<u>REPORTABLE</u>

IN DIE HOOGGEREGSHOF VAN SUID AFRIKA
(OOSTELIKE RONDGAANDE PLAAASLIKE AFDELING)

SAAK NO: H62/2001

In die saak tussen:

TUINROETE KLEIN KAROO DISTRIKSMUNISIPALITEIT

EISER

en

ANDRIES ALBERTUS LATEGAN **VERWEERDER**

SANTAM BEPERK **DERDE PARTY**

UITSPRAAK GELEWER OP 19 SEPTEMBER 2002

HJ ERASMUS, J

Die eiser is die Tuinroete/Klein Karoo Distriksmunisipaliteit, 'n distriksmunisipalitieit ingestel kragtens die voorskrifte van die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture 117 van 1998. Die eiser is die resgopvolger van die Suid-Kaap Distriksraad ("die SDR"), 'n plaaslike

owerheid soos omskryf in artikel 1 van die Wet op Brandweerdienste 99 van 1987 ("die Wet").

Die SDR het as "beherende gesag" soos omskryf in artikel 1 van die Wet, 'n brandweerdiens soos bedoel in artikel 3 van die Wet binne sy regsgebied ingestel en in stand gehou.

Die verweerder is 'n boer en eienaar van die plaas Koudouw wat geleë is in die omgewing van Herold in die distrik van George.

Die eiser voer aan dat daar op 1 Julie 1999 'n brand op die verweerder se plaas ontstaan het en dat die brand daarna versprei het na aanliggende eiendomme in die omgewing. Die eiser het gedurende die tydperk 1 Julie tot 12 Julie 1999, soos dit regtens verplig was om te doen, deur die gebruik van sy brandweerdiens, die brand op die verweerder se plaas en die omliggende eiendomme bestry en geblus.

In Julie 2001 reik die eiser 'n dagvaarding teen die verweerder uit waarin betaling van die bedrag van R242,107.00 geëis word. Die grondslag van die eis blyk uit paragrawe 7 en 8 van die eiser se Besonderhede van Eis:

"7. Die bestryding en blus van die voormelde brand deur die SDR, het ten behoewe van die verweerder op wie se plaas die gemelde brand ontstaan het, geskied en is verweerder derhalwe uit hoofde van die

bepalings van artikel 10 van die Wet, verantwoordelik vir betaling van die gelde verskuldig aan die SDR vir die lewering van die voormelde brandweerdiens gedurende die tydperk 1 Julie 1999 tot 12 Julie 1999.

8. Die SDR se brandweerhoof het ingevolge die voorskrifte van artikel 10(2) van die Wet vir verweerder aangeslaan vir betaling van die voormelde gelde verskuldig aan die SDR, maar weier en/of versuim verweerder om die gelde aan eiser as die regsopvolger van die SDR te betaal."

Die verweerder het mettertyd 'n verweerskrif, waarby by wyse van latere wysiging 'n spesiale pleit inbegrepe is, afgelewer asook 'n kennisgewing aan die derde party.

Die verweerder ontken in sy verweeksrif dat hy aanspreeklik is teenoor die eiser, en ontken spesifiek dat:

1. die bestryding en die blus van die brand ten behoewe van hom geskied het;
2. die brand op sy plaas ontstaan het;
3. hy uit hoofde van die bepalings van artikel 10 van die Wet verantwoordelik is vir die betaling van enige gelde aan die SDR vir lewering van enige brandweerdienste.

Die kern van die spesiale verweer wat geopper word, is vervat in

paragrawe 1.2 en 1.3 daarvan:

"1.2 Ingevolge Artikel 10 van die Wet kan 'n persoon slegs regtens aangespreek word vir betaling van die gelde vir die lewering van brandweerdienste wat ten behoewe van hom aangewend is, nadat sodanige persoon ingevolge Artikel 10(2) van die Wet, skriftelik deur die brandweerhoof van die beherende gesag wie die diense aangewend het, aangeslaan is vir betaling van die gelde.

1.3 Ten tyde van die uitreiking van dagvaarding en steeds, het Eiser versuim om deur middel van sy brandweerhoof, die Verweerder skriftelik aan te slaan soos bedoel in Artikel 10(2) van die Wet vir die gelde wat betaalbaar is ten opsigte van brandweerdienste wat na bewering deur Eiser ten behoewe van Verweerder aangewend is."

Die advokate, Mnr Fourie namens die eiser, Mnr Van der Merwe namens die verweerder en Mnr Nel namens die derde party, het my versoek om op hierdie stadium uitsluitsel te gee slegs oor die regsvraag wat in paragraaf 1.2 van die spesiale pleit aan die orde gestel word.

Die grondslag van die verweer wat in hierdie paragraaf van die spesiale verweer geopper word, is dat by 'n behoorlike uitleg van artikel 10(2) van die Wet, die uitreiking van 'n aanslag ingevolge die subartikel 'n statutêre voorvereiste is vir 'n aksie vir betaling van die gelde vir die lewering van brandweerdienste teen 'n persoon ten behoewe aan wie

brandweerdienste gelewer is.

Artikel 10 van die Wet lui soos volg:

> 10(1) ‘n Beherende gesag kan, behoudens enige voorwaarde beoog in artikel 11(2)(a), die gelde bepaal wat deur ‘n persoon ten behoewe van wie die diens van die beherende gesag aangewend word, betaalbaar is –
>
> a) vir die bywoning van die diens;
>
> b) vir die gebruik van die diens en toerusting; of
>
> c) vir enige materiaal wat gebruik word.

(2) ‘n Persoon ten behoewe van wie ‘n diens van ‘n beherende gesag na die oordeel van die betrokke brandweerhoof aangewend is, kan skriftelik deur daardie brandweerhoof vir die betaling van die gelde bedoel in subartikel (1) of ‘n gedeelte daarvan aangeslaan word.

(3) ‘n Persoon wat hom veronreg ag deur ‘n aanslag beoog in subartikel (2) kan binne 14 dae na ontvangs van daardie aanslag skriftelik by die betrokke beherende gesag beswaar aanteken teen daardie aanslag as sodanig of die bedrag daarvan.

(4) Sodra ‘n beswaar beoog in subartikel (3) ontvang word, moet die hoof-uitvoerende beampte van die betrokke beherende gesag onverwyld skriftelike kommentaar daarop van die brandweerhoof verkry en dit tesame met die beswaar voorlê aan die beherende gesag, wat die aanslag kan bekragtig, wysig of intrek.

> (5) ‘n Sertikaat wat heet deur ‘n brandweerhoof onderteken te wees en waarin gesertifiseer word dat die daarin vermelde aanslag kragtens subartikel (2) gedoen is, is by oorlegging daarvan in ‘n geregshof *prima facie*-bewys van die bedrag wat deur die daarin vermelde persoon betaalbaar is.

Die Engelse teks van subartikels (2) en (5) van artikel 10 van die Wet lui soos volg:

> (2) A person on whose behalf, in the opinion of the chief fire officer concerned, a service of a controlling authority has been employed, may in writing be assessed by that chief fire officer for the payment of the fees referred to in subsection (1) or any portion thereof.
>
> (5) A certificate purporting to be signed by a chief fire officer and in which it is certified that the assessment specified therein was made under subsection (2), shall on production thereof in a court of law be *prima facie* proof of the amount payable by the person mentioned therein.

Die artikel moet uitgelê word aan die hand van die bekende beginsels van die uitleg van wette. Mnr Van der Merwe het tereg klem daarop gelê dat by die uitleg van die artikel daar ook ag geslaan moet word op die bepalings van die Grondwet 108 van 1996.

By nadere beskouiing van die bepalings van artikel 10 van die Wet blyk die volgende:

Subartikel (1)

Subartikel (1) handel oor *gelde* wat *betaalbaar* is deur *'n persoon ten behoewe van wie* brandweerdienste gelewer is. Op die onsekere betekenis van die frase *'n persoon ten behoewe van wie* (*a person on whose behalf)* brandweerdienste gelewer is, hoef daar nie nou ingegaan

te word nie. Daar kan slegs vermeld word dat die Engelse frase "on behalf of" in 'n wyer en enger betekenis gebruik kan word, terwyl die Afrikaanse frase slegs in 'n wyer betekenis gebruik word. Met verwysing na die gebruik van die twee frases in die Engelse en Afrikaanse tekste van artikel 20*bis* vn die Versekeringswet 27 van 1943 sê Botha AR in *Premier Milling Co (Pty) Ltd v Van der Merwe and Others NNO and Another* 1989 (2) SA 1 (A) op 11F—G die volgende:

> "The Afrikaans text has, for 'on behalf of', the expression 'ten behoewe van'. Applying the reasoning in *Moloi's*case *supra*at 215F and 215J—216A, and in *Melk's*case *supra*at 574E—H, 'ten behoewe van' is incapable of bearing any meaning other than 'for the benefit of', or 'to the advantage of', or 'in the interests of', which is the wide meaning of 'on behalf of'; in order to effect a reconciliation between the English and Afrikaans texts it is consequently necessary to interpret 'on behalf of' in the English text as bearing its wide meaning."

(Die volledige verwysing na die twee sake waarna verwys word is *S v Moloi and Another* 1987 (1) SA 196 (A) en *Sv Melk* 1988 (4) SA 561 (A).)

Die subartikel magtig (oor "kan" en "may" sien verder hieronder) 'n beherende gesag om gelde ("fees") te bepaal vir brandweerdienste gelewer. Die beherende gesag kan derhalwe tariewe voorskryf wat betaalbaar is vir die lewering van die dienste wat in paragrawe (a), (b)

and (c) van die subartikel uiteengesit word. Die subartikel skep ‘n *sui generis* statutêre skuldoorsaak. In die afwesigheid van so ‘n statutêr opgelegde aanspreeklikheid sou ‘n beherende gesag vir die verhaal van vergoeding vir gelewerde brandweerdienste aangewese gewees het op gemeenregtelike gronde van aanspreeklikheid. Hier dink ‘n mens veral aan saakwaarneming.

In ‘n voorganger van die Wet, die Ordonnansie op Brandweerdienste 14 van 1978 (K), word in artikel 9(1) die bevoegheid van ‘n plaaslike owerheid om gelde voor te skryf uitdruklik uitgespel:

> “Behoudens die die bepalings van subartikels (2) en (3) kan ‘n plaaslike owerheid gelde of koste voorskryf vir die bywoning of gebruik van sy dienste of vir die gebruik van enige materiaal.”

Die bepaling in subartikel (1) van artikel 10 dat ‘n beherende gesag gelde kan bepaal “behoudens enige voorwaarde in artikel 11(2)(a) van die Wet” het betrekking op voorwaardes wat deur die Provinsiale regering opgelê kan word ten opsigte van hulptoelaes wat aan ‘n beherende gesag bewillig en betaal kan word ten opsigte van die instelling of instandhouding van ‘n brandweerdiens. Hierdie bepaling vind duidelik weerklank in artikel 9 van die Ordonnansie op Brandweerdienste 14 van 1978 (K) ingevolge waarvan ‘n plaaslike owerheid koste of gelde kan voorskryf “behoudens die bepalings van subartikels (2) en (3)”. Subartikel (2) bepaal dat ‘n plaaslike owerheid wat ‘n gesubsidieerde diens het onder sekere omstandighede nie gelde of

koste mag verhaal vir dienste gelewer nie.

Die woorde "kan" en "may" word in subartikel (1) van artikel 10 in hul gewone of primêre betekenis gebruik. Met verwysing na *Custodian of Enemy Property v Brakpan Mines Ltd* 1922 TPD 179; *SAR&H v Transvaal Consolidated Land and Exploration Co Ltd* 1961 (2) SA 467 (A) en *Commissioner for Inland Revenue v King* 1947 (2) SA 196 (A) word daar in *Northwest Townships Ltd v The Administrator, Transvaal* 1975 (4) SA 1 (T) op 12G—H die volgende gesê:

> "The effect of the authorities, as I understand them, is this: The word "may", like any other word in a statute, is to be given its primary meaning in the absence of cogent internal indications that it means something else. And when a statue says that an official "may" do something, the ordinary meaning of that provision is that he is being empowered, not directed, to do that thing. He is, therefore (in the absence of contrary indication in the enactment) vested with a discretion."

Subartikel (1) magtig dus 'n beherende gesag om gelde te bepaal vir die lewering van brandweerdienste. Daar rus geen verpligting op die beherende gesag om sodanige gelde te bepaal nie, en 'n beherende gesag wat 'n hulptoelae ontvang kan denkbaar deur voorwaardes wat ingevolge artikel 11(2)(a) opgelê is, verbied word om gelde of koste onder bepaalde omstandighede te verhaal. Indien 'n beherende gesag egter gelde ingevolge die bepalings van artikel 10 wil verhaal van 'n persoon ten behoewe van wie brandweerdienste gelewer is, dan blyk dit uit die bepaling van subartikel (2) dat dit gebruik sal *moet* maak van die

bevoegheid wat dit het om gelde te bepaal.

Subartikel (2)

Die subartikel bepaal dat indien ‘n brandweerhoof van oordeel is dat brandweerdienste ten behoewe van ‘n persoon gelewer is, hy die persoon skriftelik kan aanslaan vir die gelde bedoel in subartikel (1).

As ‘n brandweerhoof dus ‘n persoon wil aanslaan, dan moet hy dit doen ooreenkomstig die gelde soos bepaal deur die beherende gesag. Vandaar dat hierbo gesê is dat ‘n beherende gesag wat deur sy brandweerhoof gelde ingevolge artikel 10 wil verhaal, van die bevoegheid wat dit het om gelde te bepaal, gebruik *moet* maak.

Die brandweerhoof “kan” die persoon aanslaan (“may – assess”) ten behoewe van wie brandweerdienste aangewend is. Hy het die bevoegdheid om ‘n persoon aan te slaan maar daar rus geen verpligting op hom om dit te doen nie. Voorwaardes wat ingevolge artikel 11(2)(a) opgelê is, kan hom moontlik verhoed om bepaalde persone aan te slaan. Origens sal die besluit of ‘n aanslag uitgereik moet word al dan nie, waarskynlik geneem word in die lig van beleid wat ‘n beherende gesag in hierdie verband neerlê.

Sodra die keuse gemaak is om die gelde deur middel van die proses waarvoor artikel 10 voorsiening maak, in te vorder, volg dit by noodwendige implikasie dat daar ‘n aanslag uitgereik sal word. Die

gebruik van die woord "kan" in subartikel (2) beteken nie dat die brandweerhoof na willekeur 'n aanslag kan uitreik slegs teen sommige van die persone wat aangespreek word vir die betaling van die gelde wat ingevolge subartikel (1) betaalbaar is nie. So 'n uitleg van die subartikel sou strydig wees met die oogmerke van artikel 9 van die Grondwet wat bepaal dat almal gelyk is voor die reg en ook geregtig is op gelyke beskerming en voordele onder die reg.

Versuim om 'n persoon aan te slaan het twee belangrike gevolge. Eerstens, as 'n aanslag nie uitgereik word nie kan die bepalings van subartikels (3) en (4) kan nie in werking tree nie. Die tweede gevolg van die versuim om 'n persoon aan te slaan, is dat 'n sertifikaat nie ingevolge subartikel (5) uitgereik kan word nie.

Subartikels (3) en (4)

Hierdie subartikels maak voorsiening vir ‘n beswaar-prosedure deur ‘n persoon wat hom of haar veronreg voel “deur ‘n aanslag beoog in subartikel (2)”. Beswaar kan geopper word teen die “aanslag as sodanig of die bedrag daarvan”. Die aanslag bevat die beherende gesag se skriftelike redes waarom die betrokke persoon aangespreek word vir die betaling van die gelde, en vorm die grondslag waarop die persoon sy besware kan bou.

As daar geen aanslag ingevolge subartikel (2) uitgereik word nie, en die prosedure waarvoor daar in subartikels (3) en (4) voorsiening gemaak word gevolglik nie in werking tree nie, dan word die betrokke persoon die reg en die geleentheid ontneem om aangehoor te word voordat regstappe ter invordering van die gelde teen hom geneem word.

Subartikel (5)

Die subartikel skryf die inhoud voor van die sertifikaat van ‘n brandweerhoof wat in ‘n hof as *prima facie* bewys kan dien van die bedrag wat verskuldig is. Daar moet in die sertifikaat verwys word na die aanslag en daar moet gesertifiseer word dat die aanslag ingevolge subartikel (2) gedoen is. Indien daar geen aanslag ingevolge subartikel (2) gelewer is nie, dan kan daar geen sertifikaat uitgereik word nie en verbeur die beherende gesag die voordeel van die *prima facie* bewys wat die sertifikaat bied.

Die skepping van statutêre aanspreeklikheid vir betaling vir brandweerdienste gelewer sluit nie die verhaal van vergoeding op grond van 'n gemeenregtelike skuldoorsaak uit nie. In hierdie verband kan daar by wyse van analogie verwys word na *Swanepoel en 'n Ander v Transnet Bpk* 2000 (2) SA 191 (T) op 198I—J. Die voor die hand liggende, dog nie die enigste, sodanige gemeenreglike aksiegrond, is saakwaarneming. In daardie geval sal die beherende gesag as eiser al die elemente van 'n saakwaarnemingsaksie moet bewys en sal hulle vir die bewys van die *quantum* van hul eis nie kan steun op 'n sertifikaat wat uitgereik is ingevolge subartikel (5) van artikel 10 nie.

By 'n behoorlike vertolking van artikel 10 van die Wet blyk dus die volgende:

1. Die artikel magtig 'n beherende gesag om gelde te bepaal vir brandweerdienste wat ten behoewe van 'n persoon gelewer word.
2. Die artikel skep 'n statutêre verpligting om die gelde te betaal vir brandweerdienste wat gelewer is, gekoppel aan 'n vinnige invorderingsmeganisme.
3. Die skepping in die artikel van statutêre aanspreeklikheid vir betaling vir brandweerdienste gelewer, sluit nie die verhaal van vergoeding vir dienste gelewer op grond van 'n gemeenregtelike skuldoorsaak uit nie.
4. 'n Brandweerhoof wat vergoeding wil verhaal van 'n persoon ten behoewe van wie brandweerdienste gelewer is, het die keuse om die

persoon op grond van 'n gemeenregtelike aksiegrond te dagvaar vir die betaling van vergoeding, of om ingevolge die bepalings van die artikel, die gelde te verhaal soos bepaal deur die beherende gesag.

5. 'n Brandweerhoof wat besluit om ingevolge die bepalings van die artikel op te tree, moet die voorskrifte van subartikel (2) nakom.
6. In subartikels (3) en (4) word 'n prosedure geskep wat die spoedige (en goedkoop?) afhandeling van besware teen die uitgereikte aanslag beoog.
7. 'n Persoon wat nie tevrede is met die bekragtiging of wysiging van die aanslag nie en weier om te betaal, kan in 'n bevoegde geregshof aangespreek word. By 'n hofgeding sal die beherende gesag, wat betref die bewys van die *quantum* van die eis, die voordel geniet van subartikel (5).

Uit voorgaande volg dat paragraaf 1.2 van die spesiale verweer in die guns van die verweerder beslis moet word.

By die beredenering van die spesiale verweer het die derde party hom met die standpunt wat die verweerder ingeneem het vereenselwig en by monde van Mnr Nel argument voorgedra.

In die lig van voorgaande word die volgende bevele gemaak:

1. Paragraaf 1.2 van die spesiale verweer word in die guns van die verweerder beslis.
2. Die eiser word gelas om die koste van die verweerder en die derde party te betaal.

HJ ERASMUS, R