

از عدالت الاعظمیٰ

ولبھداس و دیگران

بنام
میونسپل کمیٹی، اکولا

(جے۔ ایل۔ کپور، ایم۔ ہدایت اللہ اور جے۔ سی۔ شاہ، جسٹسز)

اُکٹرائی ٹیکس _ عائد کرنے کی قانونی حیثیت _ "تشخیص کا نظام"، جس کا مطلب ہے _
سی۔ پی اور بیر میونسپل ایکٹ، 1922 (سی۔ پی اور بیر II آف 1922)، دفعہ 67(2)۔

میونسپل کمیٹی، اکولا، نے اُکٹرائی ٹیکس لگانے کا ایک قرارداد پاس کی اور اسے تشخیصی اور وصولی کے مسودہ قوانین کے ساتھ ریاستی حکومت کو بھیج دیا۔ ریاستی حکومت نے گزٹ میں ایک نوٹیفکیشن شائع کیا جس میں ٹیکس عائد کیے جانے والے مضامین، شرح یا شرح جس پر ان پر ٹیکس عائد کیا جانا تھا اور اشیاء اور ٹیکس کے نفاذ کی وجوہات کا ایک مختصر بیان، اس کے بعد قوانین کا مسودہ تیار کیا گیا کہ ٹیکس کیسے لگایا جائے۔ اس کے بعد میونسپل کمیٹی نے اپنے نوٹس بورڈ پر چسپاں کیا اور مقامی اخبارات میں مذکورہ مجوزہ قواعد بھی شائع کیے لیکن "تشخیص کا نظام" کے حوالے سے مسودہ قوانین دیگر تفصیلات کے ساتھ شائع نہیں کیا گیا۔ اپیل کنندگان کی طرف سے یہ الزام لگایا گیا تھا کہ میونسپلٹی "تشخیص کا نظام" کے مسودہ قوانین کو شائع نہ کر کے، ایکٹ کے دفعہ 67(2) کے لازمی تقاضوں کی مکمل تعمیل کرنے میں ناکام رہی جس سے ٹیکس کے نفاذ کو غیر قانونی قرار دیا گیا۔

یہ بات کہی گئی کہ "تشخیص کا نظام" کے الفاظ کا مطلب لازمی طور پر ٹیکس لگانے کا پورا طریقہ کار نہیں ہے، یعنی وصولی اور رقم کی واپسی کے سلسلے میں عائد، وصولی اور طریقہ کار۔ بلکہ یہ کے نوٹس بورڈ پر اور قصبے کے

دیگر نمایاں مقامات پر چسپاں کیے جانے والے قواعد کے تحت نوٹس اور وصولی سے متعلق مسودہ قوانین کی ضرورت نہیں تھی۔ فوری صورت میں ان شرحوں سے متعلق قواعد کی اشاعت جن پریکٹس عائد کیا گیا تھا، سی پی اینڈ بیر میونسپل ایکٹ، 1922 کے دفعہ 67(2) کی دفعات اور اس کے تحت بنائے گئے قواعد کی کافی تعمیل تھی۔

دیوانی اپیل کا دائرہ اختیار: دیوانی اپیل نمبر 234/60۔

1958 کی خصوصی دیوانی درخواست نمبر 201 میں ناگپور میں بمبئی ہائی کورٹ کے 18 نومبر 1958 کے فیصلے اور حکم سے اپیل۔

اپیل کنندگان کے لیے این۔سی۔ چٹرجی، ایم۔این۔ پھڈکے، ایس۔اے۔ سوہنی اور گنپت رائے۔

جواب دہندہ نمبر 1 کیلئے اے۔وی۔سوانا تھا ساستری، بی۔آر۔ منڈیکر اور اے۔جی۔رتنا پارکھی۔

جی۔سی۔ ماتھر اور آر۔ایچ۔دھیر، جواب دہندہ نمبر 2 کیلئے۔

27 جنوری 1961 کو عدالت کا فیصلہ سنایا گیا۔

جسٹس کپور _ یہ ناگپور میں بمبئی کی باختیار ہائی کورٹ کے فیصلے اور حکم کے خلاف اپیل ہے جس میں آئین کے آرٹیکل 226 اور 227 کے تحت ایک درخواست کو خارج کیا گیا ہے جس میں دفعہ 66(1) (e) کے تحت آکٹرائی ٹیکس کے نفاذ کی قانونی حیثیت کو چیلنج کیا گیا ہے۔ سی پی اینڈ بیر میونسپل ایکٹ (ایکٹ II آف 1922) کو اس کے بعد ایکٹ قرار دیا گیا۔

اپیل کنندگان جو ہائی کورٹ میں عرض گزار تھے وہ سابقہ ریاست بمبئی کے قصبہ اکولا کے کچھ شرح ادا کرنے والے ہیں اور جواب دہندہ نمبر 1 میونسپل کمیٹی، اکولا ہے۔ 11 نومبر 1957 کو، جواب دہندہ نمبر 1 نے اکولا میونسپلٹی کی حدود میں لائے جانے والے جانوروں اور سامان پر آکٹروئیٹیکس لگانے کی قرارداد منظور کی۔ اس قرارداد اور تشخیص اور وصولی کے قوانین کا مسودہ بعد میں اکولا میونسپلٹی نے ریاستی حکومت کو اشاعت کے لیے بھیجا تھا۔ 3 جنوری 1958 کو ایک نوٹیفکیشن بمبئی گورنمنٹ گزٹ میں 16 جنوری 1958 کو شائع ہوا تھا۔ اس گزٹ نوٹیفکیشن میں ڈرافٹ رولز، آکٹرائی ڈیوٹی کے لیے واجب الادا سامان کا شیڈول اور وصول کیے جانے والے نرخ شامل تھے۔ یہ ایکٹ کے دفعہ 67(2) کے تقاضوں کے مطابق تھا۔ جواب دہندہ نمبر 1 میونسپل کمیٹی نے کمیٹی کے نوٹس بورڈ پر چسپاں کیا اور مقامی اخبارات میں ٹیکس کے نفاذ کے مجوزہ قواعد شائع کیے لیکن اپیل کنندگان کا اعتراض یہ ہے کہ انہوں نے مسودہ اپنے ساتھ شائع نہیں کیا۔ "تشخیص کے نظام" کا یہ سچ ہے کہ اکولا قصبہ میں مراٹھی زبان میں ایک پمفلٹ تقسیم کیا گیا اور مقامی اخبار جن سیوک میں بھی تجاویز شائع کی گئیں۔ ان تجاویز پر اعتراضات اکولا قصبہ کے کچھ ریٹ دہندگان کی طرف سے دائر کیے گئے تھے اور ان سب پر غور کیا گیا تھا اور میونسپل کمیٹی نے 3 مارچ 1958 کو ایک قرارداد پاس کی تھی اور یہی وہ قرارداد ہے جسے عرضی میں چیلنج کیا گیا تھا۔ 14 اپریل 1958 کو ایک عرضی کے ذریعہ ہائی کورٹ میں دائر کی گئی تھی، جس میں قرارداد کو منسوخ کرنے اور میونسپل کمیٹی کی طرف سے بھیجی گئی تجویز کو منظور کرنے کے خلاف ریاستی حکومت کے خلاف امتناعی حکم جاری کرنے کی درخواست کی گئی تھی۔ 18 اپریل 1958 کو ہائی کورٹ کی طرف سے مخالف فریقوں کو ایک قاعدہ جاری کیا گیا جس میں ان سے کہا گیا کہ وہ وجہ بتائیں کہ استدعا کے مطابق حکم کیوں نہ دیا جائے۔ یہ نوٹس 9 مئی 1958 کو اسپیشل گورنمنٹ پلڈر کو دیا گیا اور اسپیشل گورنمنٹ پلڈر نے 17 جون 1958 کو پیشی کی۔ 23 جون 1958 کو عبوری حکم امتناعی جاری کیا گیا لیکن اس سے پہلے 19 جون 1958 کو ایک حتمی حکم نامہ جاری ہوا۔ حکومت کی جانب سے آکٹرائیٹیکس لگانے کی تجویز کی منظوری دیتے ہوئے نوٹیفکیشن جاری کیا گیا۔ اس کے نتیجے میں درخواست میں ترمیم کی اجازت دی گئی لیکن بالآخر ہائی کورٹ نے درخواست کو خارج کر دیا اور یہ اپیل ہائی کورٹ کے ٹیٹھیٹ پر لائی گئی ہے۔

واحد سوال جو ہمارے سامنے زیر بحث رہا ہے وہ مسلط کی قانونی حیثیت ہے۔ جس بنیاد پر قانونی حیثیت کو چیلنج کیا جاتا ہے وہ یہ ہے کہ ایکٹ کے دفعہ 67(2) کے لازمی تقاضوں کی مکمل تعمیل نہیں کی گئی۔ لہذا، ایکٹ کا باب IX ٹیکسوں کے نفاذ کے متعلقہ دفعات کے ساتھ نمٹنے کے لئے ضروری ہے، تشخیص اور

وصولی سے متعلق ہے۔ دفعہ 66 ان ٹیکسوں کے لیے فراہم کرتا ہے جو لاگو کیے جاسکتے ہیں اور دفعہ 67 ٹیکس کے نفاذ کے طریقہ کار سے متعلق ہے۔ دفعہ 71 کے ذریعے، ریاستی حکومت ٹیکسوں کی تشخیص اور تشخیص کی چوری کو روکنے کے لیے قواعد بنانے کا اختیار رکھتی ہے۔ دفعہ 76 ریاستی حکومت کو ٹیکسوں کی وصولی اور ادائیگی کی چوری کو روکنے کے لیے قواعد بنانے کا اختیار دیتی ہے۔ دفعہ 85 ریاستی حکومت کو ٹیکس کی واپسی کو ریگولیٹ کرنے کے لیے قواعد بنانے کا اختیار دیتا ہے۔ لیکن اپیل کنندگان کی جانب سے استدلال کیا گیا کہ قواعد کے مطابق تشخیص کا نظامی اشاعت کے لیے دفعہ 67 کی لازمی دفعات پر عمل نہیں کیا گیا، اس لیے ٹیکس کا نفاذ غیر قانونی تھا۔ انحصار کو بعض فیصلوں پر رکھا گیا تھا، لیکن ان مقدمات پر بحث کرنے کی ضرورت نہیں ہے کیونکہ اس کیس کے حالات میں وہ بہت کم مددگار ہیں۔ دوسری طرف جواب دہندگان نے عرض کیا کہ جو کچھ شائع کیا گیا وہ سب کچھ اس دفعہ کی ضرورت ہے اور وہاں لفظ اسیسمنٹ کا کوئی مطلب نہیں ہے۔

جیسا کہ دفعہ 67(2) پر بنیادی طور پر انحصار کیا گیا ہے، اس کا حوالہ دیا جاسکتا ہے۔ یہ دیتا ہے:-

دفعہ 67(2) جب ایسی قرارداد منظور ہو جائے تو کمیٹی اس ایکٹ کے تحت بنائے گئے قواعد کے مطابق شائع کرے گی، ایک نوٹس جس میں افراد کی کلاس یا ٹیکس کی تجویز کردہ جائیداد کی تفصیل، ٹیکس کی رقم یا شرح کی وضاحت ہوگی۔ نافذ کیا جائے اور تشخیص کا نظام اپنایا جائے۔

دفعہ 67 کی اسکیم یہ معلوم ہوتی ہے کہ جب میونسپل کمیٹی ٹیکس عائد کرنا چاہتی ہے تو اسے ایک خصوصی اجلاس میں ایک قرارداد پاس کرنا ہوتی ہے اور پھر اسے اس ٹیکس کے نفاذ کے لیے اپنی قرارداد شائع کرنا ہوتی ہے تاکہ ریٹ ادا کرنے والے مسلط کرنے کے خلاف اپنے اعتراضات کر سکیں گے۔ یہ اشاعت گورنمنٹ گزٹ میں اور مقامی طور پر بھی جیسا کہ قواعد کی ضرورت ہے۔ اس کے بعد میونسپل کمیٹی کو ریٹ دہندگان کے اعتراضات، اگر کوئی ہیں، پر غور کرنا ہوگا اور اگر کمیٹی اپنی اصل تجاویز میں ردوبدل کرنا ضروری نہیں سمجھتی ہے، تو اسے موصول ہونے والے اعتراضات کے ساتھ اپنی تجاویز بھیجی ہوں گی۔ ریاستی حکومت کو اصل تجاویز جو اس معاملے پر غور کرنے کے بعد، انہیں منظوری دے سکتی ہے یا منظوری دینے سے انکار کر سکتی ہے یا ترمیم کے ساتھ ان کی منظوری دے سکتی ہے۔

اپیل کنندگان کا اصل اعتراض یہ تھا کہ تشخیص کا نظام ضرورت کے مطابق شائع نہیں کیا گیا۔ دفعہ 67 کے تحت اشاعت سے متعلق قاعدہ درج ذیل ہے:-

1- میونسپل کمیٹی کے ٹیکس لگانے کے ارادے کے دفعہ 67(2) کے تحت، یا کسی بھی ٹیکس کی شرح میں اضافے کی کمیٹی کی تجویز کے دفعہ 68(3) کے تحت نوٹس بھیج دیا جائے گا۔ مدھیہ پردیش گزٹ میں اشاعت کے لیے ڈپٹی کمشنر کے ذریعے ریاستی حکومت کو۔ دفعہ 67(2) کے تحت نوٹس ٹیکس کی تشخیص اور وصولی کے لیے مسودہ قوانین کے ساتھ ہوگا۔ گزٹ میں اس کی اشاعت کے بعد نوٹس کو اس کی کاپیاں میونسپل آفس اور قصبے میں نمایاں جگہوں پر نوٹس بورڈ پر چسپاں کر کے شائع کیا جائے گا، اور اگر کوئی ہو تو اسے مقامی اخبارات میں بھی شائع کیا جائے گا۔ مقامی اخبارات میں اس کی اشاعت کے متبادل کے طور پر، کمیٹی میونسپل حدود کے اندر مقامی زبان میں نوٹس کو پرنٹ کر سکتی ہے۔ بلدیہ میں ڈھول کی تھاپ کے ذریعے اعلان بھی کیا جائے گا جس میں کمیٹی کے ارادے کو مطلع کیا جائے گا اور مکینوں کی توجہ زیر غور نوٹس اور قانون میں دی گئی تیس دن کی مدت کی طرف مبذول کرائی جائے گی۔ مجوزہ عائد یا اضافہ کمیٹی کو پیش کیا جانا چاہیے۔

اس قاعدے کے مطابق دفعہ 67(2) کے تحت نوٹس کے ساتھ ٹیکس کی تشخیص اور وصولی کے لیے قوانین کے مسودے کے ساتھ ہونا ضروری ہے اور گزٹ میں اس کی اشاعت کے بعد نوٹس کو اس کی کاپیاں نوٹس بورڈ پر چسپاں کر کے شائع کرنا ہوگا۔ میونسپل آفس اور قصبے میں نمایاں جگہوں پر اور اسے مقامی اخبارات میں شائع کیا جانا چاہئے، اگر کوئی ہو، یا وہ میونسپل حدود میں نوٹس کو پرچار کو پھیلا سکتا ہے۔ یہ بات تسلیم کی جاتی ہے کہ گزٹ مورخہ 16 جنوری 1958ء میں قوانین کا مسودہ شائع کیا گیا تھا جس میں یہ بتایا گیا تھا کہ جن مضامین پر ٹیکس عائد کیا جانا ہے، وہ شرح یا شرح جن پر ٹیکس عائد کیا جانا ہے اور کن مضامین پر ٹیکس نہیں لگایا جانا ہے۔ اس میں اشیاء اور ٹیکس کے نفاذ کی وجوہات کا مختصر بیان بھی تھا۔ اس کے بعد قوانین کا مسودہ تیار کیا گیا کہ ٹیکس کیسے لگایا جائے۔ مختصر یہ کہ گزٹ میں جو کچھ شائع ہوا وہ دفعہ 67(2) کے تمام تقاضوں کے مطابق تھا۔ لیکن یہ تنازعہ اٹھایا گیا ہے کہ مراٹھی کے ایک مقامی اخبار جن سیوک میں، جو قواعد شائع کیے گئے تھے، ان میں ٹیکس لگانے کے مضامین، شرح یا شرح جس پر ان پر ٹیکس عائد کیا جانا تھا، لیکن "نظام تشخیص" کے حوالے سے مسودہ قوانین اس کے ساتھ شائع نہیں کی گئی تھی۔

ہائی کورٹ نے نشاندہی کی ہے کہ جو کچھ کیا گیا وہ دفعہ 67(2) کی دفعات کے ساتھ کافی تعمیل تھا اور یہ کہ ”نظام تشخیص“ کے الفاظ کا مطلب صرف ٹیکس کے نفاذ کا مرحلہ تھا نہ کہ مجموعی طور پر دیگر مراحل۔ دفعہ 71، 76 اور 85، جیسا کہ اوپر کہا جا چکا ہے، بالترتیب تشخیص اور ٹیکس کی چوری کو روکنے کے قوانین، ٹیکس کی وصولی کے قواعد اور رقم کی واپسی کے قواعد سے متعلق ہیں۔ ایکٹ کے ان دفعات کو ایک ساتھ پڑھیں ہائی کورٹ کے اس فیصلے کی تائید کرتے ہیں کہ تشخیص کا نظام کے الفاظ کا مطلب ٹیکس کے پورے طریقہ کار سے نہیں ہے، یعنی وصولی اور رقم کی واپسی کے سلسلے میں عائد، وصولی اور طریقہ کار۔ قاعدہ یہ بھی ظاہر کرتا ہے کہ نوٹس بورڈ اور قصبے کے نمایاں مقامات پر جو چیز چسپاں کی جانی ہے وہ نوٹس ہے نہ کہ تشخیص اور وصولی سے متعلق مسودہ قوانین۔ ہماری رائے میں دفعہ 67(2) کی شق کی تعمیل ہوئی ہے اور یہ کہ جن نرخوں پر ٹیکس عائد کیا گیا تھا ان سے متعلق قواعد کی اشاعت ایکٹ کی دفعات اور وہاں بنائے گئے قواعد کی تعمیل کیلئے کافی تھی۔ دفعہ 67 کی ذیلی دفعہ (7) اور (8) کی افادیت سے نمٹنے کے لئے یہ غیر ضروری ہے۔

ہماری رائے میں ہائی کورٹ کا فیصلہ درست تھا اس لیے اپیل کو اخراجات کے ساتھ خارج کر دیا جاتا

ہے۔

اپیل خارج کر دی گئی۔