

IN THE SUPREME COURT OF BANGLADESH
HIGH COURT DIVISION
(SPECIAL ORIGINAL JURISDICTION)

WRIT PETITION NO. 2242 OF 2023

IN THE MATTER OF:

An application under Article 102 of
the Constitution of the People's
Republic of Bangladesh.

-AND -

IN THE MATTER OF:

Pragati Life Insurance Limited
... Petitioner

-VS-

Government of the People's Republic
of Bangladesh and others
.....Respondent

Mr. Mahbub Shafique, Advocate
.....For the Petitioner

Ms. Tahmina Polly, AAG
... For the respondent No. 6

Ms. Nahid Sultana Jenny, Advocate
... For the respondent No. 9

Present:

Mr. Justice Zafar Ahmed

And

Mr. Justice Sardar Md. Rashed Jahangir

Heard on: 06.05.2024 and 02.06.2024

Judgment on : 06.06.2024

Zafar Ahmed, J.

In the instant writ petition, this Court issued a Rule Nisi
on 20.02.2023 calling upon the respondents to show cause as to

why the levy of Value Added Tax (VAT) to the tune of Tk. 1,30,00,000/- by the Sub-Registrar, Gulshan, Dhaka (respondent No.9) for registration of sale deed No. 5459 dated 20.11.2020 as evidenced from Memo No. 44 dated 12.01.2022 issued by respondent No. 9 in violation of the “মূল্য সংযোজন কর ও সম্পূরক শুল্ক আইন, ২০১২” (Annexure-G) should not be declared to have been made without lawful authority and is of no legal effect and as to why the respondents should not be directed to refund the said amount of Tk. 1,30,00,000/- to the petitioner.

The respondent No. 6 Chairman of the National Board of Revenue (NBR) and respondent No. 9 Sub-Registrar, Gulshan, Dhaka contested the Rule by filing separate affidavit-in-opposition.

The petitioner is a public limited company duly incorporated under the Companies Act, 1994. The petitioner has obtained registration under the Insurance Act, 1938 and runs the business of insurance in Bangladesh since the year of 2000.

The petitioner purchased a piece of land from one Faria Khan, the constituted Attorney of one Monzur Morshed Khan, measuring 8 Katha 1 Chhatak 35 square feet situated at Plot No. 13, Road No. 18, South Gulshan Commercial Area under the

Gulshan Sub-Registry, vide Registered Sale Deed No. 5459 dated 02.11.2020 at the price of Tk. 65,00,00,000/-. For the purpose of registration of the said Sale Deed, the respondent No. 9 *i.e.* the Sub-Registrar, Gulshan directed the petitioner to pay 2% of the value of the deed, *i.e.* Tk. 1,30,00,000/- as “পণ্যমূল্য সংযোজন কর” (VAT). Accordingly, the petitioner, vide Chalan No. T-37 dated 01.11.2020 paid the said amount of money against Code No. 1-1133-0010-0311 in the Sonali Bank, Tejgaon Registration Complex, Dhaka district and got the said Sale Deed registered on 02.11.2020.

Thereafter, the petitioner, having perused the relevant law on VAT, found that there is no provision to levy any VAT for registration of land transferred between two individuals/companies except land developer or real estate organization. Accordingly, on 03.01.2021 the petitioner submitted an application before the concerned officer of the Gulshan Sub-Registry, Dhaka under Section 8 of the Right To Information Act, 2009 in prescribed ‘Form-Ka’ seeking information as to whether levy of the VAT for registration of the said land was lawful and under which law/rules the same was levied.

Having received no response from the office of the respondent No. 8 (District Registrar, Dhaka), the petitioner preferred an appeal on 28.02.2021 before the Appellate Authority *i.e.* the Inspector General of Registration, Registration Department under Section 24 of the Right To Information Act. The Appellate Authority did not dispose of the said appeal within the stipulated time frame. In such circumstances, on 08.04.2021 the petitioner submitted a Complaint being No. 91 of 2021 before the Information Commission under Section 25 of the Right To Information Act. The Information Commission, after hearing both the parties, vide its decision dated 27.12.2021 directed the respondent No. 9, *i.e.* Sub-Registrar, Gulshan to provide the information to the petitioner.

Thereafter, the respondent No.9, vide Memo being No. 44 dated 12.01.2022 provided the information to the petitioner stating that Tk. 1,30,00,000/- was levied as VAT for registration of the aforesaid Sale Deed No. 5459 dated 02.11.2020 as per the provision of “মূল্য সংযোজন কর ও সম্পূরক শুল্ক আইন, ২০১২” (in short, the Ain, 2012) and “উৎসে মূল্য সংযোজন কর কর্তন ও আদায় বিধিমালা, ২০২১” (in short, the ‘Rules, 2021). The

information supplied by the respondent No. 9 is reproduced below:

সরবরাহকৃত তথ্য
দলিল নং -৫৪৫৯ তারিখ- ০১.১১.২০২০ ক্রেতা- প্রগতি লাইফ ইন্স্যুরেন্স লিমিটেড, বিক্রেতা- মনজুর মোর্শেদ খান এর পক্ষে নিযুক্তিয় আম-মোক্তার ফারিয়া খান দলিলের বিপরীতে ‘মূল্য সংযোজন কর’ বাবদ ১,৩০,০০,০০০/- (এক কোটি ত্রিশ লক্ষ) টাকা ‘মূল্য সংযোজন কর ও সম্পূরক শুল্ক আইন, ২০১২’ এবং ‘উৎসে মূল্য সংযোজন কর কর্তন ও আদায় বিধিমালা, ২০২১’ অনুযায়ী গ্রহণ করা হয়েছে।
উক্ত দলিলটি দাখিলের পূর্বেই বর্ণিত মূল্য সংযোজন কর আইন, ১৯৯১ বাতিল হয়েছে বিধায় দলিলটির রেজিস্ট্রেশন, মূল্য সংযোজন কর আইন, ১৯৯১ এর দ্বিতীয় তফসিলের ৭ নং অনুচ্ছেদের দফা (ঝ) অনুযায়ী মূল্য সংযোজন কর হতে অব্যাহতি প্রাপ্ত নয়।
উক্ত দলিলটি দাখিলের পূর্বেই বর্ণিত মূল্য সংযোজন কর আইন, ১৯৯১ বাতিল হয়েছে বিধায় উক্ত জমি হস্তান্তর মূল্য সংযোজন কর আইন, ১৯৯১ এর দ্বিতীয় তফসিলের ৭ নং অনুচ্ছেদের দফা (ঝ) অনুযায়ী মূল্য সংযোজন কর হতে অব্যাহতি প্রাপ্ত হওয়ার কোনো সুযোগ না থাকায় ‘মূল্য সংযোজন কর’ বাবদ ১,৩০,০০,০০০/- (এক কোটি ত্রিশ লক্ষ) টাকা সরকারি রাজস্ব হিসাবে আদায় করা আইনসিদ্ধ হয়েছে।
‘মূল্য সংযোজন কর’ বাবদ ১,৩০,০০,০০০/- (এক কোটি ত্রিশ লক্ষ) টাকা সরকারি রাজস্ব হিসাবে আদায় করা আইনসিদ্ধ হয়েছে বিধায় উক্ত টাকা ফেরতযোগ্য মর্মে প্রতীয়মান হয় না। তথাপি সংশ্লিষ্ট পক্ষের নিকট তা ফেরতযোগ্য মর্মে মনে হলে, তা ফেরৎ প্রাপ্তির প্রক্রিয়া সম্পর্কে জাতীয় রাজস্ব বোর্ডের সাথে যোগাযোগ করা যেতে পারে; কারণ চালানের মাধ্যমে কোড নং- ১-১১৩৩-০০১০-০৩১১-তে সরকারি কোষাগারে জমা প্রদান করায় তা জাতীয় রাজস্ব বোর্ডের অনুকূলে সরকারের রাজস্ব আয় হিসাবে বিবেচিত। সাব-

রেজিস্ট্রি অফিস হতে কোনো অর্থ ফেরৎ প্রদানের কোনো নজির নেই।

Upon receipt of the aforesaid information, the petitioner carefully perused the provisions of the Ain, 2012 and the Rules, 2021 and found that there is no provision in the said Act or rules for levying any VAT for registration of land transferred between two individuals/companies except land developer or real estate organizations. Thereafter, the petitioner, vide application dated 21.11.2022 requested the respondent No. 9 to refund Tk. 1,30,00,000/- collected as the VAT. In response, the respondent No. 9, vide Memo being No. 889 dated 27.11.2022 informed the petitioner that there is no scope in law to refund the money.

Upon receipt of the aforesaid response, the petitioner, vide application dated 19.12.2022 requested the respondent No. 6 *i.e.* Chairman, NBR to refund Tk. 1,30,00,000/-. Having received no response, the petitioner through his learned Advocate served a notice demanding justice upon the respondents on 15.01.2023 and requested them to refund Tk. 1,30,00,000/-. But the respondents did not pay any heed to the said request of the petitioner and hence, the instant writ petition and issuance of the Rule Nisi.

The case of the respondent No. 6 Chairman of the NBR is that the NBR has already disposed of the application filed by the petitioner, vide Memo No. 08.01.0000.080.10.002.12/965 dated 02.03.2023 stating,

“উপর্যুক্ত বিষয়ের প্রতি দৃষ্টি আকর্ষণপূর্বক জানানো যাচ্ছে যে, মূল্য সংযোজন কর ও সম্পূরক শুল্ক আইন, ২০১২ এর ধারা ৭২ ও মূল্য সংযোজন কর ও সম্পূরক শুল্ক বিধিমালা, ২০১৬ এর বিধি ৫২ অনুযায়ী কার্যক্রম গ্রহণের জন্য নির্দেশক্রমে অনুরোধ করা হলো।”

The case of the respondent No. 9 Sub-Registrar, Gulshan, Dhaka is that he had collected the VAT on the value of the land in accordance with law. The further case of the respondent No. 9 is that the amount in question was paid by the petitioner as VAT and the same has been deposited with the respondent No. 5 NBR and if the petitioner genuinely believes that he has a proper claim, he should make the claim before the respondent No. 5.

The learned Advocate appearing for the petitioner submits that neither the petitioner nor the vendor of the Sale Deed No. 5459 dated 02.11.2020 is a land developer or real estate organization. Clause (Chha) of paragraph No. 7 under the 2nd Part of the First Schedule of the Ain, 2012 categorically exempted VAT for registration land transferred between two

individuals/companies except land developer or real estate organizations, but in the instant case the respondent No. 9 most illegally and arbitrarily levied VAT at the rate of 2% of the value of the land for registration of the Sale Deed in question.

The learned Advocate further submits that the Registration Manual, 2014 categorically provides that Registering officers are authorized to refund fees where amounts levied in excess of the proper amounts which may be levied under the Registration Act, 1908 on a document which is registered (Page 233 of 3rd Volume) and accordingly, the petitioner requested the concerned respondent to refund Tk. 1,30,00,000/- which was illegally levied as VAT, but the respondents have not refunded the said money which they are bound to do under the law.

The learned Advocate appearing for the respondent No. 6 (NBR) submits that as per the Rules, 2016, the petitioner is required to submit its claim for refund of the VAT which is levied excessively, if any, in the prescribed form 'Musok-9.1'. But the petitioner did not submit its claim in the prescribed form. Therefore, the respondents could not consider whether the petitioner has any legitimate claim or not.

The further case of the NBR is that it did issue any circular/order/notification upon the respondent No. 7 Inspector General of Registration for collection of the VAT at source in a situation like the present scenario.

The learned Advocate appearing for the respondent No. 9 (Sub-Registrar, Gulshan) submits that the Sale Deed in question was registered on 02.11.2020 and the Ain, 2012 came into effect on 01.07.2019 by repealing the earlier Value Added Tax Act, 1991. Therefore, Ain, 2012 applies to the case in hand. Section 2(20) of the Ain, 2012 provides that VAT is applicable on immovable property and Section 2(94) states that supply means and includes the supply of immovable property. Additionally, Section 2(96) provides that in relation to a supply of any immovable property, the time of supply means the time when the property is delivered, transferred or assigned. Furthermore, under Section 2(102) read with Section 17 of the Ain, 2012 supply of immovable property means and includes sale of the same. The specific case of the respondent No. 9 is that in the attending facts and circumstances of the case, he acted in accordance with law in levying the VAT in question.

Admittedly, neither the petitioner nor the vendor of the sale deed in question is a land developer/real estate

organization. The transfer of the land and registration of the same was done between a private individual and a company.

Section 26 of the Ain, 2012 states,

“২৬। অব্যাহতিপ্রাপ্ত সরবরাহ বা অব্যাহতিপ্রাপ্ত আমদানি।- এই আইনে যাহা কিছুই থাকুক না কেন, নিম্নবর্ণিত সরবরাহসমূহ মূলক অব্যাহতিপ্রাপ্ত হইবে, যথা:

(ক) প্রথম তফসিলে উল্লিখিত কোন সরবরাহ বা আমদানি; বা

(খ) অব্যাহতিপ্রাপ্ত সরবরাহ গ্রহণের অধিকার (right) বা ভবিষ্য ক্রয় বা বিক্রয়ের অধিকার(option) সংক্রান্ত সরবরাহ।”

Clause (Chha) of paragraph No. 7 under the 2nd Part of the First Schedule of the Ain, 2012 categorically exempted VAT on sale or transfer of land and registration thereof between two individuals/companies except land developer or real estate organizations (জমি বিক্রয় বা হস্তান্তর এবং উহার নিবন্ধন (ভূমি উন্নয়ন সংস্থা ও ভবন নির্মাণ সংস্থা ব্যতীত). In the circumstances, Section 2(94), Section 2(102) and Section 17 of the Ain, 2012 have no manner of application to the admitted facts of the case in hand inasmuch as the exception to the general principle as contained in Section 26 read with clause (Chha) of paragraph No. 7 under 2nd part of the First Schedule squarely applies to the case of the petitioner. Accordingly, we have no hesitation to hold that the levy of 2% VAT to the tune of Tk. 1,30,00,000/- was done without lawful authority.

Now, we turn to the question of refund. The notification under S.R.O. No. 254-Law/2014 dated 26.10.2014 which was issued in pursuance of the provision of Section 78 of the Registration Act, 1908 provides provisions in respect of refundable fees. In the instant case, the excess amount was collected not as registration fees but as the VAT and hence, the S.R.O. in question does not apply to the instant case.

Section 72 of the Ain, 2012 provides as under:

“৭২। অতিরিক্ত পরিশোধিত কর সমন্বয় বা ফেরত প্রদান।- (১)

যদি কোন ব্যক্তি কোন কর মেয়াদের দাখিলপত্রে প্রদর্শিত প্রদেয় করের তুলনায় অতিরিক্ত পরিমাণ কর পরিশোধ করেন, তাহা হইলে নির্ধারিত সময়সীমা, শর্ত ও পদ্ধতিতে উক্ত অর্থ ফেরত গ্রহণের জন্য আবেদন করা যাইবে বা পরবর্তী দাখিলপত্রে হ্রাসকারী সমন্বয় সাধন করা যাইবে।

(২) যদি কোন অনিবন্ধিত ব্যক্তি কর্তৃক ভুলবশত কোন কর পরিশোধ করা হয়, তাহা হইলে যে কমিশনারেটের অর্থনৈতিক কোড উক্ত কর জমা প্রদান করা হইয়াছে উক্ত কমিশনারেট নির্ধারিত পদ্ধতিতে উক্ত কর ফেরত প্রদান করিতে পারিবে।”

Section 72 has to be read with rule 52 of the Rules 2016.

Rule 52 is quoted below:

“৫২। ফেরত প্রদান।-(১) নিবন্ধিত ব্যক্তি ফরম “মূসক-৯.১” এ

কমিশনার বরাবর অর্থ ফেরত গ্রহণের জন্য আবেদন করিতে পারিবেন।

(২) প্রাপ্ত আবেদন যথাযথ পাওয়া গেলে ধারা ৭০ এর শর্তাদি পূরণ সাপেক্ষে কমিশনার আবেদনকারীর ব্যাংক হিসাবে ফেরতযোগ্য অর্থ জমা করিবেন অথবা তাহার অনুকূলে একটি ট্রান্সড-চেক ইস্যু করিবেন।

- (৩) হ্রাসকারী সমন্বয় গ্রহণের অনুমতি প্রদানের পরবর্তী ৬(ছয়) টি কর মেয়াদের মধ্যে নিবন্ধিত ব্যক্তিকে হ্রাসকারী সমন্বয় সাধন করিতে হইবে।
- (৪) নিবন্ধিত ব্যক্তি উপ-বিধি (৩) এ বর্ণিত কর মেয়াদের মধ্যে হ্রাসকারী সমন্বয় গ্রহণে ব্যর্থ হইলে ফরম “মূসক-৯.১” এ কমিশনার বরাবর অর্থ ফেরত গ্রহণের আবেদন করিতে পারিবেন।
- (৫) কমিশনার উপ-বিধি (৪) এ বর্ণিত আবেদন প্রাপ্তির ৩ (তিন) মাসের মধ্যে আবেদনকারীর ব্যাংক হিসাবে ফেরতযোগ্য অর্থ জমা করিবেন অথবা তাহার অনুকূলে একটি ট্রান্সড-চেক ইস্যু করিবেন।
- (৬) কোনো নিবন্ধিত ব্যক্তি তাহার অতিরিক্ত পরিশোধিত কর, পরিশোধ পরবর্তী ৬ (ছয়) কর মেয়াদের মধ্যে দাখিলপত্রে হ্রাসকারী সমন্বয় করিতে পারিবেন।
- (৭) নিবন্ধিত ব্যক্তি কর্তৃক উপ-বিধি (৬) এ বর্ণিত কর মেয়াদের মধ্যে হ্রাসকারী সমন্বয় গ্রহণের সুযোগ না থাকিলে উক্ত ব্যক্তি ফরম “মূসক-৯.১” এ কমিশনার বরাবর ফেরতযোগ্য অর্থ ফেরত গ্রহণের জন্য আবেদন করিবেন এবং কমিশনার এই বিধিতে বর্ণিত পদ্ধতিতে ফেরত আবেদন নিষ্পত্তি করিবেন।”

It is crystal clear from the above-quoted provisions of the law that the petitioner is entitled to get refund of Tk. 1,30,00,000/- which was collected by the respondent No. 9 Sub-Registrar as the VAT. It is also mandate of law that in such a situation the petitioner must apply to the respondent No. 5 NBR for refund of the said amount as per the procedures laid down in rule 52 by submitting an application in the prescribed form Musok-9.1. Admittedly, the petitioner did not make the demand in accordance with the provisions of rule 52.

Under rule 52(3) and/or rule 52(6), as the case may be, the person applying for refund has to make such application within the period stipulated by law which has expired in the instant case. Under Section 70 of the Ain, 2012 the claim for such refund shall not be considered if the same is not made within the stipulated period. In the instant case, the petitioner pursued the matter in judicial review forum.

The terms of the instant Rule consist of two limbs. The first limb of the Rule relates to validity of the imposition of VAT and the second limb relates to refund of the same. Since we have already categorically held that the VAT in question was levied and collected without lawful authority and beyond the sanction of law, the petitioner is entitled to refund of the same. In the attending facts and circumstances of the case, the period of limitation mentioned in rule 52 is condoned. However, the petitioner must prefer the claim in the prescribe form Musok-9.1 within 6 months as per provision of rule 52(6) from the date of the receipt of the judgment, if so advised.

In the result, the Rule is made absolute.

Levying the VAT of Tk. 1,30,00,000/- by the respondent No. 9 (first limb of the Rule) is declared to have been done without lawful authority and is of no legal effect.

In respect of second limb of the Rule (refund of the VAT of Tk. 1,30,00,000/-), the concerned officer of the respondent No. 5 NBR is directed to proceed with the matter *i.e.* either to refund or to adjust the same in accordance with law if such application for refund in form Musok-9.1 is made before the concerned officer of the NBR provided the application is made within a period of 6 (six) months from the date of receipt of this judgment.

This Court takes judicial notice of the fact that in spite of provisions contained in Section 26 of the Ain, 2012 read with First Schedule, 2nd part Clause 7(Chha), the office of the Sub-Registrar collects VAT from the general people who do not fall within the category of land development and/or building construction organization which is absolutely without lawful authority and is violation of Article 83 of the Constitution. Article 83 is quoted below:

“**83.** No tax shall be levied or collected except by or under the authority of an Act of Parliament.”

It has been categorically submitted before us by the NBR that it did not issue any circular to collect VAT at the time of registration of land from the general people who do not fall

within the category of land developer or building construction organization.

In the above premise, the respondent No. 7 Inspector General of Registration is directed to immediately issue a circular/notice to all the sub-Registrars to refrain from collecting VAT which he is not authorized to do under the above-mentioned provisions of law. Office is directed to send the copy of judgment to the concerned respondents forthwith.

Sardar Md. Rashed Jahangir, J.

I agree.

Arif, ABO