

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

**WRIT PETITION NO. 106 OF 2014**

**IN THE MATTER OF:**

An application under Article 102(2)(ii) of the Constitution of the People's Republic of Bangladesh.

And

**IN THE MATTER OF:**

***John Anisul Bahar Cooper***

.... Petitioner

-Vs-

***The Government of Bangladesh and others.***

.... Respondents.

Mr. Hasan Mohammad Reyad, Advocate

.... For the Petitioner.

Ms. Nasima K. Hakim, Deputy Attorney General with Ms. Tahmina Polly, Mr. Ali Akbor Khan, Mr. Md. Hafizur Rahman, Mr. Elin Imon Saha and Mr. Ziaul Hakim, Assistant Attorney General

... For the Respondents-government.

**Heard on 30.01.2024 and 06.02.2024**

**Judgment on 11.02.2024.**

**Present:**

Mrs. Justice Md. Iqbal Kabir

and

Mr. Justice S.M. Maniruzzaman

**S.M. Maniruzzaman, J:**

In this Rule Nisi, issued under Article 102 of the Constitution of the People's Republic of Bangladesh, the respondents have been called upon to show cause as to why the impugned order No. 15/Mushok/2013 dated 08.12.2013 issued under Nothi No. 4/Mushak/8(20)Cooprs/Bichar/2013/766 by the Commissioner, Customs, Excise and VAT Commissionerate, Dhaka

(North) [respondent No. 02], should not be declared to have been passed without lawful authority and is of no legal effect.

At the time of issuance of the Rule further operation of the impugned demand dated 08.12.2013 was stayed by this Court for a prescribed period.

Facts, relevant for disposal of the Rule, in short, are that the petitioner is a businessman engaged in the business of bakery products in the name and style "M/S Cooper Cake and pastry". In course of business, the petitioner obtained VAT registration certificate bearing No. 5111018858 from the concerned VAT office under the Value Added Tax Act, 1991 (in short, the Act, 1991) for the purpose of payment VAT and since then he has been paying VAT regularly with satisfaction of the VAT Authority.

Suddenly, the office of the respondent No. 2 entered into the petitioner's one of outlet situated at Maskat Plaza, Uttara, Dhaka and seized the business and commercial document by issuing Mushak Chalan-5. After auditing of those documents, the audit team found that huge VAT was evaded by the petitioner and accordingly started an Oniom Case No. 10 of 2013 dated 17.07.2017.

Pursuant to the said Oniom Case, a proceeding had been initiated by the respondent No. 2 issuing show cause notice under Section 55(1) of the Act, 1991 dated 26.08.2013 contending *inter alia* that the Central Intelligence Cell (CIC) upon audit of the seized documents it was deducted that the petitioner evaded VAT for the period of January, 2005 to December, 2005 amounting to Tk. 24,34,748/-, January, 2006 to

December, 2006 to the tune of Tk.29,75,809/-, January, 2007 to December, 2007 to the tune of Tk. 2,21,435/- (January, 2005 to December, 2007) total Tk. 56,31,992/-. By the said notice, the petitioner was asked to pay the said demanded amount and also asked appear before the authority for hearing by filing written objection.

On receipt thereto, the petitioner replied to the said notice denying all the material allegations so made in the notice and prayed for exoneration him from the allegation of evaded VAT stated in the notice. The respondent No. 2 upon hearing the petitioner and on perusal of the materials on record made the demand final under Section 55(3) of the Act, 1991 by his order dated 11.12.2013 directing the petitioner to pay of Tk. 56,31,992/- under Section 55(3) and thereby imposed penalty to the tune of Tk. 57,00,000/- under Section 37(2) of the Act,1991.

Being aggrieved thereby, the petitioner moved this application before this Court and obtained Rule along with *interim* order of stay.

Mr. Hasan Mohammad Reyad, learned Advocate appearing for the petitioner submits that the respondent No. 2 had been initiated proceeding against the petitioner under Section 55(1) of the Act, 1991 by issuing show cause notice dated 26.08.2013 directing to pay unpaid VAT to the tune of Tk. 56,31,992/- from the period of January, 2005 to December, 2007 which is absolutely time barred under Section 55(1) of the Act, 1991 and pursuant the said time barred proceeding, the respondent made the demand final under Section 55(3) of the Act, 1991 and as such the impugned demand has been issued without jurisdiction. Mr. Reyad next submits that the respondent No. 2 had been initiated

proceeding under Section 55 of the Act, 1991 but the impugned demand was made by the said authority under Section 55(3) of the Act, 1991 demanding VAT and thereby imposed penalty to the tune of Tk. 37,00000/- without initiating any proceeding under Section 37(2) of the Act, 1991. In view of the above the demand so passed by the respondent No. 2 is absolutely without jurisdiction.

On the other hand Ms. Nasima K. Hakim, learned Deputy Attorney General appearing on behalf of the respondent VAT Authority submits that the demand so made by the VAT authority under Section 55(3) of the Act, 1991 is appealable order under Section 42 of the Act, 1991 but the petitioner having failed to exhaust said statutory forum filed the instant writ petition and as such the Rule is not maintainable.

We have heard learned Advocate for the petitioner, learned Assistant Attorney General for the respondent-government and gone through the writ petition, relevant materials on record so appended thereto.

In order to appreciate the respective arguments, it is necessary to examine the impugned demand-cum-show cause notice dated 26.08.2013 (Annexure-M to the supplementary affidavit), very initiation of proceedings against the petitioner for recovery of the unpaid VAT, which is quoted below-

“বিষয়:জানুয়ারী/২০০৫খঃ হতে ডিসেম্বর/২০০৭খঃ পর্যন্ত মেয়াদ অনাদায়ী ও কম পরিশোধিত মূল্য সংযোজন কর (মসক) বাবদ ৫৬,৩১,৯৯২/- (ছাপ্পান্ন লক্ষ একত্রিশ হাজার নয়শত বিরানব্বই) টাকা আদায়ের জন্য মূল্য সংযোজন কর আইন, ১৯৯১ এর ধারা ৫৫(১) অনুযায়ী দাবীনামা সম্বলিত কারণ দর্শাও নোটিশ জারি।

সূত্র: ১) সেন্ট্রাল ইন্টেলিজেন্স সেল, জাতীয় রাজস্ব বোর্ড, ঢাকা এর পত্র নথি নং-০৭(৬০০)-৮৩১/ এনবিআর/ সিআইসি/ ২০০৮/ ২৮৭০, তাং-১৮/০৪/২০১৩ খৃঃ।

২) এ দপ্তরের মূসক ফাকির মামলা নং-১০/২০১৩ খৃঃ, তাং-১৭/০৭/২০১৩ খৃঃ।

৩।.....

৪।.....

৫। সার্বিক বিষয় পর্যালোচনায় দেখা যায় যে, আপনি পরিহারকৃত মূসক সরকারী কোষাগারে যথাসময়ে জমা প্রদান না করায় সরকার তাঁর প্রাপ্য রাজস্ব হতে বঞ্চিত হচ্ছে। আপনার এহেন কার্যকলাপ সম্পূর্ণরূপে উদ্দেশ্য প্রণোদিত এবং সরকারী রাজস্ব সংরক্ষণে সহায়ক নয়। এ অবস্থায়, মূসক পরিহার মামলার প্রতিবেদনে উল্লিখিত আপত্তির আলোকে জানুয়ারি/২০০৫খঃ হতে ডিসেম্বর/২০০৭ খৃঃ পর্যন্ত মেয়াদে মূসক বাবদ পরিহারকৃত ৫৬,৩১,৯৯২/- (ছাপান্ন লক্ষ একত্রিশ হাজার নয়শত বিরানব্বই) টাকা পরিশোধের লক্ষ্যে মূল্য সংযোজন কর আইন, ১৯৯১ এর ধারা- ৫৫(১) এর বিধান মোতাবেক গণপ্রজাতন্ত্রী বাংলাদেশ সরকারের পক্ষে আমি, নিম্নস্বাক্ষরকারী উল্লিখিত দাবীকৃত টাকা সরকারী কোষাগারে জমা দেয়ার জন্য এতদ্বারা আপনার বরাবরে দাবীনামা সম্বলিত কারণ দর্শানো নোটিশ জারি করলাম। দাবীকৃত অর্থ ট্রেজারী চালানোর মাধ্যমে "১/১১৩৩/০০১৫/০৩১১" কোডে ১০ (দশ) দিনের মধ্যে জমা দিয়ে ট্রেজারী চালানোর মূলকপি সংশ্লিষ্ট সার্কেল অফিসে দাখিল করে তার একটি ছায়ালিপি এ দপ্তরে জমা দেয়ার জন্যও অনুরোধ করা হ'ল।

৬। উল্লিখিত বিষয়ে আপনার ভিন্নতর কোন বক্তব্য/জবাব থাকলে মূল্য সংযোজন কর আইন, ১৯৯১ এর ধারা-৫৫(৩) এর বিধান অনুযায়ী নির্ধারিত সময়ের মধ্যে লিখিত আপত্তি উত্থাপন/জবাব এবং শুনানীতে আগ্রহী হলে তা লিখিত ভাবে উল্লেখ করতে হবে এবং আপনাকে শুনানীর সুযোগ দেয়া হবে। লিখিত আপত্তি না পাওয়া গেলে এ ব্যাপারে আপনার/প্রতিষ্ঠান কর্তৃপক্ষের কোন বক্তব্য নেই বলে ধরে নেওয়া হবে। উল্লেখিত নির্ধারিত সময়ের মধ্যে জবাব দাখিলে ব্যর্থ হলে ধারা ৫৫(৩) এর বিধানমতে মূসক পরিহার মামলা প্রতিবেদনের উপর ভিত্তি করে এ দপ্তর থেকে দাবীনামা চূড়ান্ত করে নিষ্পত্তির আদেশ দেয়া হবে।।”

As it appears from record that pursuant to the audit conducted by CIC, the respondent No. 2, Commissioner issued the show cause notice upon the petitioner on 26.08.2013 under section 55(1) of the Act, 1991 (Annexure-M to the supplementary affidavit). In response thereto, the petitioner submitted written reply on 04.09.2013 (Annexure-I). On receipt thereto and after hearing the petitioner, the said respondent has

finalized the demand under section 55(3) of the Act, 1991 vide order dated 11.12.2013 with the following findings;

“আলোচ্য মামলা সংশ্লিষ্ট প্রতিবেদন, কারণ দর্শানো নোটিশ, কারণ দর্শানো নোটিশের পরিপ্রেক্ষিতে প্রতিষ্ঠানের লিখিত জবাব এবং ব্যক্তিগত শুনানীত উপস্থিত প্রতিনিধির মৌখিক বক্তব্য এবং এ দপ্তর রক্ষিত রেকর্ডপত্র ও দলিলপত্র ইত্যাদি পরীক্ষান্ত দেখা যায় যে প্রতিষ্ঠানের সস্বাধিকারী কর্তৃক ৫৬,৩১,৯৯২/- (ছাপ্পন্ন লক্ষ একত্রিশ হাজার নয়শত বিরানব্বই) টাকা মূসক ফাঁকির বিষয়টি সন্দেহাতীতভাবে প্রমাণিত ও প্রতিষ্ঠিত হওয়ায় সংঘটিত অপরাধের দায়ে আলোচ্য অপরাধ সংঘটনের সময় বলবৎ মূল্য সংযাজন কর আইন, ১৯৯১ এর ধন্য ৩৭ এর উপর ধারা (২) অনুযায়ী মেসার্স কুপারাস, মাসকট প্লাজা, উত্তরা, ঢাকা এর উপর ৫৭,০০,০০০/- (সাতান্ন লক্ষ টাকা) টাকা অর্ধদন্ড আরোপ করা হলো। আরোপিত অর্ধদন্ড এবং উক্ত ফাঁকি প্রদত্ত মূসক এই আদেশ জারির ১৫ (পনের) দিনের মধ্য ট্রেজারী চালানর মাধ্যমে সরকারী কোষাগারে যথাযথ খাতে জমা প্রদান করে চালানের মূলকপি এ দপ্তরে দাখিল করার জন্য আদেশ প্রদান করা হল।।”

On examination of the aforesaid demand-cum-show cause notice dated 26.08.2013 issued by the respondent No. 2 (Annexure-M to the supplementary affidavit) it appears that VAT was demanded for calendar January, 2005 December, 2007 amounting of TK. 56,31,992/- (fifty six lac thirty one thousand nine hundred ninety two) under section 55(1) of the Act, 1991. Section 55 of the VAT Act is quoted below;

৫৫। অনাদায়ী ও কম পরিশোধিত মূল্য সংযাজন করসহ অন্যান্য শুল্ক ও কর আদায়।  
(১) ধারা ৩৭ এর বিধানক ক্ষুণ্ণ না করিয়া যেক্ষত্র কোনো নিবন্ধিত ব্যক্তির পণ্য সরবরাহ বা প্রদত্ত সেবার ওপর প্রদয় মূল্য সংযাজন কর বা, ক্ষত্রমত, মূল্য সংযাজন কর ও সম্পূরক শুল্ক কোনো কারণবশত ধার্য বা পরিশোধ করা হয় নাই বা কম ধার্য বা কম পরিশোধ করা হইয়াছে অথবা ভুলবশতঃ ফেরত প্রদান করা হইয়াছে বা ধারা ১৩ এর অধীন মূল্য সংযাজন কর, সম্পূরক শুল্ক, আমদানি শুল্ক, আবগারি শুল্ক, অন্যান্য শুল্ক ও কর (আগাম আয়কর ব্যতীত), ভুলবশতঃ প্রত্যর্পণ করা হইয়াছে বা বাংলাদেশ সরকারকৃত কোনো পণ্য বা সেবার ওপর প্রদয় কর বা শুল্কর বিপরীত ভুলবশত বা ভুল ব্যখ্যার কারণ সমন্বয় করা হইয়াছে, সেই ক্ষেত্র উক্ত ব্যক্তিক তাহার ওপর যে তারিখ উক্ত শুল্ক ও মূল্য সংযাজন কর প্রদয় হইয়াছিল বা কম পরিশোধিত হইয়াছিল বা ফেরত প্রদান করা হইয়াছিল প্রত্যর্পণ করা হইয়াছিল বা সমন্বয় করা হইয়াছিল সেই তারিখ হইত তিন বৎসরের মধ্য সংশ্লিষ্ট মূল্য সংযাজন

কর কর্মকর্তা নোটিশ দ্বারা নোটিশ উল্লিখিত শুল্ক বা মূল্য সংযাজন কর দাবি করিয়া উহাত উল্লিখিত সময়সীমার মধ্য উক্ত শুল্ক বা মূল্য সংযাজন কর পরিশোধর জন্য কারণ দর্শানা নোটিশ জারি করিবন।

তবে শর্ত থাকে যে, যেক্ষেত্র কোনো নিবন্ধিত ব্যক্তি বা প্রতিষ্ঠান কর ফাঁকি দেওয়ার উদ্দেশ্যে কোনো তথ্য গোপন করন, বিকৃত করন বা মিথ্যা তথ্য প্রদানপূর্বক মুসক চলিত হিসাব বা কর চালানপত্র ইস্যু করন, সেইক্ষেত্র আত্মপক্ষসমর্থনর সুযোগ এবং যুক্তিসঙ্গত শুনানি প্রদানর পর উদ্দেশ্যমূলক অপরাধ প্রমাণিত হইল এই উপ-ধারার অধীন ব্যবস্থা গ্রহণের ক্ষেত্রে উহাত উল্লিখিত তিন বৎসর সময়সীমা উক্ত ব্যক্তির ওপর প্রযোজ্য হইবে না বা সংশ্লিষ্ট মূল্য সংযাজন কর কর্মকর্তা উক্ত ব্যক্তির ওপর দাবি করার ক্ষেত্রে বারিত হইবেন না।

(২) আমদানিকৃত পণ্যের ক্ষেত্রে কোনো মূল্য সংযাজন কর বা, ক্ষেত্রমত, মূল্য সংযাজন কর ও সম্পূরক শুল্ক, কোনো কারণবশতঃ পরিশোধ করা না হইয়া থাকিল বা ভুলবশত কম পরিশোধিত হইয়া থাকিল বা ফেরত প্রদত্ত হইয়া থাকিলে উহা Customs Act এর section 32 তে প্রদত্ত বিধান অনুযায়ী আদায় করা হইব।

(৩) উপ-ধারা (১) এর অধীন শুল্ক ও কর প্রদানের জন্য যেই ব্যক্তির নিকট হইত দাবি করা হয় সেই ব্যক্তি উক্ত উপ-ধারার অধীন কারণ দর্শানা নোটিশ উল্লিখিত সময়সীমার মধ্য লিখিতভাবে উক্ত দাবির বিরুদ্ধে আপত্তি উত্থাপন করিলে তাহাকে শুনানির সুযোগদান করিতে হইবে অতঃপর উক্ত ব্যক্তির উত্থাপিত আপত্তি বিবেচনা করিয়া সংশ্লিষ্ট মূল্য সংযাজন কর কর্মকর্তা উক্ত আপত্তি দাখিলর নব্বই দিনের মধ্যে বা কোন আপত্তি দাখিল করা নাইল উক্ত উপ-ধারার অধিনে নোটিশ জারির তারিখের নব্বই দিনের মধ্য নোটিশ দাবিকৃত শুল্ক ও করর পরিমাণ, প্রযাজনবাধ, পুনঃনির্ধারণক্রম চূড়ান্ত করিত পারিবন, এবং উক্ত ব্যক্তি নোটিশ দাবিকৃত বা, ক্ষেত্রমত, পুনঃনির্ধারিত শুল্ক ও কর পরিশোধ করিত বাধ্য থাকিবন।

(৪) উপ-ধারার (১) এর অধীন শুল্ক ও কর প্রদানর জন্য যেই ব্যক্তির নিকট ইহত দাবি করা হয়, সেই ব্যক্তি লিখিতভাবে উক্ত দাবিকৃত অর্থ কিস্তিত পরিশোধর ইচ্ছা ব্যক্ত করিল কমিশানার তৎকর্তৃক নির্ধারিত শর্ত ও কিস্তিত উক্ত দাবিকৃত শুল্ক ও কর পরিশোধর জন্য আদশ প্রদান করিত পারিবন।

অব শর্ত থাকে যে, কিস্তি প্রদানের সময়সীমা ছয় মাসের অতিরিক্ত হইব না।

Thus, from a plain reading of quoted Section 55 of the VAT Act, it appears that the law prescribed that the demand is to be made within 3(three) years from the date on which the such VAT stands payable.

Section 55(3) provides that if the person from whom duties and taxes have been demanded under Sub-section (1) makes objection in writing against the show cause notice issuance under Sub-section (1) the concerned VAT officer shall be given opportunity of being heard and he may after considering the objection raised by the said person shall re-fix finally if necessary, the amount of duty demanded by the notice.

In the instant case it, however, appears that the show cause notice dated 26.07.2019 (Annexure-G of the supplementary affidavit) was issued by the respondent No. 2, demanding unpaid VAT from the period of January, 2005-December, 2005 which was beyond the period as prescribed in Section 55(1) of the Act, 1991.

Pursuant to the said time barred proceeding the respondent No. 2 made the said demand final under Section 55(3) of the Act, 1991 directing the petitioner to pay Tk. 56,31,392 as outstanding VAT and Tk. 57,00,000/- as penalty under section 37(2) of the Act, 1991 which is absolutely illegal and barred by initiation.

The another issue in question in the instant Rule is that whether the proceeding for recovery of the unpaid or less paid or evaded VAT and imposition of penalty can be initiated simultaneously by the VAT authority both under Sections 55 and 37 of the Act, 1991. The said issue has been resolved in various decisions passed by this Court categorically

observing, *inter-alia*, that the provisions of section 37 of the VAT Act is a penal provision which can be exercised only after determination of VAT evaded by any person under a given scenario; whereas section 55 of the VAT Act provides for realization of unpaid or less paid VAT and other taxes. Section 55(1) clearly empowers among others to the concerned authority to issue notice of show cause or make demand, as the case may be, for unpaid or less paid VAT. Section 55(3) provides for hearing on the basis of reply, if any, submitted to such notice and after such hearing to make the demand final.

But, in the instant case the concerned respondent issued demand-cum-show cause notice and subsequent passed adjudication and appeal order mixing up both sections 55 and 37 of the VAT Act, 1991.

In the case of *United Mineral Water and PET Industries Ltd.- Vs- Commissioner of Customs Excise and VAT* reported in **61 DLR (HC) 734**, it has been observed, *inter alia-*

*“If the entire provision of section 55 is considered then it would be clear that section 55 empowers the concerned VAT authority to take steps for realization of unpaid or less paid VAT or tax, upon first issue of a notice asking to show cause and then, upon hearing, within 90 days to make a final demand in respect of any VAT or tax unpaid evaded or less paid.”*

Further, it has been observed:

*“On the other hand, section 37 of the said Act defines various offences and punishments for such offence. Before any final demand could be made under section 55(3), none of the*

*provisions of section 37 could be resorted to. It is needless to say as the fiscal law demands strict interpretation so equally demands for strict application by an authority authorized to apply. The VAT Act is a comprehensive tax law. It has defined the tax to be paid as VAT on the specified sales and/or services. Similarly, it has laid down elaborate procedure for realization of the tax and punishment for any violation or omission. The concerned authority is therefore, duty bound to follow the procedure as laid down in the Act for each and every action. The Act does not empower any of the authorities created to become Zealot to overpower and/or n overawe any tax payer. Invoking and/or resorting to section 37 while issuing a notice under section 55(1) of the VAT Act therefore, could not be said to have been issued bonafide for the simple reason that at the time of issue of the notice, the authority concerned had not yet arrived at as to any evasion of VAT by the petitioner.”*

In the case of ***Provati Insurance Company Ltd. -Vs- Commissioner of Customs Excise and VAT*** reported in ***17 BLC (HC) 450***, it has been observed-

*“In absence of compliance with the requirements of section 55(1) of the Act, thereafter of demands made twice as required under section 37(2)(Kaka), the penalties under section 37(2) and 37(3) have been illegally imposed.”*

Similar view has been expressed in the case of ***Abdul Motaleb - Vs- Commissioner of Customs Excise and VAT Appellate Tribunal*** reported in ***64 DLR (HC)100***, where it has been observed-

*“Nothing short of prior compliance of section 55 of the VAT Act, the VAT authority by any stretch of imagination cannot go for an action under section 37 of the Act, which is a penal provision. Liability has to be fixed first under section 55 of the Act nothing more nothing less.”*

In the case of ***Mr. Baker Cake and Pastry Shop & others -Vs- Commissioner, Customs, Excise and VAT and others*** reported in ***66 DLR (HC) 359***, it has been observed-

*“After the amendment of the Act in the year 2010 section 55 of the Act has taken a new look. Now the offences under Section 37 can be dealt with by giving notice but under section 55 of the Act. By no means it can be said that the amendment has changed the settled proposition of law.”*

From the attending facts and circumstances of the case and the decisions so have been cited to above, we are of the view that the notice of demand-cum-show cause dated 26.08.2013 had been issued under Section 55 of the Act, 1991 from the period of January, 2005-December, 2007 is barred under Section 55(1) of the VAT Act, 1991. Consequently, the impugned demand dated 08.12.2013 issued pursuant to the time barred proceeding is wholly illegal. Moreover, the said respondent has imposed penalty of Tk. 57,00,000 under Section 37(2) of the Act, 1991 without initiation on any proceeding of the said Section in that Court the demand notice has also been issued without lawful authority.

In view of the above, we find substance in the submission made by learned Counsel for the petitioner and thus merit in the Rule.

In the result, the Rule is made absolute, however, without any order as to costs.

The impugned order No. 15/Mushok/2013 dated 08.12.2013, vide Nathi No. 4/Mushak/8(20)Cooprs/Bichar/2013/766 issued by Commissioner of Customs, Excise and Vat Commissioner, Dhaka (North) [respondent No. 02] is hereby declared to have been passed without lawful authority and hence of no legal effect.

Communicate the copy of the judgment and order to the concerned respondents forthwith.

**Md. Iqbal Kabir,J:**

I agree.