

## अध्याय—III: स्टाम्प एवं निबन्धन फीस

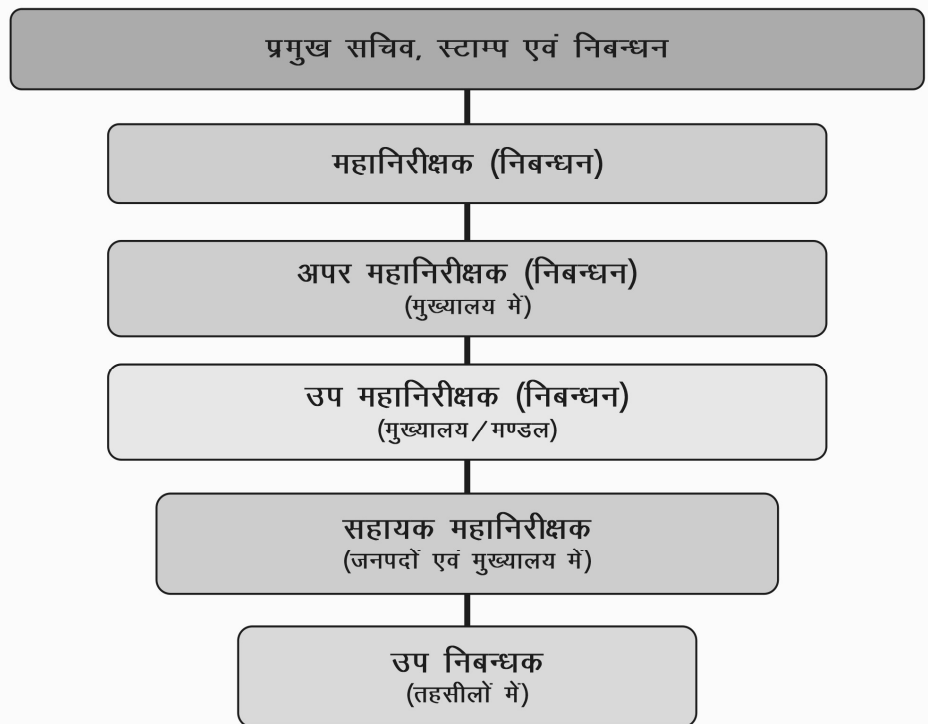
### 3.1 कर प्रशासन

राज्य में स्टाम्प शुल्क तथा निबन्धन फीस का आरोपण एवं संग्रहण भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 (भा0 स्टा0 अधिनियम), निबन्धन अधिनियम, 1908 तथा उनके अधीन बनाये गये नियमों जैसा कि उत्तर प्रदेश में लागू है, के अनुसार नियन्त्रित किया जाता है। विलेखों के निष्पादन पर उपरोक्त अधिनियमों के अधीन निर्धारित दरों के अनुसार स्टाम्प शुल्क एवं निबन्धन फीस आरोपित किया जाता है। इस तरह के शुल्क का भुगतान विलेखों के निष्पादकों द्वारा मुद्रित स्टाम्प पेपर अथवा ई-स्टाम्प द्वारा किया जाता है। राज्य सरकार द्वारा निबन्धन अधिनियम, 1908 और उसके अन्तर्गत बनाए गए नियमों के अधीन निबन्धन फीस के निर्धारण और संग्रहण की प्रणाली को व्यापक रूप से रेखांकित करते हैं। उत्तर प्रदेश स्टाम्प (सम्पत्ति का मूल्यांकन) नियमावली, 1997 के प्रावधानों के अनुसार जिलाधिकारी द्वारा निर्धारित सर्किल रेट के अनुसार सम्पत्तियों का मूल्यांकन विनिर्दिष्ट किया जाता है। उप-निबन्धक या निबन्धन अधिकारी उनके सामने प्रस्तुत दस्तावेजों की जांच करता है एवं देखता है कि वे अनुमन्य समय के अन्दर प्रस्तुत किए गये हैं तथा लेखपत्र भा0 स्टा0 अधिनियम, 1899 के अनुसार उचित रूप से स्टाम्पित है।

### 3.2 संगठनात्मक ढाँचा

शासन स्तर पर नीति निर्धारण, अनुश्रवण एवं नियन्त्रण का कार्य प्रमुख सचिव, स्टाम्प एवं निबन्धन द्वारा किया जाता है। महानिरीक्षक, निबन्धन (म0नि0नि0) स्टाम्प एवं निबन्धन विभाग के प्रमुख होते हैं। वह निबन्धन कार्य के अधीक्षण एवं प्रशासन हेतु अधिकृत है। म0नि0 की सहायता क्रमशः मुख्यालय स्तर पर चार अपर महानिरीक्षक, मुख्यालय/मण्डल स्तर पर 23 उप महानिरीक्षक (उ0म0नि0), जिला/मुख्यालय स्तर पर 92 सहायक महानिरीक्षक (स0म0नि0) और तहसील स्तर पर 372 उप निबन्धकों (उ0नि0) द्वारा की जाती है। संगठनात्मक ढाँचे का वर्णन नीचे चार्ट—3.1 में दर्शाया गया है।

चार्ट—3.1: संगठनात्मक ढाँचा



### 3.3 लेखापरीक्षा का परिणाम

वर्ष 2021-22 के दौरान स्टाम्प एवं निबन्धन विभाग की 438 लेखापरीक्षा योग्य इकाइयों में से कार्यालय प्रमुख सचिव, स्टाम्प एवं निबन्धन विभाग एवं 60 उप निबन्धक कार्यालयों (उ0नि0का0) (14 प्रतिशत) की नमूना जाँच की गयी। 60 उप निबन्धक कार्यालयों में से 36 कार्यालयों में "बन्धक विलेखों पर स्टाम्प व अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के आरोपण एवं संग्रहण" पर अनुपालन लेखापरीक्षा भी की गयी। लेखापरीक्षा में 708 मामलों में ₹ 351.30 करोड़ धनराशि की कमियाँ एवं अनियमिततायें पायी गयीं, जैसा कि सारणी-3.1 में वर्णित है-

#### सारणी-3.1

क्रम सं०	श्रेणियाँ	मामलों की संख्या	धनराशि (₹ करोड़ में)
1	"बन्धक विलेखों पर स्टाम्प एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क का आरोपण एवं संग्रहण" पर अनुपालन लेखापरीक्षा	208	300.58
2	विलेखों के त्रुटिपूर्ण वर्गीकरण के कारण स्टाम्प एवं निबन्धन फीस का कम आरोपण	115	30.02
3	भा० स्टा० अधिनियम, 1899 की धारा 27 के उल्लंघन के कारण स्टाम्प शुल्क एवं निबन्धन फीस का कम आरोपण	209	15.00
4	सम्पत्तियों के अवमूल्यांकन के कारण स्टाम्प शुल्क एवं निबन्धन फीस का कम आरोपण	58	2.66
5	अन्य अनियमिततायें	118	3.04
योग		708	351.30

### 3.4 "बन्धक विलेखों पर स्टाम्प एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के आरोपण एवं संग्रहण" पर अनुपालन लेखापरीक्षा

#### 3.4.1 बन्धक विलेख का परिचय

भा० स्टा० अधिनियम, 1899 की धारा 2 (17) में परिभाषित है कि "बन्धक विलेख" में प्रत्येक वह विलेख शामिल है, जिससे ऋण के रूप में दिये गये अग्रिम, या दिये जाने वाले धन, या किसी वर्तमान या भविष्य की देनदारी की अदायगी, या किसी प्रतिज्ञा को पूरा करने की जमानत के लिए कोई व्यक्ति किसी निश्चित सम्पत्ति को या उससे सम्बन्धित अधिकार को, दूसरे किसी अन्य को अन्तरित करे, या उस पर, उसका अधिकार सृजित करे। बन्धक विलेखों (बिना कब्जा) पर उक्त अधिनियम की अनुसूची-1ख के अनुच्छेद 40 के अन्तर्गत स्टाम्प शुल्क आरोपणीय है।

#### 3.4.2 राजस्व प्राप्तियों के रूझान

2018-19 से 2020-21 की अवधि के दौरान मुख्य लेखा शीर्ष 0030-स्टाम्प एवं निबन्धन फीस के अन्तर्गत विभिन्न विलेखों के निबन्धन पर संग्रहीत स्टाम्प शुल्क एवं निबन्धन फीस का विवरण निम्नवत् है:

सारणी-3.2: राजस्व प्राप्तियों का रूझान

धनराशि (₹ करोड़ में)				
वित्तीय वर्ष	पंजीकृत लेखपत्रों की संख्या	संग्रहीत कुल शुल्क (स्टाम्प एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क)	निबन्धन फीस	कुल राजस्व
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2018-19	35,81,002	13,319.54	2,413.49	15,733.03
2019-20	34,87,816	13,514.83	2,554.97	16,069.80
2020-21	35,07,635	13,849.64	2,625.60	16,475.24

(स्रोत: आँकड़े वित्त लेखे से लिये गये हैं एवं कॉलम (2) के आँकड़ें विभाग द्वारा उपलब्ध कराये गये हैं)

सारणी-3.3: अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क का संग्रहण, कटौती एवं आवंटन

धनराशि (₹ करोड़ में)						
वित्तीय वर्ष	कुल संग्रहीत अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क	4 प्रतिशत की दर से कटौती किया गया आनुषंगिक व्यय	4 प्रतिशत की दर से कटौती किया गया संग्रहण व्यय	डेडीकेटेड अर्बन ट्रांसपोर्ट फण्ड के अन्तर्गत 25 प्रतिशत की दर से की गयी कटौती	कुल कटौती	आवंटन के लिये भेजी गयी कुल धनराशि
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
				$\{2-(3+4)\} \times 25\%$		
2018-19	2,009.55	80.38	80.38	462.20	622.96	1,386.59
2019-20	2,135.48	85.42	85.42	491.16	662.00	1,473.48
2020-21	2,214.09	88.56	88.56	509.24	686.36	1,527.73

(स्रोत: आँकड़ें विभाग द्वारा उपलब्ध कराये गये हैं।)

सारणी-3.3 के कॉलम (3), (4) एवं (5) में दर्शायी गयी सभी कटौतियाँ दिनांक 13 सितम्बर 2013 के शासकीय आदेश<sup>1</sup> (शा0आ0) के अन्तर्गत की गयी थी। कॉलम (3) एवं (4) में दर्शायी गयी कटौतियाँ विभाग द्वारा ही रख ली गयी, जबकि कॉलम (5) में दर्शायी गयी कटौती उपरोक्त शासनादेश के प्रावधानों के तहत "डेडीकेटेड अर्बन ट्रांसपोर्ट फण्ड" को हस्तान्तरित कर दी गयी। कॉलम (7) में दर्शायी गयी धनराशि को आवंटन के लिए वित्त विभाग को प्रेषित किया गया जिसे वह राज्य सरकार के राजपत्र में अधिसूचित निर्दिष्ट सिद्धान्तों के आधार पर समय-समय पर ऐसे अनुपात में निर्धारित करेगा जिसे वह विकास प्राधिकरण, उत्तर प्रदेश आवास विकास परिषद एवं नगर महापालिका अथवा म्यूनिसिपल बोर्ड को आवंटित करेगा।

3.4.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिये की गयी थी कि क्या:

- बन्धक विलेखों के सन्दर्भ में स्टाम्प शुल्क एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क का आरोपण व संग्रहण सरकार एवं विभाग द्वारा जारी अधिनियमों, नियमों और अधिसूचनाओं/आदेशों के प्रावधानों के अनुरूप किया जा रहा है।

<sup>1</sup> सं0का.नि0-5-1149/11-2013-312(268)/2001 दिनांक 13 सितम्बर 2013।

- (ii) विभाग में अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के संग्रहण, लेखांकन एवं आवंटन के सम्बन्ध में प्रचलित प्रणाली पर्याप्त है।

#### 3.4.4 लेखापरीक्षा कार्य क्षेत्र और कार्यप्रणाली

वर्ष 2020-21 के लिए जनपद-वार राजस्व एवं बन्धक विलेखों (बिना कब्जा) के सन्दर्भ में राजस्व संग्रहण के आधार पर निम्नलिखित दो चरणों को अपनाते हुये लेखापरीक्षा इकाइयों का चयन किया गया:

**चरण-1:** वर्ष 2020-21 के लिये जनपद-वार राजस्व (स्टाम्प शुल्क एवं निबन्धन फीस) की स्थिति को अवरोही क्रम में व्यवस्थित किया गया तथा 75 जनपदों में से शीर्ष 11 जनपदों<sup>2</sup> का चयन किया गया।

**चरण-2:** 11 जनपदों में 43 उपनिबन्धक कार्यालयों को उनके बन्धक विलेखों (बिना कब्जा) के सन्दर्भ में उनके राजस्व संग्रह के अनुसार अवरोही क्रम में व्यवस्थित किया गया और 36 उपनिबन्धक कार्यालयों<sup>3</sup> को लेखापरीक्षा के लिये चुना गया।

म0नि0 निबन्धन के साथ एक परिचयात्मक गोष्ठी का आयोजन दिनांक 20 जुलाई 2021 को किया गया जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्यों, कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली पर चर्चा की गयी। लेखापरीक्षा के दौरान, 11 जनपदों में स्थित 36 चयनित उप निबन्धक कार्यालयों के बन्धक विलेखों (बिना कब्जा), स्वत्व पत्रों के निक्षेप विलेखों और जमानतनामा विलेखों की अवधि वर्ष 2018-19 से 2020-21 तक के अभिलेखों<sup>4</sup> की जाँच अगस्त 2021 एवं मार्च 2022 के मध्य की गयी। शासन के साथ एक समापन गोष्ठी का आयोजन दिनांक 12 जुलाई 2022 को किया गया जिसमें लेखापरीक्षा परिणामों पर चर्चा की गयी। शासन/विभाग के विचारों को प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है।

#### लेखापरीक्षा का परिणाम

#### 3.4.5 बन्धक विलेखों (बिना कब्जा) पर स्टाम्प और अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के आरोपण से सम्बन्धित अनियमिततायें

राज्य सरकार की अधिसूचना<sup>5</sup> दिनांक 25 मई 2001 के अनुसार बन्धक विलेखों पर आरोपणीय<sup>6</sup> स्टाम्प शुल्क से, धनराशि की उस सीमा तक जो ₹ पाँच लाख से अधिक है, को माफ कर दिया गया। अनुवर्ती अधिसूचना<sup>7</sup> दिनांक 10 जुलाई 2008 के द्वारा शासन ने पूर्व में निर्गत अधिसूचना में आंशिक संशोधन करते हुए स्टाम्प शुल्क आरोपण (बन्धक बिना कब्जा के किसी भी विलेख पर), ₹ पाँच लाख की सीमा का उल्लेख किये बिना, उस सीमा तक जो ऐसे विलेखों द्वारा प्रतिभूत रकम पर प्रत्येक एक हजार रूपया

<sup>2</sup> आगरा, बरेली, गोरखपुर, जी0बी0नगर, गाजियाबाद, कानपुर नगर, लखनऊ, मथुरा, मेरठ, प्रयागराज और वाराणसी।

<sup>3</sup> उ0नि0-द्वितीय एवं तृतीय आगरा, उ0नि0-द्वितीय बरेली, उ0नि0-प्रथम एवं द्वितीय गोरखपुर, उ0नि0-प्रथम, द्वितीय, ग्रेटर नोयडा एवं दादरी जी0बी0नगर, उ0नि0-प्रथम, द्वितीय, तृतीय, चतुर्थ, पंचम एवं मोदीनगर गाजियाबाद, उ0नि0-द्वितीय एवं तृतीय कानपुर नगर, उ0नि0-द्वितीय, तृतीय, चतुर्थ, पंचम, मोहनलालगंज एवं सरोजनीनगर लखनऊ, उ0नि0-प्रथम एवं द्वितीय मथुरा, उ0नि0-प्रथम, तृतीय एवं सखना मेरठ, उ0नि0-प्रथम, द्वितीय, फूलपुर एवं करछना प्रयागराज और उ0नि0-प्रथम, द्वितीय, चतुर्थ एवं गंगापुर वाराणसी।

<sup>4</sup> पंजीकृत विलेखों एवं स्याहा।

<sup>5</sup> अधिसूचना सं0.का0नि0-5-3139/II-2001-500(121)/2000 टी0सी0 दिनांक 25 मई, 2001।

<sup>6</sup> अनुसूची एक-ख के अनुच्छेद 40 के खण्ड ख और ग के अधीन।

<sup>7</sup> अधिसूचना सं0.का0नि0-5-2758/XI-2008-500(159)-2006 लखनऊ दिनांक 10 जुलाई, 2008।

(0.5 प्रतिशत) या उसके भाग पर ₹ पाँच की दर से आगणित शुल्क की धनराशि से अधिक है, छूट प्रदान की गयी।

उत्तर प्रदेश नगर नियोजन एवं विकास अधिनियम, 1973<sup>8</sup> (उ0प्र0न0नि0वि0 अधिनियम, 1973) प्रावधानित करती है कि भा0 स्टा0 अधिनियम, 1899 द्वारा अचल सम्पत्ति के अन्तरण के लेख-पत्र पर आरोपित स्टाम्प शुल्क ऐसी अचल सम्पत्ति के सम्बन्ध में, जो किसी विकास क्षेत्र में स्थित हो, उस मूल्य अथवा प्रतिफल की राशि जिस पर स्टाम्प शुल्क आरोपित किया गया है को दो प्रतिशत तक बढ़ा दिया जायेगा।

उपर्युक्त प्रावधानों/अधिसूचनाओं के अनुपालन में विभाग की विफलता की चर्चा नीचे प्रस्तर संख्या 3.4.5.1, 3.4.5.2 और 3.4.5.3 में की गयी है:

#### 3.4.5.1 सुरक्षित धनराशि ₹ दो से दस करोड़ के मध्य वाले बन्धक विलेखों (बिना कब्जा) पर अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क का कम आरोपण

उत्तर प्रदेश नगर नियोजन एवं विकास अधिनियम, 1973 के अधीन ₹ दो से दस करोड़ के मध्य की सुरक्षित धनराशि वाले बन्धक विलेखों (बिना कब्जा) पर ₹ 4.01 करोड़ का अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क आरोपण नहीं किया गया।

36 उपनिबन्धक कार्यालयों में से 15 की नमूना जाँच में लेखापरीक्षा ने देखा कि बन्धक (बिना कब्जा) के 51 विलेखपत्रों (कुल 1,332 विलेखपत्रों में से) जिनकी सुरक्षित धनराशि ₹ दो से दस करोड़ के मध्य थी, ऋण की अदायगी को सुनिश्चित करने/परियोजनाओं को समय से पूरा करने हेतु निष्पादित एवं निबन्धित किये गये थे। बन्धक विलेखों (बिना कब्जा) के सन्दर्भ में अधिनियमों और उसके अन्तर्गत निर्गत अधिसूचना के क्रम में, ऐसे विलेखों द्वारा सुरक्षित धनराशि पर स्टाम्प शुल्क एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क की गणना क्रमशः 0.5 प्रतिशत एवं दो प्रतिशत की दर से की जानी थी। यद्यपि, इन विलेखों में स्टाम्प शुल्क एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क का आरोपण पूर्व अधिसूचना दिनांक 25 मई 2001 के आलोक में ₹ पाँच लाख से सीमित कर दिया गया था। उ0प्र0न0नि0वि0 अधिनियम, 1973 के प्राधिकार के अन्तर्गत आरोपणीय अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क को भा0स्टा0, अधिनियम, 1899 के प्रावधानों के अन्तर्गत माफ/कम नहीं किया जा सकता था। उप निबन्धक कार्यालय उ0प्र0न0नि0वि0 अधिनियम, 1973 के प्रावधानों का पालन करने में विफल रहे जिसके परिणामस्वरूप 51 विलेखों पर ₹ 4.01 करोड़ के अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क का कम आरोपण हुआ, जैसा कि परिशिष्ट—XXIX में दर्शाया गया है।

लेखापरीक्षा ने अग्रेतर जाँच में पाया कि 36 चयनित उप निबन्धक कार्यालयों में से 06 कार्यालयों में निबन्धनकर्ता प्राधिकारियों ने दस बन्धक विलेखों (बिना कब्जा) में शुल्क की सही दरों अर्थात् 0.5 एवं 2 प्रतिशत को लागू करते हुये सम्पूर्ण सुरक्षित धनराशि पर ₹ 78.19 लाख स्टाम्प शुल्क एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क को आरोपित एवं वसूल किया था। जैसा कि परिशिष्ट—XXIX-A में दर्शाया गया है।

उपरोक्त वर्णित प्रकरणों में लेखापरीक्षा के अवलोकन को इस आलोक में देखा जा सकता है कि कुछ निबन्धनकर्ता प्राधिकारियों ने उ0प्र0न0नि0वि0 अधिनियम के प्रावधानों व नवीनतम अधिसूचना की सही व्याख्या की जबकि, उनमें से अधिकांश ने इसे गलत रूप से लिया था।

<sup>8</sup> धारा 39 के खण्ड (1)।

**3.4.5.2 ₹ 10 करोड़ से अधिक की सुरक्षित धनराशि वाले बंधक विलेखों (बिना कब्जा) पर स्टाम्प और अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क का कम/अनारोपण**

भा0 स्टा0 अधिनियम, 1899 एवं उत्तर प्रदेश नगर नियोजन एवं विकास अधिनियम, 1973 के प्रावधानों का अनुपालन न किए जाने से ₹ 10 करोड़ से अधिक की सुरक्षित राशि वाले बन्धक विलेखों पर ₹ 225.31 करोड़ का स्टाम्प एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क का कम/अनारोपण किया गया।

36 उपनिबन्धक कार्यालयों में से 13 की नमूना जाँच में लेखापरीक्षा ने देखा कि बंधक (बिना कब्जा) के 50 विलेखों (कुल 1,378 विलेखों की नमूना जाँच में से) जिनकी सुरक्षित धनराशि ₹ 10 करोड़ से अधिक थी, ऋण की अदायगी को सुरक्षित रखने हेतु विलेख के रूप में निष्पादित और निबन्धित किये गये थे। बन्धक विलेखों (बिना कब्जा) के सम्बन्ध में अधिनियमों और उसके अधीन निर्गत अधिसूचना के क्रम में, ऐसे विलेखों द्वारा सुरक्षित धनराशि पर स्टाम्प शुल्क एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क की आगणन क्रमशः 0.5 प्रतिशत और दो प्रतिशत की दर से की जानी थी।

यद्यपि, इन विलेखों पर स्टाम्प शुल्क एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क को पूर्व अधिसूचना दिनांक 25 मई 2001 को लागू करते हुये मात्र ₹ पाँच लाख तक सीमित कर दिया गया था जो कि संशोधित अधिसूचना दिनांक 10 जुलाई 2008 की दृष्टि से सही नहीं था जो 0.5 प्रतिशत की दर से स्टाम्प शुल्क को आरोपित करने के लिये ₹ पाँच लाख को किसी सीमा का उल्लेख किये बिना प्रदान किया गया। अग्रेतर, उ0प्र0न0वि0 अधिनियम, 1973 के प्राधिकार के अन्तर्गत आरोपणीय अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क को भा0स्टा0 अधिनियम, 1899 के प्रावधानों के अन्तर्गत माफ/कम नहीं किया जा सकता था। इस प्रकार, उ0नि0का0 अधिनियमों के प्रावधानों व अधिसूचना को लागू करने में विफल रहें। जिसके परिणामस्वरूप स्टाम्प एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के रूप में ₹ 225.31 करोड़ का कम आरोपण हुआ जैसा कि परिशिष्ट-XXX में दर्शाया गया है।

**3.4.5.3 स्टाम्प शुल्क को ₹ पाँच लाख तक सीमित किये जाने के कारण स्टाम्प शुल्क का कम आरोपण**

बन्धक विलेख द्वारा सुरक्षित राशि पर प्रत्येक एक हजार रूपये या उसके भाग के लिये ₹ पाँच की दर से स्टाम्प शुल्क आरोपणीय है। यद्यपि, उप निबन्धकों द्वारा स्टाम्प शुल्क की राशि को ₹ पाँच लाख तक सीमित कर दिये जाने के परिणामस्वरूप ₹ 32.95 करोड़ के स्टाम्प शुल्क का कम आरोपण हुआ।

लेखापरीक्षा द्वारा चार उप निबन्धक कार्यालयों के अभिलेखों की नमूना जाँच में देखा गया कि तीन उप निबन्धक कार्यालयों में 47 बन्धक विलेखों (बिना कब्जा) (733 विलेखों की नमूना जाँच में से) (इन विलेखों में सन्दर्भित क्षेत्रों को उ0प्र0न0वि0 अधिनियम, 1973 की धारा 3 के अन्तर्गत दो प्रतिशत अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के आरोपण हेतु "विकास क्षेत्र" घोषित नहीं किया गया) पर आरोपणीय शुल्क ₹ पाँच लाख से अधिक था जिसे कि 0.5 प्रतिशत की दर से गणना किया जाना था। उप निबन्धकों ने स्टाम्प शुल्क को पाँच लाख तक सीमित कर दिया था जो संशोधित अधिसूचना दिनांक 10 जुलाई 2008 के प्रावधानों के अनुरूप नहीं था जिसमें यह निर्धारित किया गया था कि 0.5 प्रतिशत की दर से स्टाम्प शुल्क ₹ पाँच लाख की सीमा का उल्लेख किये बिना आरोपणीय था। उप-निबन्धक कार्यालयों द्वारा संशोधित अधिसूचना के प्रावधानों को लागू करने में विफल होने के परिणामस्वरूप ₹ 32.95 करोड़ की राशि के स्टाम्प शुल्क का कम आरोपण हुआ, जैसा कि परिशिष्ट-XXXI में दर्शाया गया है।

दस उप निबन्धक कार्यालयों (इस अनुपालन लेखापरीक्षा के प्रयोजन हेतु 36 नमूना जाँच से भिन्न) की लेखापरीक्षा (अगस्त 2021 और मार्च 2022 के मध्य) के दौरान वैसी ही लेखापरीक्षा टिप्पणियां पायी गयीं जैसाकि प्रस्तर संख्या 3.4.5.1 से 3.4.5.3 में पायी गयी हैं। अक्टूबर 2017 से फरवरी 2022 तक की अवधि में पंजीकृत 12 बन्धक विलेखों (बिना कब्जा) (12,171 नमूना जाँच में से) में संशोधित अधिसूचना दिनांक 10 जुलाई 2008 और उ०प्र०न०नि०वि० अधिनियम, 1973 के प्रावधानों का पालन नहीं किए जाने के कारण ₹ 2.73 करोड़ की धनराशि के स्टाम्प एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क का कम आरोपण किया गया जैसा कि परिशिष्ट-XXXII में वर्णित है।

लेखापरीक्षा ने मामलों को शासन और विभाग को प्रतिवेदित किया (मार्च 2022 और अप्रैल 2022)। विभाग ने प्रस्तर 3.4.5.1 से 3.4.5.3 के सम्बन्ध में उत्तर दिया (जुलाई 2022) कि अधिसूचना संख्या का०नि०-5-2758/II-2008-500(159)/2006 दिनांक 10 जुलाई 2008 बन्धक विलेख (बिना कब्जा) से सम्बन्धित है इस सम्बन्ध में पूर्व में जारी अधिसूचनाओं में आंशिक संशोधन से इस अधिसूचना के अन्तर्गत स्टाम्प शुल्क ₹ 20 प्रति हजार से घटाकर ₹ 5 प्रति हजार किया गया। जहाँ तक अधिसूचना दिनांक 25 मई 2001 का सम्बन्ध है, बन्धक के विलेख पर देय स्टाम्प शुल्क, जो कि ₹ पाँच लाख से अधिक है, की सीमा तक सीमित किया जाता है और इसे दिनांक 10 जुलाई 2008 की अधिसूचना द्वारा संशोधन के रूप में नहीं माना जा सकता, जैसा कि दिनांक 25 मई 2001 की अधिसूचना में स्टाम्प शुल्क की दर का उल्लेख नहीं है। अग्रेतर, दो प्रतिशत अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के सम्बन्ध में विभाग ने बताया कि उ०प्र०न०नि०वि० अधिनियम, 1973 की धारा 39 में कहा गया है कि अचल सम्पत्ति के हस्तान्तरण का कोई भी विलेख प्रतिफल की राशि या मूल्य पर दो प्रतिशत तक की वृद्धि, जो स्टाम्प शुल्क की प्रकृति की होगी एवं दिनांक 25 मई 2001 की अधिसूचना में प्रावधानित किया गया है कि बन्धक विलेख पर स्टाम्प शुल्क की राशि ₹ पाँच लाख से अधिक की सीमा तक आरोपणीय होगी, सीमित किया जाता है। इसलिये, तत्कालिक मामलों में, स्टाम्प शुल्क ₹ पाँच लाख से अधिक प्रभारित नहीं किया जा सकता था। यद्यपि, तत्कालिक मामलों में लेखापरीक्षा की समीक्षा को देखते हुये स्टाम्प वाद दर्ज करने की प्रक्रिया प्रगति पर थी।

विभाग का उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि अधिसूचना दिनांक 25 मई 2001 में यह प्रावधानित किया गया था कि अनुसूची 1 ब के अनुच्छेद 40 के खण्ड (ख) एवं (ग) के अन्तर्गत बन्धक विलेखों पर प्रभारणीय स्टाम्प शुल्क को ₹ पाँच लाख तक सीमित कर दिया जायेगा। तत्पश्चात अधिसूचना दिनांक 10 जुलाई 2008 द्वारा पूर्ववर्ती अधिसूचना में आंशिक संशोधित करते हुए यह प्रावधानित किया गया कि विलेख के माध्यम से सुरक्षित धनराशि पर प्रत्येक ₹ एक हजार अथवा उसके भाग के लिए ₹ पाँच का स्टाम्प शुल्क देय होगा। जबकि पूर्ववर्ती अधिसूचना 2001 में संशोधन करते हुए संशोधित अधिसूचना दिनांक 10 जुलाई 2008 में स्टाम्प शुल्क को ₹ पाँच लाख तक सीमित किए जाने का उल्लेख नहीं किया गया था। पूर्वगामी को देखते हुये विभाग का तर्क सही नहीं है। अग्रेतर, उ०प्र०न०नि०वि० अधिनियम, 1973 के प्रावधानों के अन्तर्गत आरोपणीय अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क को भा० स्टा० अधिनियम, 1899 की धारा 9<sup>9</sup> के प्रावधानों के अन्तर्गत माफ/कम नहीं किया जा सकता।

**संस्तुति:**

**विभाग को अधिनियमों/अधिसूचनाओं के प्रावधानों के अनुसार बन्धक विलेखों (बिना कब्जा) पर स्टाम्प एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क की वसूली के लिये निबन्धनकर्ता प्राधिकारियों को उपयुक्त स्पष्टीकरण जारी करना चाहिये।**

<sup>9</sup> भा० स्टा० अधिनियम, 1899 की इस धारा में राज्य सरकार द्वारा स्टाम्प शुल्क को माफ करने या कम करने का उल्लेख है।

**3.4.6 बन्धक विलेखों के स्थान पर स्वत्व पत्र के निक्षेप विलेखों का निष्पादन किए जाने से स्टाम्प शुल्क एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क का कम आरोपण**

लेखपत्रों को बन्धक विलेखों के स्थान पर स्वत्व पत्रों के निक्षेप विलेखों के रूप में पंजीकृत किया गया, जिसके परिणामस्वरूप स्टाम्प शुल्क एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के रूप में ₹ 36.87 करोड़ का कम आरोपण किया गया।

सम्पत्ति का अंतरण अधिनियम (स0अं0) निर्धारित<sup>10</sup> करता है कि जहां कि कोई व्यक्ति निम्नलिखित नगरों अर्थात् कलकत्ता, मद्रास एवं मुम्बई में एवं किसी भी अन्य नगर में, जिसे (संबंधित राज्य सरकार), शासकीय राजपत्र में अधिसूचना द्वारा इस निमित्त विनिर्दिष्ट करे, जब एक व्यक्ति किसी ऋणदाता या उसके प्रतिनिधि को अचल सम्पत्ति से सम्बन्धित स्वत्व-पत्र उसकी जमानत देने के उद्देश्य से सौंप दे तो इस सौदे को स्वत्व-पत्र के निक्षेप द्वारा बन्धक कहा जाता है। सम्पत्ति का अन्तरण अधिनियम प्रावधानित करता है<sup>11</sup> कि स्वत्व-पत्र के निक्षेप द्वारा सृजित बन्धक को छोड़कर अन्य सब प्रकार के बन्धक विधिक मान्यता के लिए विधिवत रजिस्ट्रीकृत लेखपत्र द्वारा सृजित किए जा सकते हैं।

माननीय उच्चतम न्यायालय<sup>12</sup> ने स्वत्व विलेखों के लेनदेन को रिकार्ड करने वाले एक विलेख के अनिवार्य पंजीकरण के सम्बन्ध में कहा है कि—“यह ध्यान रखना आवश्यक है कि स्वत्व पत्रों के निक्षेप विलेखों को वास्तविक रूप से सौंपना एक बन्धक का मूल तत्व है अचल सम्पत्ति के स्वामित्व के दस्तावेजों को ऋणदाता को एक उधारकर्ता इस इरादे से कि वे दस्तावेज एक सुरक्षा का गठन करेंगे जो लेनदार को अंततः उस धन की वसूली करने में सक्षम करेगा जो उसने ऋण के रूप में दिया है। किन्तु यदि निष्पादनकर्ता उस सौदे को लिखित स्वरूप देना चाहे तो वह विलेख ही उस सौदे का एकमात्र साक्ष्य होगा, ऐसी दशा में उस लेख को ही बन्धक सृजन करने वाला विलेख माना जायेगा। ऐसे मामले में जमा एवं अभिलेख दोनों ही लेनदेन के अभिन्न अंग एवं बन्धक के सृजन में आवश्यक तत्व होंगे। यह इस प्रकार कि ऐसा मामला जो कि सौदे की सुरक्षा के सन्दर्भ में सृजित दस्तावेज हो, उसे भारतीय रजिस्ट्रेशन अधिनियम, 1908 की धारा 17 के अन्तर्गत अचल सम्पत्ति में रूचि पैदा करने वाले गैर-वसीयतनामा साधन के रूप में जहां ऐसी सम्पत्ति का मूल्य एक सौ रूपये और ऊपर हो, निबन्धन की आवश्यकता होती है”।

लेखापरीक्षा द्वारा चयनित 36 उपनिबन्धक कार्यालयों की लेखापरीक्षा के दौरान अभिलेखों की नमूना जांच (अगस्त 2021 एवं मार्च 2022 के मध्य) की गयी। 18 उप निबन्धक कार्यालयों में लेखापरीक्षा ने देखा कि 48 विलेखों में (स्वत्व-पत्र के निक्षेप के कुल 78 विलेखों की नमूना जांच में), बन्धककर्ताओं ने ऋण के भुगतान को ब्याज और प्रभारों सहित सुरक्षित करने के प्रयोजन के लिये बन्धक रखने और उन्हें विभाग में पंजीकृत कराने के लिये अपनी अचल सम्पत्तियों से सम्बन्धित स्वामित्व विलेख बन्धक/बैंक के पास जमा किये एवं सम्पत्ति के पक्ष में प्रभार सृजित किया। इस प्रकार उपरोक्त सन्दर्भित मामलों में, माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय के अनुसार, इन दस्तावेजों, जो कि लेनदेन का एकमात्र प्रमाण है और विलेख का लिखित भाग स्टाम्प अधिनियम, 1899 की धारा 2 (17) की परिभाषा के अन्तर्गत आता है, को निबन्धन अधिनियम के अन्तर्गत निबन्धित कराना आवश्यक था और क्रमशः 0.5 प्रतिशत और 2 प्रतिशत की दर से स्टाम्प शुल्क तथा अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क प्रभार्य किया जाना चाहिये था। बन्धक विलेख के स्थान पर स्वत्व विलेख के रूप में लेखपत्रों के निबन्धित करने

<sup>10</sup> सम्पत्ति अंतरण अधिनियम, 1882 की धारा 58 (एफ)।

<sup>11</sup> सम्पत्ति अंतरण अधिनियम, 1882 की धारा 59।

<sup>12</sup> यूनाईटेड बैंक आफ इण्डिया बनाम लेखराम सोनाराम, ए0आई0आर0 1965 एस0सी0 1591।



के परिणामस्वरूप ₹ 36.87 करोड़ के स्टाम्प एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क का कम आरोपण हुआ, जैसा कि परिशिष्ट— XXXIII में वर्णित है।

पाँच उप निबन्धक कार्यालयों (इस अनुपालन लेखापरीक्षा के प्रयोजन के लिये 36 नमूना जाँच के अतिरिक्त) की अनुपालन लेखापरीक्षा (अगस्त 2021 और मार्च 2022 के मध्य) के दौरान भी इसी तरह की लेखापरीक्षा आपत्तियाँ पायी गयी थी। अक्टूबर 2018 से जनवरी 2022 की अवधि में निबन्धित स्वत्व-पत्र के निक्षेप के पाँच विलेखों (11,009 नमूना जाँच में से) को बन्धक विलेख के स्थान पर स्वत्व पत्रों के निक्षेप विलेख के रूप में पंजीकृत करने के परिणामस्वरूप ₹ 1.01 करोड़ की धनराशि के स्टाम्प एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क का कम आरोपण किया गया जैसा कि परिशिष्ट—XXXIV में वर्णित है।

प्रकरण शासन और विभाग को प्रतिवेदित किया गया (मार्च 2022 और अप्रैल 2022) था। अपने उत्तर (जुलाई 2022) में विभाग ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया। अग्रतर कहा कि स्वत्व-पत्र के निक्षेप विलेख के लिये अनिवार्य पंजीकरण आवश्यक नहीं है परन्तु, यदि वह पंजीकृत है, तो उसे बन्धक विलेख के रूप में माना जाना चाहिये था। इन प्रकरणों में, स्टाम्प-वाद दर्ज करने की प्रक्रिया जारी है।

### 3.4.7 बन्धक विलेख के स्थान पर जमानती बाँड के निष्पादन के कारण राजस्व का कम आरोपण

लेखपत्रों को बन्धक विलेख के स्थान पर जमानती बंध पत्र के रूप में पंजीकृत किया गया, जिसके परिणामस्वरूप स्टाम्प शुल्क, अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क एवं निबन्धन फीस राशि ₹ 1.44 करोड़ का कम आरोपण हुआ।

भा0 स्टा0 अधिनियम<sup>13</sup> के अनुसूची 1बी के अनुच्छेद 57 के अन्तर्गत, जमानती बंध पत्र एक कार्यालय के यथोचित कार्यपालन या उससे संबंधित प्राप्त धन या अन्य सम्पत्ति के उत्तरदायित्व के लिए जमानत के रूप में निष्पादित कोई विलेख या किसी इकरार के यथोचित पालन, या किसी दायित्व के यथोचित निर्वाह के लिए किसी जमानती द्वारा निष्पादित, जब सुरक्षित किया गया धन ₹ 100 से अधिक न हो, पर ₹ 10 का स्टाम्प शुल्क एवं अन्य किसी दशा में ₹ एक सौ का स्टाम्प शुल्क देय है। भा0स्टा0 अधिनियम, 1899 की धारा 2(17) के अन्तर्गत बन्धक पत्र में प्रत्येक वह विलेख शामिल है जिससे ऋण के रूप में दिये गये अग्रिम या दिये जाने वाले धन, या किसी वर्तमान या भविष्य की देनदारी की अदायगी, या किसी प्रतिज्ञा को पूरा करने की जमानत के लिए कोई व्यक्ति किसी निश्चित सम्पत्ति को या उससे सम्बन्धित अधिकार को, दूसरे किसी अन्य को अन्तरित करे, या उस पर, उसका अधिकार सृजित करे। बन्धक विलेखों (बिना कब्जा) पर ऐसे विलेखों द्वारा सुरक्षित धनराशि पर स्टाम्प शुल्क की प्रभार्यता की गणना 0.5 प्रतिशत एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के लिये, यदि सम्पत्ति विकास क्षेत्रों में स्थित हो, दो प्रतिशत की दर से किया जाना चाहिए।

पक्षकार द्वारा निष्पादित विलेखों की प्रकृति के सम्बन्ध में निबन्धनकर्ता प्राधिकारियों की व्याख्या की शुद्धता को सुनिश्चित करने के लिये, लेखापरीक्षा द्वारा 36 चयनित उप निबन्धक कार्यालयों के अभिलेखों की नमूना जाँच (अगस्त 2021 और मार्च 2022 के मध्य) की गयी। दो उप निबन्धक कार्यालयों में लेखापरीक्षा ने देखा कि जमानती बांड के 12 विलेखों में, (जाँच किये गये जमानती बांडों के कुल 49 पंजीकृत लेखपत्रों में से) उप निबन्धकों ने लेखपत्रों की गलत व्याख्या करते हुए बन्धक विलेखों के स्थान पर जमानती बाँड के रूप में पंजीकृत करते हुए निष्पादनकर्ताओं से ₹ 3,440 का स्टाम्प शुल्क और निबन्धन फीस को आरोपित एवं वसूल किया गया था। इन प्रकरणों में, निष्पादनकर्ताओं ने समूह आवासीय परियोजनाओं के विकास और निर्माण के लिये

<sup>13</sup> भा0 स्टा0 अधिनियम के अनुसूची-1(ख) के अनुच्छेद 57।

विकास प्राधिकरणों के समक्ष भवन योजना प्रस्तुत की थी, जिसे प्राधिकरण द्वारा स्वीकृत किया गया था और देय विकास शुल्कों यथा आंतरिक, वाह्य और अन्य विकास शुल्कों की मांग की गयी थी। इसके पश्चात्, विकासकर्ताओं द्वारा विकास प्राधिकरणों को उपरोक्त शुल्कों के भुगतान को सुनिश्चित करने के उद्देश्य से देय शुल्कों के समतुल्य परियोजना भूमि के भाग एवं प्लैट्स पर प्रथम प्रभार सृजित करते हुए जमानती बाँड का निष्पादन किया गया। इस प्रकार, वे भा0 स्टा0 अधिनियम की धारा 2 (17) में परिभाषित बन्धक की परिभाषा के अन्तर्गत आते हैं। निबन्धन प्राधिकारियों को उन्हें बन्धक विलेख (बिना कब्जा) के रूप में न कि जमानती बाँड के रूप में मानना चाहिये था। इसलिये, भा0 स्टा0 अधिनियम<sup>14</sup>, 1899, उ0प्र0न0नि0वि0 अधिनियम<sup>15</sup>, 1973 और पंजीकरण अधिनियम, 1908 और उसके अधीन जारी अधिसूचना<sup>16</sup> के प्रावधानों के अन्तर्गत, इन विलेखों पर स्टाम्प, अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क और निबन्धन फीस जमानती बाँड की बजाय बन्धक विलेख (बिना कब्जा) की भाँति आरोपणीय था, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.44 करोड़ की धनराशि के राजस्व का कम आरोपण हुआ, जैसा कि **परिशिष्ट—XXXV** में दर्शाया गया है।

दो उप निबन्धक कार्यालयों (इस अनुपालन लेखापरीक्षा के प्रयोजन के लिये नमूना जाँच किये गये 36 उपनिबन्धक कार्यालयों को छोड़कर) की अनुपालन लेखापरीक्षा (अगस्त 2021 और मार्च 2022 के मध्य) के दौरान भी इसी तरह की लेखापरीक्षा आपत्ति पायी गयी थी, जहाँ अप्रैल 2021 से नवम्बर 2021 की अवधि के मध्य निबन्धित सात लेखपत्रों को बन्धक विलेख के स्थान पर जमानती बाँड के रूप में पंजीकृत किया गया था। जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.02 करोड़ की धनराशि के स्टाम्प शुल्क, अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क और निबन्धन फीस का कम आरोपण हुआ, जैसा कि **परिशिष्ट -XXXVI** में वर्णित है।

यह उल्लेखनीय है कि 36 चयनित उप निबन्धक कार्यालयों में से दो उप निबन्धक कार्यालयों (तीन विलेखों में) में निबन्धन प्राधिकारियों ने समान विलेखों को बन्धक विलेख (बिना कब्जा) मानते हुए सम्पूर्ण सुरक्षित राशि पर 0.5, दो एवं एक प्रतिशत की दर से क्रमशः स्टाम्प शुल्क, अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क तथा निबन्धन फीस आरोपित व वसूल किया जैसा कि **परिशिष्ट—XXXVI-A** में दर्शाया गया है।

बिन्दु संख्या 3.4.5.1 की तरह यहाँ भी लेखापरीक्षा टिप्पणियों से यह स्पष्ट है कि निबन्धनकर्ता प्राधिकारियों उप निबन्धक कार्यालयों में निष्पादित विभिन्न प्रकार के विलेखों के सम्बन्ध में अधिनियमों और नियमों के अन्तर्गत प्रासंगिक प्रावधानों की व्याख्या विवेकाधीन आधार पर व्याख्या कर रहे हैं और जिसके कारण स्टाम्प एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क का कम आरोपण हुआ जैसा कि लेखापरीक्षा टिप्पणियों में इंगित किया गया है।

लेखापरीक्षा ने प्रकरण को शासन एवं विभाग को प्रतिवेदित किया (मार्च 2022)। विभाग अपने उत्तर (जुलाई 2022) में लेखापरीक्षा टिप्पणी पर सहमत था। अग्रेतर बताया कि, यदि निष्पादनकर्ताओं ने समूह आवासीय परियोजनाओं के विकास और निर्माण के लिये विकास प्राधिकरणों के समक्ष भवन योजना प्रस्तुत की थी, जिसे प्राधिकरण द्वारा स्वीकृत किया गया था और देय विकास शुल्कों यथा आंतरिक, वाह्य और अन्य विकास शुल्कों की मांग की गयी थी और विकासकर्ताओं द्वारा विकास प्राधिकरणों को उपरोक्त शुल्कों

<sup>14</sup> अनुसूची 1बी के अनुच्छेद 40 (ख) एवं (ग)।

<sup>15</sup> उ0प्र0न0नि0वि0 अधिनियम, 1973 की धारा 39 (1)।

<sup>16</sup> (i) सं0.का0नि0-5-3139/II-2001-500(121)/2000 टी0सी0 दिनांक 25 मई, 2001 (ii) सं0. का0नि0 -5-2758/XI-2008-500(159)-2006 लखनऊ दिनांक 10 जुलाई, 2008, एवं (iii) सं0. -30/2015/1430/94-एसटी.नि-2-2015-700(74)/2015 दिनांक 08 दिसम्बर, 2015 द्वारा, संशोधित अधिसूचना सं0.-02/2020/127/94-एसटी.नि-2-2000-700(74)/2015 दिनांक 13 फरवरी, 2020।

के भुगतान को सुनिश्चित करने के उद्देश्य से देय शुल्कों के समतुल्य परियोजना भूमि के भाग और फ्लैट्स पर प्रथम प्रभार सृजित करते हुए जमानती बाँड का निष्पादन किया गया था तो इन विलेखों को बन्धक विलेखों की भाँति मानना चाहिए था न कि जमानती बाँड के रूप में एवं बन्धक विलेखों की भाँति ही शुल्कों की प्रभार्यता होगी। इन तत्काल प्रकरणों में, स्टाम्प-वाद दर्ज करने की प्रक्रिया जारी है।

**लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिये कि स्टाम्प एवं अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क का निश्चय विलेखों के वास्तविक लेनदेन/ लिखत के आधार पर न कि नामकरण अथवा भाषा के आधार पर किया जाना चाहिये।**

### 3.4.8 अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के संग्रहण, आवंटन तथा लेखाकरण में प्रणालीगत कमियाँ

उ०प्र०न०नि०वि० अधिनियम, 1973 के अन्तर्गत, भा० स्टा० अधिनियम, 1899 द्वारा अचल सम्पत्ति के अन्तरण के लेखपत्र पर आरोपित स्टाम्प शुल्क ऐसी सम्पत्ति के सम्बन्ध में जो किसी 'विकास क्षेत्र'<sup>17</sup> में स्थित हो, उस राशि या प्रतिफल के उस मूल्य पर उक्त अधिनियम के अन्तर्गत स्टाम्प शुल्क आगणित किया जाता है, दो प्रतिशत बढ़ा दिया जायेगा। उक्त वृद्धि से प्राप्त होने वाली प्राप्तियों को, आनुषंगिक व्यय, यदि कोई हो, कटौती के पश्चात, राज्य सरकार द्वारा स्वविवेकानुसार, या तो केवल विभाग में अथवा विकास प्राधिकरण को, उत्तर प्रदेश आवास एवं विकास परिषद् और नगर महापालिका या नगर परिषद् जैसी भी स्थिति हो, को ऐसे अनुपात में आवंटित एवं भुगतान निर्धारित किया जायेगा जिसे इस तरह से एवं ऐसे सिद्धान्तों के अनुसार जो समय-समय पर राज्य सरकार राजपत्र में अधिसूचना में निर्दिष्ट करेगा।

इस सन्दर्भ में दिनांक 13 सितम्बर 2013 के शासनादेश द्वारा वसूल किये गये अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के उचित आवंटन हेतु नई प्रक्रिया प्रारम्भ की गयी। नई प्रक्रिया के अनुसार, चार प्रतिशत आनुषंगिक व्यय, चार प्रतिशत संग्रहण व्यय और 25 प्रतिशत अर्बन डेडीकेटेड ट्रान्सपोर्ट फण्ड की कटौती के पश्चात, अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क का भुगतान आवासीय एवं शहरी नियोजन विभाग और शहरी विकास विभाग को आदेश में निर्धारित दर से किया जायेगा।

अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के संग्रहण, लेखाकरण और आवंटन की वर्तमान प्रणाली के मूल्यांकन से प्रणालीगत और कार्यान्वयन दोनों स्तरों पर कई कमियाँ प्रकाश में आयीं। जिसको आगे के प्रस्तारों में प्रस्तुत किया गया है:

#### 3.4.8.1 उप-शीर्ष के गठन में विफलता

वर्गीकरण की वर्तमान व्यवस्था के अनुसार, स्टाम्प और निबन्धन फीस (अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क को सम्मिलित करते हुए) को मुख्य शीर्ष 0030-स्टाम्प एवं निबन्धन फीस, 02-गैर न्यायिक स्टाम्प, 102-स्टाम्प की विक्रय के अन्तर्गत लेखाकरण किया जाता है।

उ० नि० कार्यालयों के अभिलेखों की जाँच के आधार पर, लेखापरीक्षा ने पाया कि, अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के सम्बन्ध में संग्रहीत की गयी धनराशि को स्टाम्प शुल्क के उक्त मुख्य शीर्ष के अन्तर्गत ही दर्शाया गया है।

अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के पृथक लेखांकन हेतु राज्य सरकार द्वारा कोई अलग से उप-शीर्ष नहीं खोला गया है। उ०प्र०न०नि०वि० अधिनियम, 1973 यह अपेक्षा करता है कि "विकास क्षेत्र" में अचल सम्पत्ति के हस्तान्तरण पर अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के आरोपण के सम्बन्ध में संग्रहीत की गयी गयी धनराशि को राज्य सरकार द्वारा यथा

<sup>17</sup> "विकास क्षेत्र" का अर्थ उ०प्र०न०नि०वि० अधिनियम, 1973 की धारा 3 के अधीन घोषित विकास क्षेत्र। राज्य सरकार द्वारा समय-समय पर अधिसूचना द्वारा "विकास क्षेत्र" की घोषणा की जाती है।

अधिसूचित संस्थाओं के लिए विशेष रूप से निर्धारित किया जाये। लघु शीर्ष/उप-शीर्ष के अभाव में विकास क्षेत्रों से वसूल किये गये अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क की राशि स्टाम्प शुल्क के उक्त मुख्य शीर्ष में स्टाम्प शुल्क के रूप में जमा की जा रही है और अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के सम्बन्ध में पृथक लेखांकन प्रविष्टि नहीं की जा रही है।

इसलिये, उ0प्र0न0नि0वि0 अधिनियम, 1973 की अपेक्षा को पूरा करने के लिये इसका स्पष्ट तौर पर लेखांकन अनिवार्य है। एक स्पष्ट उप-शीर्ष की अनुपस्थिति में, विभाग विशेष रूप से यह सुनिश्चित कर पाने की स्थिति में नहीं है कि अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के सम्बन्ध में कितनी धनराशि प्राप्त हुयी।

इस प्रकरण को उत्तर प्रदेश राज्य के लिये मार्च 2019 को समाप्त वर्ष के लिये राज्य वित्त लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के प्रस्तर 3.8 में प्रकाश में लाया गया था।

लेखापरीक्षा ने प्रकरण को शासन एवं विभाग को प्रतिवेदित किया (मार्च 2022)। विभाग ने अपने उत्तर (जुलाई 2022) में बताया कि दो प्रतिशत अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क नकद रूप में प्राप्त नहीं होता है। इस प्रकार, धनराशि को कोषागार में जमा करने और पृथक उप-शीर्ष खोलने का कोई औचित्य प्रतीत नहीं होता है। विभाग स्टाम्प शुल्क सहित अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क को मुद्रित तथा ई-स्टाम्प अथवा दोनों के रूप में वसूल करता है, जिसे विभागीय लेखाशीर्ष के अन्तर्गत राज्य की संचित निधि में जमा किया जाता है। तदनुसार, आनुषंगिक व्ययों की कटौती के पश्चात शासन द्वारा निर्धारित अनुपात में अन्य विभागों को धनराशि आवंटित की जाती है।

विभाग का उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि इस प्रकार संग्रहीत की गयी अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क उ0प्र0न0नि0वि0 अधिनियम, 1973 के अन्तर्गत विशेष उद्देश्य यथा अधिसूचित क्षेत्रों के विकास के लिए अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के रूप में संग्रहीत राशि से विधिवत वित्तपोषण की पूर्ति हेतु है। इसलिये, पृथक उप-शीर्ष के अभाव में विभाग विशेष रूप से यह सुनिश्चित करने की स्थिति में नहीं है कि दो प्रतिशत अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के सम्बन्ध में सरकार के खाते में कितनी धनराशि प्राप्त हुयी।

#### 3.4.8.2 अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क का त्रुटिपूर्ण लेखाकरण

लेखापरीक्षा द्वारा चयनित 36 उप निबन्धक कार्यालयों के अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया गया कि 26 उप निबन्धक कार्यालयों<sup>18</sup> में पंजीकृत 289 (6,665 विलेखों की नमूना जाँच में) विक्रय, विकासकर्ता अनुबन्ध, पट्टा और बन्धक विलेखों में, उप निबन्धकों द्वारा निर्धारित दरों पर ₹ 10.40 करोड़ की राशि का स्टाम्प शुल्क एवं ₹ 6.68 करोड़ की धनराशि का अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क आरोपित एवं वसूल किया गया था। सम्बन्धित उप निबन्धक कार्यालयों में स्याहा<sup>19</sup> (प्रेरणा<sup>20</sup> साफ्टवेयर द्वारा स्वतः उत्सर्जित) की समीक्षा में लेखापरीक्षा ने पाया कि ₹ 6.68 करोड़ की वास्तव में आरोपित धनराशि के विरुद्ध केवल ₹ 0.03 करोड़ ही अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के रूप में दर्ज किया गया था। दो अलग-अलग अधिनियमों<sup>21</sup> के प्रावधानों के अन्तर्गत इस प्रकार संग्रहीत शुल्क को स्याहा में एक ही कॉलम में स्टाम्प शुल्क के रूप में दर्शाया गया था, जबकि स्याहा में

<sup>18</sup> उ0नि0-द्वितीय एवं तृतीय आगरा, उ0नि0-द्वितीय बरेली, उ0नि0-प्रथम जी0बी0 नगर, नोएडा, उ0नि0-प्रथम, द्वितीय, तृतीय, चतुर्थ, पंचम, गाजियाबाद उ0नि0-प्रथम एवं द्वितीय गोरखपुर, उ0नि0-द्वितीय, तृतीय, चतुर्थ, पंचम, मोहनलालगंज एवं सरोजनी नगर लखनऊ, उ0नि0-प्रथम एवं द्वितीय मथुरा, उ0नि0-प्रथम, तृतीय एवं सखना मेरठ, उ0नि0-प्रथम, द्वितीय, चतुर्थ एवं गंगापुर वाराणसी।

<sup>19</sup> स्टाम्प मैनुअल के अधीन नियम 211 के अनुसार स्याहा प्रपत्र सं0 13 में रखा जाता है। इसमें स्टाम्प शुल्क, अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क एवं निबन्धन फीस आदि वसूल की गयी धनराशि सम्मिलित होती है।

<sup>20</sup> प्रेरणा (सम्पत्ति मूल्यांकन एवं निबन्धन एप्लीकेशन) साफ्टवेयर निबन्धन प्रक्रिया के कम्प्यूटरीकरण के पश्चात 01 अगस्त 2006 को विभाग द्वारा लागू किया गया।

<sup>21</sup> भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 एवं उत्तर प्रदेश नगर नियोजन एवं विकास अधिनियम, 1973।

दो प्रतिशत अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क की उचित बुकिंग के लिये एक अलग कॉलम उपलब्ध था।

इसलिये, यह आवश्यक है कि उ0प्र0न0नि0वि0 अधिनियम, 1973 के अन्तर्गत संग्रहीत किये गये अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क को अनिवार्य और स्पष्ट रूप से लेखाकरण किया जाना चाहिए एवं सही लेखाकरण के लिये स्याहा में अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के रूप दर्ज किया जाना चाहिए था।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया गया (मार्च 2022)। उनका उत्तर प्रतीक्षित है (जून 2022)।

संस्तुतियां :

1. अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के बजट और लेखाकरण में प्रभावी पारदर्शिता लाने की दृष्टि से सरकारी लेखे में उनके आरोपण एवं संग्रहण के लेखाकरण हेतु एक पृथक उप-शीर्ष खोला जाना चाहिये।
2. उ0प्र0न0नि0वि0 अधिनियम, 1973 के अन्तर्गत संग्रहीत अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क को अनिवार्य और स्पष्ट रूप से उचित लेखाकरण के लिये स्याहा में अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के रूप में दर्ज किया जाना चाहिए।

#### 3.4.9 निष्कर्ष

लेखापरीक्षा ने देखा कि बन्धक विलेखों (बिना कब्जा) पर आरोपणीय शुल्क की राशि के सम्बन्ध में स्पष्टता के अभाव के कारण, उप निबन्धकों ने पूर्ववर्ती अधिसूचना दिनांक 25.05.2001 के अनुसार स्टाम्प शुल्क और अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क दोनों की धनराशि को ₹ पाँच लाख तक सीमित कर दिया। संशोधित अधिसूचना दिनांक 10 जुलाई 2008 के परिप्रेक्ष्य में यह सही नहीं है। अग्रेतर, अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क उ0प्र0न0नि0वि0 अधिनियम, 1973 के प्राधिकार के अन्तर्गत आरोपित किया जाता है, इसे भा0 स्टा0 अधिनियम, 1899 के प्रावधानों के अन्तर्गत माफ/कम नहीं किया जा सकता है।

विलेखों पर स्टाम्प शुल्क की प्रभार्यता के उद्देश्य के लिये अभिलेखों में निहित लिखत और न कि निष्पादकों द्वारा उन्हें सौंपे गये नामकरण निर्णायक होते हैं। जबकि, विभाग ने अभिलेखों पर दिए गये नामकरण पर शुल्क का आरोपण एवं वसूल किया था।

उत्तर प्रदेश नगर नियोजन एवं विकास अधिनियम, 1973 के अन्तर्गत संग्रहीत अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के पृथक लेखाकरण हेतु राज्य सरकार द्वारा कोई पृथक उप-शीर्ष नहीं खोला गया था। इस प्रकार, विभाग विशेष रूप से यह सुनिश्चित करने की स्थिति में नहीं था कि अतिरिक्त स्टाम्प शुल्क के सम्बन्ध में कितनी धनराशि प्राप्त हुयी थी।

#### अन्य अनुपालन लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ

### 3.5 भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 की धारा 27 के उल्लंघन के कारण स्टाम्प शुल्क एवं निबन्धन फीस का कम आरोपण किया जाना

निष्पादनकर्ताओं द्वारा निबन्धन हेतु प्रस्तुत लेखपत्रों में भूमि के पूर्ण/सही विवरण की घोषणा नहीं की गयी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 6.57 करोड़ की राशि के स्टाम्प शुल्क एवं निबन्धन फीस का कम आरोपण हुआ।

भा0 स्टा0 अधिनियम, 1899 की धारा 27 विशेष रूप से यह प्रावधानित करती है कि "प्रतिफल (यदि हो) और अन्य सभी तथ्य एवं परिस्थितियाँ जो विलेख पर शुल्क की प्रभार्यता या उस प्रभार्य शुल्क की राशि को प्रभावित करते हों, उसमें सम्पूर्णता और सत्यता पूर्वक व्यक्त किये जायेंगे जिसका अर्थ है कि सम्पत्ति के मूल्यांकन को प्रभावित

करने वाले सभी तथ्य जैसे कि भूमि की प्रकृति (कृषि/आवासीय/वाणिज्यिक), निर्माण, सड़क से दूरी, इत्यादि का निष्पादनकर्ताओं द्वारा लेखपत्र में सत्यता पूर्वक उल्लेख किया जाये। हस्तान्तरण विलेख पर अचल सम्पत्ति का बाजार मूल्य अथवा उस विलेख में उल्लिखित मूल्य, इसमें जो भी अधिक हो, पर स्टाम्प शुल्क प्रभारणीय है। महानिरीक्षक निबन्धन द्वारा निर्गत परिपत्र (27 नवम्बर 2018) के अनुसार सम्पत्ति के मूल्यांकन के अनुसार बाजार मूल्य निर्धारित करने एवं कम स्टाम्प शुल्क अरोपित करने का अधिकार कलेक्टर स्टाम्प के पास निहित है। बाजार मूल्य निर्धारित करते समय कलेक्टर स्टाम्प लेखपत्र निष्पादन की तिथि के सन्दर्भ में सम्पत्ति के बाजार मूल्य की जाँच करेंगे तथा लेखपत्र निष्पादन की तिथि को अन्तरित सम्पत्ति की क्षमता को ध्यान में रखते हुए बाजार मूल्य विनिश्चय करेंगे।

लेखापरीक्षा ने 60 उप निबन्धक कार्यालयों की नमूना जाँच (अगस्त 2021 और मार्च 2022 के मध्य) में अक्टूबर 2017 से फरवरी 2022 की अवधि के अभिलेखों की जाँच की। 29 उप निबन्धक कार्यालयों में यह देखा गया कि 54 विक्रय विलेखों (78,707 नमूना जाँच में से) में विक्रीत भूमि को मुख्य सड़क और आबादी से दूर, 200 मीटर की त्रिज्या में कृषिक गतिविधियों के होने एवं भूमि के क्रय करने का उद्देश्य कृषि दर्शाया गया था। सम्बन्धित उप निबन्धक कार्यालयों में पंजीकृत अन्य विक्रय विलेखों की अग्रेतर जाँच में पाया गया कि प्रश्नगत विक्रय विलेखों में दर्शाये गये आराजी<sup>22</sup> नंबरों में, आवासीय भूखण्डों को प्रश्नगत विक्रय विलेखों के निबन्धन से पूर्व एवं पश्चात में विक्रय किया गया था। कुछ मामलों में, एक ही आराजी नंबर में मकान और विकसित कालोनियां थीं। इन तथ्यों से यह स्पष्ट है कि निष्पादकों ने जानबूझकर करापवंचन के उद्देश्य से तथ्यों को छुपाया गया, जो कि भा0स्टा0 अधिनियम, 1899 की धारा 27 का उल्लंघन है।

वर्तमान में लेखपत्रों का पंजीकरण प्रेरणा साफ्टवेयर के माध्यम से आनलाइन मोड में किया जा रहा है। यद्यपि, निबन्धनकर्ता प्राधिकारियों निबन्धन के लिए प्रस्तुत भूमि की महत्ता के निर्धारण में साफ्टवेयर की सुविधा का उपयोग करने में विफल रहे अर्थात् उसी आराजी संख्या से विक्रय विलेखों का निष्पादन हो चुका था। जिसके परिणामस्वरूप स्टाम्प शुल्क व निबन्धन फीस के रूप में ₹ 6.57 करोड़ की धनराशि का कम आरोपण हुआ जैसा कि परिशिष्ट-XXXVII में दर्शाया गया है।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया गया (अप्रैल 2022)। उनका उत्तर प्रतीक्षित है (जून 2022)।

### 3.6 सम्पत्ति के अवमूल्यांकन के कारण स्टाम्प शुल्क एवं निबन्धन फीस का कम आरोपण किया जाना

निबन्धनकर्ता प्राधिकारियों द्वारा भूमि की महत्ता एवं सेगमेंट/मुख्य सड़क की स्थिति को संज्ञान में नहीं लिया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.26 करोड़ की धनराशि के स्टाम्प शुल्क एवं निबन्धन फीस का कम आरोपण किया गया।

भा0 स्टा0 अधिनियम, 1899 प्रावधानित करता है कि हस्तान्तरण के एक विलेख पर सम्पत्ति का बाजार मूल्य अथवा उस विलेख में उल्लिखित मूल्य, इसमें जो भी अधिक हो, पर स्टाम्प शुल्क प्रभारणीय है। उत्तर प्रदेश स्टाम्प (सम्पत्ति का मूल्यांकन) नियमावली, 1997 के नियम 4 के अनुसार किसी जिले में स्थित विभिन्न श्रेणियों की भूमि की बाजार दरों को निबन्धन प्राधिकारियों के मार्गदर्शन हेतु सम्बन्धित जिलाधिकारी (डीएम) द्वारा निर्धारित किया जाता है।

<sup>22</sup> आराजी/खसरा/गाटा किसी क्षेत्र में भूमि के स्वामित्व की संख्या को दर्शाता है।

आराजी की स्थिति को सम्बंधित उप निबन्धक कार्यालयों के डीएम सर्किल रेट को पाँच श्रेणियों में वर्गीकृत किया गया था जैसे (i) मुख्य सड़क पर (ii) सम्पर्क सड़क मार्ग या जनपदीय मार्ग पर (iii) आबादी के समीप (iv) उत्तर प्रदेश जमींदारी उन्मूलन एवं भूमि सुधार अधिनियम, 1950 की धारा 143/उत्तर प्रदेश राजस्व संहिता, 2006 की धारा 80 के अन्तर्गत घोषित अकृषिक आराजी संख्या (v) आबादी के आराजी नम्बर जो अकृषिक घोषित न किये गये हो। आराजी के इस प्रकार के वर्गीकरण का मुख्य उद्देश्य बिक्री योग्य सम्पत्ति का उचित मूल्यांकन है। दर सूची में विभिन्न निर्देश दिये गये हैं जिसका अनुपालन निबन्धनकर्ता प्राधिकारियों के लिये अनिवार्य है।

लेखापरीक्षा ने 60 उपनिबन्धक कार्यालयों की नमूना जाँच (अगस्त 2021 और मार्च 2022 के मध्य) में (अक्टूबर 2017 से फरवरी 2022) की अवधि के अभिलेखों की जाँच की और पाया कि आठ उपनिबन्धक कार्यालयों से सम्बंधित 11 विक्रय विलेखपत्रों (15,108 नमूना जाँच में से) प्रश्नगत विलेखों में भूमि की स्थिति को मुख्य/सेगमेन्ट सड़क से दूर दर्शाते हुए सामान्य आवासीय/कृषि दरों पर भूमि का मूल्यांकन किया गया था। इन 11 विक्रय विलेखों में से छः में, वे आराजी संख्या जिसमें यह भूमि स्थित थी, पूर्व से ही गैर-कृषिक के रूप में घोषित की जा चुकी थी, यद्यपि, विक्रय विलेखों में भूमि को कृषि भूमि के रूप में दर्शाया गया था। अन्य पाँच मामलों में, यह पाया गया कि उसी आराजी की भूमि का छोटा भाग सेगमेन्ट दर पर विक्रय किया गया था जबकि जमीन का बड़ा भाग उसी विक्रेता द्वारा क्रेताओं को सामान्य आवासीय दर पर विक्रय किया गया था।

उपरोक्त तथ्यों से यह स्पष्ट है कि निबन्धनकर्ता प्राधिकारियों द्वारा भूमि की महत्ता एवं उसकी प्रास्थिति सेगमेन्ट/मुख्य सड़क को संज्ञान में नहीं लिया गया। वर्तमान में लेखपत्रों को प्रेरणा साफ्टवेयर के माध्यम से आनलाइन मोड में पंजीकृत किया जा रहा है किन्तु निबन्धनकर्ता प्राधिकारी भूमि की महत्ता और उसके मूल्यांकन के निर्धारण में साफ्टवेयर की सुविधा का लाभ उठाने में विफल रहे। जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.26 करोड़ के स्टाम्प शुल्क एवं निबन्धन फीस का कम आरोपण हुआ जैसा कि परिशिष्ट—XXXVIII में दर्शाया गया है।

प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया गया था (अप्रैल 2022)। उनका उत्तर प्रतीक्षित है (जून 2022)।

