ₹ 19.51 लाख का मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस माफ की गयी थी। हमने आगे अवलोकित किया कि 12 में से सात प्रकरणों में ₹ 2.37 करोड़ मूल्य की कृषि भूमियों का विनिमय ₹ 1.28 करोड़ मूल्य की कृषि भूमियों से किया गया था (विनिमय की गई संपत्तियों के बाजार मूल्यों में 12.55 प्रतिशत से 187.44 प्रतिशत तक अंतर था)। क्योंकि विनिमय की गई संपत्तियों का बाजार मूल्य समान नहीं था, इन सात प्रकरणों में शुल्क माफी

की पात्रता नहीं थी तथा इन सभी प्रकरणों में पंजीयन फीस की माफी अनुमत्य नहीं थी। इस प्रकार शासन ₹ 19.51 लाख के मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस से वंचित रहा।

हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने के बाद, उपपंजीयक, भोपाल ने पंजीयन फीस की अनियमित माफी के संबंध में लेखापरीक्षा प्रेक्षण स्वीकार किया (जनवरी 2011) जबकि मुद्रांक शुल्क माफी के संबंध में उन्होने बताया कि माफी सही दी गयी थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उनके द्वारा किसी कारण–विशेष का उल्लेख नहीं किया गया। उपपंजीयक, देवास तथा इन्दौर ने दिसम्बर 2010 में बताया कि विनिमय की गयी संपत्तियों का बाजार मूल्य निष्पादकों द्वारा किये गये उल्लेख अनुसार लगभग समान था। हम उत्तर से सहमत नहीं हैं क्योंकि बाजार मूल्य मार्गदर्शिका के अनुसार संगणित संपत्तियों का बाजार मूल्य लगभग समान नहीं था, अतः माफी अनुमत्य नहीं थी।

भारतीय मुद्रांक अधिनियम की अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 22 (छ) के अनुसार ''जहां किसी लिखत के द्वारा कोई संपत्ति किसी स्त्री अन्तरिती या अन्तरितियों के पक्ष में पूर्णतः या अंशतः हस्तान्तरित की जाती है, वहां यथास्थिति स्त्री अन्तरिती या अन्तरितियों के पक्ष में अन्तरित तथा लिखत में स्पष्टतः वर्णित संपत्ति के शेयर पर लागू शुल्क की दर इस अनुच्छेद के अधीन संदेय मुद्रांक शुल्क की दर से दो प्रतिशत कम होगी।'' किन्तु इन प्रावधानों में यह उल्लिखित नहीं है कि यह छूट ऐसी क्रेता संस्था/कंपनी जहां स्त्री निष्पादन करती है या स्त्री अन्तरिती के पक्ष में दान पत्र है, पर भी लागू होगी।

6.13.2 जून 2009 और जनवरी 2011 के मध्य हमने पांच उपपंजीयक कार्यालयों [12] में अवलोकित किया कि जून 2008 और मार्च 2010 के मध्य पंजीबद्ध कंपनियों/सोसायटियों के 13 विक्रय पत्र एवं 13 दान पत्रों पर स्त्री अन्तरितियों को लागू मुद्रांक शुल्क भुगतान में दो प्रतिशत की छूट प्रदान की गई। इसके परिणामस्वरूप ₹ 16.89 लाख के मुद्रांक शुल्क का कम आरोपण हुआ।

हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने के बाद, जिला पंजीयक, सागर ने तीन विलेखों के संबंध में बताया (मार्च 2011) कि दो प्रकरणों में ₹ 47,415 वसूल कर लिया गया है, तथा एक प्रकरण में कार्रवाई जारी थी। उपपंजीयक, मुरैना ने सितम्बर 2009 में एक प्रकरण के संबंध में बताया कि कंपनी की मालिक स्त्री है, इसलिए छूट प्रदान की गयी थी। हम उत्तर से सहमत नहीं हैं क्योंकि छूट के बारे में अधिनियम/अधिसूचना में इस प्रकार छूट देने का कोई उल्लेख नहीं है। जिला पंजीयक, जबलपुर ने तीन विलेखों के संबंध में बताया (फरवरी 2010) कि निष्पादकों के विरूद्ध प्रकरण कायम कर लिये गये थे तथा कार्रवाई जारी थी। उप पंजीयक,

[12] भिण्ड, भोपाल, जबलपुर, मुरैना तथा सागर।

भिण्ड, भोपाल तथा जबलपुर ने 19 विलेखों के संबंध में बताया (अगस्त 2010 और जनवरी 2011 के मध्य) कि प्रकरण आवश्यक कार्रवाई हेतु मुद्रांक संग्राहक को संदर्भित किये जायेंगे। प्रकरण के बारे में आगामी प्रतिवेदन प्राप्त नहीं हुआ है (मार्च 2012) ।

वाणिज्यिक कर विभाग द्वारा जून 2005 में जारी की गई अधिसूचना के अनुसार बीमार या बंद औद्योगिक इकाइयों के विक्रय विलेख शुल्क भुगतान से मुक्त हैं बशर्ते यह छूट केवल एक बार प्रदान की जायेगी तथा क्रेता को विलेख निष्पादन के 18 माह के अन्दर इकाई को चालू करना होगा, इसमें असफल रहने पर छूट दी गई राशि 0.75 प्रतिशत प्रतिमाह की दर से ब्याज के साथ वसूल कर ली जायेगी।

6.13.3 मई 2010 में हमने उपपंजीयक कार्यालय, अबदुल्लागंज (रायसेन) में अवलोकित किया कि अगस्त 2009 मे पंजीबद्ध एक पट्टा विलेख औद्योगिक केन्द्र विकास निगम और सांवरिया एग्रो ऑयल लिमिटेड के बीच निष्पादित हुआ था। इस दस्तावेज पर ₹ 4.34 लाख की पंजीयन फीस प्रभारित की गई थी जबकि ₹ 5.79 लाख प्रभार्य मुद्रांक शुल्क आयुक्त भोपाल संभाग द्वारा अगस्त 2005 में जारी प्रमाण पत्र के आधार पर माफ कर दिया गया था। प्रकरण की आगामी जांच के दौरान हमने यह पाया कि इस प्रमाण पत्र के आधार पर क्रेता को बीमार इकाई के विक्रय विलेख पर सितम्बर 2005 में विभाग द्वारा पूर्व में ही ₹ 45.50 लाख के शुल्क के भुगतान से छूट दी जा चुकी थी । अतः अगस्त 2009 में पंजीबद्ध हुए पट्टा विलेख पर शुल्क भुगतान से छूट अनुमत्य नहीं थी, परिणामस्वरूप शासन ₹ 5.79 लाख के शुल्क से वंचित रहा।

हमारे द्वारा प्रकरण इंगित किये जाने के बाद, उपपंजीयक ने मई 2010 में बताया कि प्रकरण जांच के पश्चात् मुद्रांक संग्राहक को संदर्भित किया जायेगा। आगामी प्रगति प्राप्त नहीं हुई है (मार्च 2012) ।

शासन की अधिसूचना क्र. 773–1155–VI–आर दिनांक 24 अक्टूबर 1980 के अनुसार, प्राथमिक सहकारी गृह निर्माण समितियों (समिति) द्वारा/ के पक्ष में अपने सदस्यों के लिए आवासीय प्रयोजनों के लिए भू अर्जन हेतु निष्पादित विलेखों पर मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस के भुगतान से छूट प्रदान की गयी थी। विभाग द्वारा अगस्त 2001 में ऐसे सभी प्रकरणों की समीक्षा करने के निर्देश दिये गये जहां समितियों को हस्तानान्तरण पत्रों पर शुल्क भुगतान से छूट प्रदान की गई थी तथा बाद में भूमि का उपयोग उनके सदस्यों के आवासीय प्रयोजन से इतर किया गया। ऐसे सभी प्रकरणों में भूमि क्रय के समय मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस के भुगतान पर प्राप्त की गई छूट की राशि वसूल की जानी थी।

6.13.4 मार्च 2010 में हमने उपपंजीयक कार्यालय, ग्वालियर में अवलोकित किया कि तीन समितियों द्वारा जून 1997 और जुलाई 2004 के मध्य गृह निर्माण के उद्देश्य हेतु 6 विलेखों के माध्यम से ₹ 30.59 लाख मूल्य पर क्रय की गई भूमि का उपयोग समितियों के सदस्यों के लिए आवासीय प्रयोजन हेतु नहीं किया गया था। ये भूमियां मई और नवम्बर 2008 के मध्य समितियों के सदस्यों से इतर यथा भवन निर्माताओं, व्यक्तियों आदि को विक्रय कर दी गयी। इस प्रकार, भूमि अर्जन के समय माफ की गई ₹ 3.61 लाख का मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस वसूली योग्य हो गयी थी। तथापि, उपपंजीयक द्वारा राशि को वसूल करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई। इसके परिणामस्वरूप ₹ 3.61 लाख का राजस्व वसूल नहीं हुआ।

हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने के बाद, उपपंजीयक ने मार्च 2010 में बताया कि वसूली हेतु प्रकरणों को मुद्रांक संग्राहक को संदर्भित किया जायेगा। आगामी प्रगति के संबंध में जानकारी प्राप्त नहीं हुई है (मार्च 2012) ।

हमने प्रकरण महानिरीक्षक पंजीयन एवं शासन को फरवरी तथा मई 2011 के मध्य प्रतिवेदित किये थे; उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (मार्च 2012) ।

6.14 शुल्क पर प्रभाव डालने वाले तथ्यों का लिखतों में उल्लेख न होने के कारण मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण

भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 27 के अनुसार, प्रतिफल एवं सभी अन्य तथ्य तथा परिस्थितियां जिनसे कि किसी लिखत पर शुल्क की प्रभार्यता पर प्रभाव पड़ता हो या शुल्क की वह रकम जो कि उस पर प्रभार्य है, उसमें पूर्णतः तथा सही सही उपवर्णित किये जायेंगे। बाजार मूल्य मार्गदर्शिका में नगर निगम, भोपाल, ग्वालियर, इन्दौर एवं जबलपुर में स्थित भूमियों के मूल्यांकन हेतु प्रक्रिया विहित की गई है। विकसित भूमि/ अविकसित भूमि का, जहां मास्टर प्लान में भूमि का उपयोग आवासीय/वाणिज्यिक या आवासीय /वाणिज्यिक से भिन्न है, प्रत्येक श्रेणी के लिए विहित स्लैब प्रणाली के अनुसार मूल्यांकन किया जाना है। मार्गदर्शिका में यह भी प्रावधान है कि जहाँ एक से अधिक विक्रेता हैं और सहखातेदार नहीं है या क्रेता एक परिवार के सदस्य नहीं हैं तो संपत्ति का मूल्यांकन इन प्रावधानों के अनुसार उनको पृथक–पृथक क्रेता या विक्रेता मानकर किया जायेगा।

जनवरी 2011 में हमने उपपंजीयक कार्यालय, भोपाल में अवलोकित किया कि अगस्त 2009 और मार्च 2010 के मध्य पंजीबद्ध दस दस्तावेजों में, भूखण्ड तथा कृषि भूमि जो कि विलेखों की विषय वस्तु थी, का मास्टर प्लान में उपयोग के बारे में कोई उल्लेख नहीं था। अभिलेखों की आगामी संवीक्षा तथा संयुक्त संचालक, नगर एवं ग्राम निवेश, भोपाल में प्रति सत्यापन के दौरान हमने यह पाया कि मास्टर प्लान में बिक्रीत भूमि का उपयोग आवासीय/वाणिज्यिक था और बाजार मूल्य मार्गदर्शिका के अनुसार इन संपत्तियों का बाजार मूल्य ₹ 12.66 करोड़ था। तथापि, हमने यह पाया कि विभाग द्वारा भूमि उपयोग आवासीय या वाणिज्यिक से इतर मानकर संपत्तियों का बाजार मूल्य ₹ 8.31 करोड़ अवधारित किया गया। निष्पादकों द्वारा संचालक, नगर तथा ग्राम निवेश से भूमि उपयोग बाबत प्रमाण पत्र भी अभिप्राप्त नहीं किये गये थे और पंजीयन विभाग में प्रस्तुत नहीं किये गये थे। इसके परिणामस्वरूप ₹ 45.79 लाख के मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण हुआ।

हमारे द्वारा इंगित किये जाने के बाद, उपपंजीयक ने जनवरी 2011 में बताया कि भूमि उपयोग कृषि था तथा मास्टर प्लान में भूमि उपयोग के आधार पर भूमि का मूल्यांकन भूखण्ड की दरों पर नहीं किया जा सकता। अपने उत्तर के समर्थन में उन्होनें वर्ष 1996 के उच्च न्यायालय के निर्णय (छपरू पंचायत समाज विरूद्ध कैलाश अग्रवाल) का संदर्भ भी दिया। हम उत्तर से सहमत नहीं हैं क्योंकि माननीय उच्च न्यायालय का निर्णय वर्ष 1996 का है, जबकि मध्य प्रदेश बाजार मूल्य मार्गदर्शक सिद्धान्तों का बनाया जाना और उनका पुनरीक्षण नियम, 2000, 31 जुलाई 2000 से लागू हुए। वर्ष 2009–10 की मार्गदर्शिका के अनुसार, अविकसित भूमि,

जिसका मास्टर प्लान में उपयोग आवासीय/वाणिज्यिक है, उसका मूल्यांकन मार्गदर्शिका में दी गयी स्लैब दरों के अनुसार किया जाना है। मास्टर प्लान में भूमि का उपयोग आवासीय/वाणिज्यिक उल्लिखित था, इसलिए विभाग द्वारा विहित स्लैब दरें लागू की जानी थीं जिन्हे लागू नहीं किया गया था। आगे, लेखापरीक्षा द्वारा भूमि का बाजार मूल्य मार्गदर्शिका के प्रावधानों के अनुसार आँकलित किया गया था न कि भूमि को विकसित आवासीय भूमि मानकर भूखण्ड की फ्लैट दरों के अनुसार।

हमने प्रकरण महानिरीक्षक पंजीयन एवं शासन को अप्रैल तथा मई 2011 में प्रतिवेदित किया; उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (मार्च 2012) ।

6.15 हक विलेखों के निक्षेप से संबंधित करार/ज्ञापन पर मुद्रांक शुल्क का कम आरोपण/मुद्रांक शुल्क के भुगतान से गलत छूट प्रदान करना

एक हक विलेख के निक्षेप से संबंधित करार पर मुद्रांक शुल्क का आरोपण भारतीय मुद्रांक अधिनियम की अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 6(क) के अन्तर्गत समय–समय पर निर्धारित दरों पर किया जाता है । ऐसे विलेखों पर मुद्रांक शुल्क के बराबर पंचायत शुल्क भी आरोपणीय है । आगे, अनुच्छेद 6(क) के नीचे दिये गये स्पष्टीकरण के अनुसार, हक विलेखों के निक्षेप से संबंधित कोई पत्र टिप्पणी, ज्ञापन या कोई लेख चाहे वह प्रथम या किसी अतिरिक्त ऋण के संबंध में हो, हक विलेखों के निक्षेप के करार को साक्ष्यित करने वाली लिखत समझी जाती है । आगे, केवल अतिरिक्त राशि पर शुल्क उसी दशा में प्रभारित किया जायेगा, यदि पूर्व ऋण पर शुल्क चुका दिया गया हो । शासन ने अपनी अधिसूचना दिनांक 20 अक्टूबर 2004 द्वारा किसी नवीन उद्योग की स्थापना या उद्योग का विस्तार करने के उद्देश्य से सावधि ऋण प्राप्त करने के संबंध में उद्योगपतियों द्वारा निष्पादित कब्जा रहित बंधक विलेखों पर प्रभारणीय मुद्रांक शुल्क में छूट प्रदान की थी/कमी की थी ।

सितंबर 2009 और फरवरी 2011 के मध्य आठ उप पंजीयक कार्यालयों [13] में हमने अवलोकित किया कि 25 प्रकरणों में, ₹ 147.97 करोड़ के ऋणों को प्रत्याभूत करने के लिए हक विलेखों के निक्षेप से सम्बन्धित ज्ञापन या लिखत मार्च 2006 और मार्च 2010 के मध्य पंजीबद्ध हुई थी, जिन पर ₹ 60.15 लाख का मुद्रांक शुल्क आरोपणीय था । तथापि, हमने पाया कि 22 प्रकरणों में गलत दरें लागू करके/लिखत में पूर्व ऋण पर शुल्क चुकाने का उल्लेख न होने पर भी करार की केवल अतिरिक्त राशि पर शुल्क प्रभारित कर केवल ₹ 19.60 लाख का

[13] अम्बाह (मुरैना), भिण्ड, भोपाल, गाडरवारा (नरसिंहपुर), गोहद (भिण्ड), इंदौर, जबलपुर और मुरैना ।

मुद्रांक शुल्क प्रभारित किया गया, जबकि उप पंजीयक कार्यालय मुरैना के एक लिखत तथा उप पंजीयक कार्यालय गोहद के दो लिखतों पर अधिसूचना दिनांक 20 अक्टूबर 2004 के अंतर्गत शुल्क भुगतान में गलत छूट प्रदान की गई; यद्यपि हक विलेखों के निक्षेप के दस्तावेज अधिसूचना के दायरे में शामिल नहीं थे । इस प्रकार, शुल्क के कम आरोपण/शुल्क भुगतान से गलत छूट दिये जाने के कारण शासन ₹ 40.55 लाख के राजस्व से वंचित रहा ।

हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने के बाद, जिला पंजीयक, मुरैना ने छः प्रकरणों के बारे में बताया (फरवरी 2011) कि निष्पादकों के विरूद्ध प्रकरण दर्ज कर लिये गये थे तथा कार्रवाई प्रगति पर थी । उप पंजीयक, भिण्ड तथा जबलपुर ने चार विलेखों के संबंध में बताया (अगस्त–अक्टूबर 2010) कि प्रकरण मुद्रांक संग्राहक को संदर्भित किये जायेंगे । उप पंजीयक गोहद (भिण्ड) ने तीन विलेखों के संबंध में बताया (अगस्त 2010) कि जांच के पश्चात कार्रवाई की जायेगी । चार उप पंजीयकों[14] ने 11 विलेखों के संबंध में सितम्बर 2009 और फरवरी 2011 के मध्य बताया कि बैकों से जानकारी प्राप्त करने के बाद कार्रवाई की जायेगी, जबकि उप पंजीयक गाडरवारा ने एक प्रकरण के संबंध में बताया (फरवरी 2011) कि शासन की अधिसूचना देर से प्राप्त हुई, अतः पुरानी दरें लगायी गयीं । अधिसूचना प्राप्त होने के बाद कम शुल्क की वसूली हेतु कार्रवाई क्यों नहीं की गई, इसका उप पंजीयक द्वारा कोई उत्तर नहीं दिया गया । प्रकरणों में आगामी प्रगति के संबंध में जानकारी प्राप्त नहीं हुई है (मार्च 2012) ।

हमने प्रकरण महानिरीक्षक पंजीयन और शासन को फरवरी तथा मई 2011 के मध्य प्रतिवेदित किया था; उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (मार्च 2012) ।

6.16 मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की प्रतिपूर्ति न होना

शासन की अधिसूचना दिनांक 20 नवम्बर 2007 (यथा संशोधित) में ऑटो टैस्टिंग ट्रैक प्रोजेक्ट, पीथमपुर (जिला धार) के कारण विस्थापित व्यक्तियों के पक्ष में निष्पादित विक्रय विलेखों पर मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस की प्रभार्यता से छूट प्रावधानित है । अधिसूचना में निबन्धन है कि इस प्रकार के विलेखों पर प्रभार्य मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की राशि की प्रतिपूर्ति ऐसे विलेखों के पंजीयन के एक माह के अन्दर वाणिज्य, उद्योग और रोजगार विभाग द्वारा वाणिज्यिक कर विभाग को की जाएगी ।

अक्टूबर और दिसम्बर 2010 के मध्य हमने उप पंजीयक कार्यालय धार तथा इंदौर में अवलोकित किया कि जुलाई 2008 और नवम्बर 2009 के मध्य, ऑटो टैस्टिंग ट्रैक प्रोजेक्ट, पीथमपुर (धार) के कारण विस्थापित व्यक्तियों के पक्ष में 12 विक्रय दस्तावेज पंजीबद्ध हुए थे । आगे देखा गया कि उपरोक्त

[14] भोपाल, इंदौर, गाडरवारा (नरसिंहपुर) और मुरैना ।

दस्तावेजों में अंतर्निहित ₹ 30.12 लाख का मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस वाणिज्यिक कर विभाग को प्रतिपूर्ति योग्य थी किन्तु उसकी प्रतिपूर्ति नहीं हुई थी । पंजीयन विभाग द्वारा मांग भी जारी नहीं की गई थी । इसके परिणामस्वरूप ₹ 30.12 लाख का राजस्व वसूल नहीं हुआ ।

हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने के बाद, उप पंजीयक, धार ने एक प्रकरण के संबंध में बताया (अक्टूबर 2010) कि चूकवश विलेख रह गया था और लेखापरीक्षा की पहल पर प्रतिपूर्ति हेतु पत्रजारी किया गया (अक्टूबर 2010) । उप पंजीयक, इंदौर ने जुलाई 2011 में बताया कि वसूली हेतु उपयुक्त कार्रवाई की जा रही है । आगामी प्रगति के संबंध मे जानकारी प्राप्त नहीं हुई है (मार्च 2012) ।

हमने अप्रैल तथा मई 2011 में प्रकरण महानिरीक्षक, पंजीयन और शासन को प्रतिवेदित किया; उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (मार्च 2012) ।

6.17 मुख्तारनामा विलेखों पर मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण

भारतीय मुद्रांक अधिनियम की अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 5 (घ) में प्रावधान है कि जब मुख्तारनामा बिना प्रतिफल के प्रदान किया जाता है और अभिकर्ता को एक वर्ष से अनधिक की अवधि के लिये मध्य प्रदेश में स्थित अचल संपत्ति को विक्रय, दान, विनिमय अथवा स्थायी रूप से संक्रान्त करने के लिए प्राधिकृत किया जाता है तो ऐसे विलेखों पर ₹ 100 का शुल्क प्रभार्य है । आगे, जब ऐसे अधिकार प्रतिफल सहित या बिना प्रतिफल के एक वर्ष से अधिक अवधि के लिये दिए जाते हैं अथवा जब वह अप्रतिसंहरणीय है या जब कोई निश्चित अवधि तात्पर्यित नहीं है तो ऐसे विलेखों पर, संपत्ति के बाजार मूल्य के हस्तान्तरण पत्र पर देय शुल्क के समान शुल्क प्रभार्य है ।

6.17.1 दिसम्बर 2008 और अगस्त 2010 के मध्य हमने 10 उप पंजीयक कार्यालयों[15] में अवलोकित किया कि अप्रैल 2006 और दिसम्बर 2009 के मध्य पंजीबद्ध हुए 29 विलेखों में से 19 विलेखों में, अचल सम्पत्ति के विक्रय, दान, विनिमय या स्थायी संक्रान्त के अधिकार प्रदान किये गये थे, किन्तु विलेखों में इस बावत् कोई उल्लेख नहीं था कि मुख्तारनामा बिना प्रतिफल एक वर्ष से अनधिक की अवधि के लिए है । 10 विलेखों में मुख्तारनामे अप्रतिसंहरणीय थे । इन प्रकरणों में, उपरोक्त प्रावधानों के अनुसार ₹ 22.69 लाख का मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन फीस आरोपणीय थी । तथापि हमने देखा कि इन सभी प्रकरणों में विलेखों को बिना प्रतिफल एक वर्ष से अनधिक की अवधि हेतु विक्रय के लिए मुख्तारनामा मानकर प्रत्येक प्रकरण में ₹ 100 की दर से मुद्रांक

[15] अम्बाह (मुरैना), भिण्ड, गोहद (भिण्ड), ग्वालियर, कटंगी (बालाघाट), खरगौन, मैहर (सतना), मेहगांव (भिण्ड), मुरैना और सेंधवा (बड़वानी) ।

शुल्क एवं फीस आरोपित की गई थी । इसके परिणामस्वरूप ₹ 22.63 लाख के मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस का कम आरोपण हुआ।

हमारे द्वारा इन प्रकरणों को इंगित किये जाने के बाद, चार जिला पंजीयकों[16] ने 24 विलेखों के संबंध में जून 2009 और अक्टूबर 2011 के मध्य बताया कि निष्पादकों के विरूद्ध प्रकरण दर्ज कर लिये गये थे तथा कार्रवाई प्रगति पर थी । उप पंजीयक, सेंधवा ने एक विलेख के संबंध में नवम्बर 2009 में बताया कि मुख्तारनामा पत्नी द्वारा अपने पति को दिया गया था । उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योकि अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 45 (घ) में इस प्रकार के विलेखों को शुल्क के भुगतान से छूट दिये जाने का प्रावधान नहीं है । शेष उप पंजीयकों[17] ने चार विलेखों के संबंध में फरवरी 2009 और अगस्त 2010 के मध्य बताया कि प्रकरण मुद्रांक संग्राहक को संदर्भित किये जायेंगे । प्रकरण में आगामी प्रगति के संबंध में जानकारी प्राप्त नहीं हुई है ।

6.17.2 जनवरी 2011 में हमने उप पंजीयक कार्यालय भोपाल में अवलोकित किया कि मुख्तारनामा का एक संशोधन विलेख फरवरी 2010 में पंजीबद्ध हुआ था । विलेख के उपवर्णनों के अनुसार, अभिकर्ता को मूल विलेख (जनवरी 1996) में वर्णित ग्राम करोद के स्थान पर नगर निगम, भोपाल के वार्ड क्रमांक 66 के अंतर्गत ग्राम भानपुर में स्थित भूमि का विक्रय अधिकार दिया गया था । विलेख में इस बावत् कोई उल्लेख नहीं था कि मुख्तारनामा एक वर्ष से अनधिक अवधि के लिये था। अतः उपरोक्त प्रावधानों के अनुसार, विलेख पर ₹ 6.94 लाख का मुद्रांक शुल्क तथा ₹ 74,000 की पंजीयन फीस आरोपणीय थी। तथापि, यह पाया गया कि शुल्क एवं पंजीयन फीस ₹ 100 प्रत्येक प्रभारित की गई । इसके परिणामस्वरूप ₹ 7.68 लाख का मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण हुआ ।

हमारे द्वारा प्रकरण को इंगित किये जाने के बाद, उप पंजीयक भोपाल ने जनवरी 2011 में बताया कि विक्रय पर कोई हस्तांतरण नहीं हुआ और न ही कोई प्रतिफल चुकाया गया । उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 45 (घ) के अनुसार, जब मुख्तारनामा अनिश्चित अवधि हेतु किसी अचल सम्पत्ति के विक्रय, दान और विनिमय या स्थाई संक्रान्त करने के लिए दिया जाता है तो वही शुल्क जो सम्पत्ति के बाजार मूल्य के हस्तांतरण पत्र पर देय है, प्रभार्य है । इस प्रकरण में अनिश्चित अवधि के लिए विक्रय के अधिकार दिये गये, अतः हस्तांतरण की दर से शुल्क प्रभार्य है ।

हमने प्रकरण महानिरीक्षक, पंजीयन और शासन को दिसम्बर 2010 और मई 2011 के मध्य प्रतिवेदित किया; उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (मार्च 2012) ।

---

[16] भिण्ड, खरगौन, मुरैना और सतना ।

[17] गोहद (भिण्ड), ग्वालियर और कटंगी (बालाघाट) ।

6.18 ऋण समनुदेशन के विलेख पर मुद्रांक शुल्क का कम आरोपण

भारतीय मुद्रांक अधिनियम की अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 22 (ख) सहपठित शासन की अधिसूचना दिनांक 7 मार्च 2005 में प्रावधान है कि वित्तीय परिसम्पत्तियों का प्रतिभूतिकरण एवं पुनर्निर्माण तथा प्रतिभूति ब्याज का प्रवर्तन अधिनियम 2002 के अंतर्गत पंजीबद्ध किसी प्रतिभूतिकरण कंपनी या पुनर्निर्माण कंपनी के पक्ष में निष्पादित ऋण के प्रतिभूतिकरण या अंतर्निहित प्रतिभूतियों सहित ऋण के समनुदेशन के विलेखों पर प्रतिभूतित ऋण या अंतर्निहित प्रतिभूतियों सहित समनुदेशित ऋण के 0.1 प्रतिशत की दर से शुल्क के आरोपण का प्रावधान है, यदि प्रतिभूतियाँ अचल सम्पति हैं । इसके अतिरिक्त, ऐसे विलेखों पर म.प्र. नगर निगम अधिनियम 1956 की धारा 133 (घ) तथा म.प्र. पंचायत राज अधिनियम 1993 की धारा 75 के अंतर्गत क्रमशः एक–एक प्रतिशत की दर से नगर पालिका शुल्क तथा पंचायत शुल्क भी आरोपणीय है ।

दिसम्बर 2010 में हमने उप पंजीयक कार्यालय, रतलाम में अवलोकित किया कि एक परिसम्पत्ति पुनर्निर्माण कम्पनी के पक्ष में निष्पादित ₹ 11.93 करोड़ का एक ऋण समनुदेशन विलेख मई 2008 में पंजीबद्ध किया गया था जिस पर उपरोक्त प्रावधानों के अनुसार ₹ 25.05 लाख का मुद्रांक शुल्क आरोपणीय था । तथापि, हमने पाया कि गलत दरें लागू करके केवल ₹ 1.19 लाख का शुल्क आरोपित किया गया था । इसके परिणामस्वरूप ₹ 23.86 लाख के शुल्क का कम आरोपण/वसूली हुई ।

हमारे द्वारा प्रकरण इंगित किये जाने के बाद, जिला पंजीयक, रतलाम ने अप्रैल 2011 में बताया कि ऋण समनुदेशन के विलेखों पर पंचायत तथा नगर निगम शुल्क प्रभार्य नहीं हैं । हम उत्तर से सहमत नहीं है क्योंकि अधिनियम की धारा 2 (10) के अनुसार, ऋण समनुदेशन सम्पत्ति का अंतरण है और यह विक्रय पर हस्तांतरण की परिभाषा के अंतर्गत आता है, अतः इस प्रकरण में पंचायत शुल्क तथा नगर निगम शुल्क प्रभार्य थे। इसके अतिरिक्त, अक्टूबर 2008 में सभी जिला पंजीयकों/उप पजीयकों को जारी विभागीय निर्देशों से, जिनमें प्रावधानित है कि इस प्रकार के विलेखों पर नगर निगम तथा पंचायत शुल्क वसूल किया जायेगा, लेखापरीक्षा के पक्ष की पुष्टि होती है ।

हमने अप्रैल तथा मई 2011 में प्रकरण महानिरीक्षक, पंजीयन एवं शासन को प्रतिवेदित किया था; उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (मार्च 2012) ।

6.19 पंजीयन फीस का कम आरोपण तथा शास्ति का अनारोपण

पंजीयन अधिनियम, 1908 की पंजीयन सारणी के अनुच्छेद 1 के अंतर्गत पट्टों को छोड़कर अन्य विलेखों के पंजीयन पर यथा मूल्यानुसार पंजीयन फीस प्रभार्य है ।

6.19.1 अगस्त 2010 और जनवरी 2011 के मध्य हमने उप पंजीयक कार्यालय, भोपाल और नागदा (उज्जैन) में अवलोकित किया कि ₹ 10.07 करोड़ की प्रत्याभूत राशि के विरूद्ध बंधकित सम्पत्ति के प्रतिहस्तांतरण के तीन विलेख नवम्बर 2009 और मार्च 2010 के मध्य पंजीबद्ध हुए थे । नियमानुसार, इन विलेखों पर ₹ 8.05 लाख की पंजीयन फीस प्रभार्य थी । तथापि, हमने पाया कि एक विलेख में केवल ₹ 1000 प्रभारित किये गये थे जबकि शेष दो विलेखों में प्रत्येक प्रकरण में पंजीयन फीस केवल ₹ 100 वसूल की गई थी । इसके परिणामस्वरूप ₹ 8.04 लाख की पंजीयन फीस कम आरोपित हुई ।

हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने के बाद, उप पंजीयक, भोपाल ने दो विलेखों के संबंध में जनवरी 2011 में बताया कि प्रतिहस्तांतरण के विलेख हक विलेख के निक्षेप से सम्बन्धित हैं न कि सम्पत्ति के बंधक से, अतः सही शुल्क वसूला गया है । उत्तर पंजीयन सारणी के अनुच्छेद–1 के अनुरूप नहीं है जिसके अनुसार दस्तावेजों में उल्लिखित मूल्य के अनुसार पंजीयन फीस प्रभारणीय थी । इसके अतिरिक्त, उप पंजीयक द्वारा किसी विशिष्ट प्रावधान का उल्लेख अपने उत्तर में नहीं किया गया । उप पंजीयक, नागदा ने एक विलेख के संबंध में अगस्त 2010 में बताया कि प्रकरण मुद्रांक संग्राहक को संदर्भित किया जायेगा । आगामी प्रगति के संबंध में जानकारी प्राप्त नहीं हुई है (मार्च 2012) ।

पंजीयन अधिनियम, 1908 की धारा 23 के अनुसार, वसीयत विलेख से भिन्न कोई भी दस्तावेज जो निष्पादन की तिथि से चार माह के अन्दर उपयुक्त अधिकारी के समक्ष पंजीयन के प्रयोजन से प्रस्तुत नहीं किया गया हो, पंजीयन के लिए स्वीकार्य नहीं होगा। यदि प्रस्तुतिकरण मे विलम्ब प्रारंभिक अनुकृपा की चार माह की अवधि से एक माह से कम हो, तो पंजीयन फीस की सारणी के अनुच्छेद XV(क) के अनुसार, प्रभारणीय पंजीयन फीस के दो गुनी राशि के बराबर शास्ति प्रभार्य होगी।

6.19.2 मई 2010 में उप पंजीयक कार्यालय, अबदुल्लागंज (रायसेन) में हमने अवलोकित किया कि यद्यपि एक विलेख 15 सितम्बर 2009 को निष्पादित किया गया था, जिसको 3 फरवरी 2010 को उप पंजीयक के समक्ष पंजीयन हेतु प्रस्तुत किया गया था । चूंकि विलेख को प्रारंभिक अनुकृपा अवधि के 20 दिन बीतने के बाद पंजीयन हेतु प्रस्तुत किया गया था, उपयुक्त पंजीयन फीस ₹ 1.47 लाख के दो गुना राशि की शास्ति

₹ 2.94 लाख प्रभार्य थी । तथापि, यह पाया गया कि पंजीयन प्राधिकारी द्वारा कोई शास्ति आरोपित नहीं की गई थी । इस प्रकार, शासन ₹ 2.94 लाख के राजस्व से वंचित रहा ।
हमारे द्वारा प्रकरण इंगित किये जाने के बाद, उप पंजीयक ने मई 2010 में बताया कि संवीक्षा के उपरांत प्रकरण मुद्रांक संग्राहक को संदर्भित किया जायेगा । आगामी प्रगति के संबंध में जानकारी प्राप्त नहीं हुई है (मार्च 2012) ।

हमने अप्रैल तथा मई 2011 के मध्य प्रकरण महानिरीक्षक पंजीयन एवं शासन को प्रतिवेदित किया था; उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (मार्च 2012) ।