

/MC

Saak nr 328/87

MARTHA MARIA FLEMING

vs

GIDEON STEYN FLEMING

en

DIE HOOFBESTUURDER VAN DIE EIERRAAD.

VIVIER AR.

/MC

Saak Nr 328/87

IN DIE HOOGEREGSHOF VAN SUID-AFRIKA

APPELAFDELING

In die saak tussen

MARTHA MARIA FLEMING

Appellante

- en -

GIDEON STEYN FLEMING

Eerste Respondent

DIE HOOFBESTUURDER VAN DIE EIERRAAD

Tweede Respondent

CORAM: CORBETT, JOUBERT, VIVIER, STEYN et
EKSTEEN ARR.

Verhoordatum: 11 November 1988.

Leweringsdatum: 29 November 1988.

UITSpraak.

VIVIER AR /

VIVIER AR:

Hierdie saak handel oor die geldigheid van sekere permitte vir die produksie van eiers wat deur tweede respondent uitgereik is ingevolge die regulasies wat kragtens die Wet op die Beheer van Eierproduksie 61 van 1970 (die "Wet") uitgevaardig is.

Die appellante is die eienares van twee landbouhoewes geleë in Panorama in die distrik Roodepoort. In Besigheid vir die produksie van eiers, bekend as Panorama Hoenderboerdery, is op die eiendom eers deur appellante se oorlede eggenoot tot sy dood op 4 September 1981 en daarna deur haarself tot 31 Oktober 1981 bedryf. Op laasgemelde datum was appellante die houer van permit nr 4/125/04 vir die produksie van eiers wat in haar naam deur tweede respondent uitgereik is.

Ingevolge 'n skriftelike koopkontrak gedateer 10 November 1981, saamgelees met 'n addendum daartoe gedateer 18 November 1981, het appellante met ingang van 1 November 1981 die besigheid, insluitende die hoenders en sekere voorrade en toerusting, aan die eerste respondent vir die bedrag van

R26 676-19 verkoop. Verder het appellante ingevolge 'n skriftelike huurkontrak gedateer 18 November 1981 die hoenderhokke, eierkamer met eiersorteerder, kantoor en arbeidershuise vir 'n onbepaalde tydperk vanaf 1 November 1981 aan die eerste respondent verhuur. Die huurkontrak was wedersyds opsegbaar met een jaar skriftelike kennisgewing. Die bogemelde drie ooreenkomste bevat slegs een verwysing na 'n permit vir eierproduksie. In klousule 9 van die huurkontrak word gesê dat die verhuurder geen waarborg gee dat die verhuurde perseel geskik is vir 'n hoenderboerdery nie en dat die huurder self alle stappe moet neem om die nodige permitte te verkry ten einde 'n hoenderboerdery op die verhuurde perseel te bedryf.

Eerste respondent het aanvanklik geen stappe geneem om self 'n permit te bekom nie en het voortgegaan om met die goedkeuring van die appellante die besigheid te bedryf uit hoofde van voormelde permit nr 4/125/04 en sy plaasvervanger, permit nr 4/125/05 wat op 14 Desember 1982 in die naam van

die appellante uitgereik is. Die eerste stappe wat die eerste respondent geneem het om 'n permit in sy naam te verkry was op 28 Junie 1983 toe hy 'n skriftelike aansoek aan die tweede respondent gerig het dat permit nr 4/125/05 op sy naam "oorgedra" word. Die aansoek is toegestaan en permit nr 4/125/06 is op 18 Augustus 1983 aan die eerste respondent uitgereik. Soos sy twee genoemde voorgangers was hierdie permit ook 'n "gewysigde permit".

Op 23 Julie 1985 het die eerste respondent sy eierpermit, twee voertuie en die besigheid se klandisiewaarde aan ene Wilkens vir die bedrag van R232 404-00 verkoop. Die koopprys was in maandelikse paaielemente betaalbaar. Ingevolge klousule 4 van die koopkontrak het die eerste respondent onderneem om sy permit "tot die koper se beskikking te stel by wyse van 'n sambreelpermit" totdat die volle koopprys betaal is, waarna hy afstand sou doen van die permit ten gunste van die koper, onderhewig aan die tweede respondent se goedkeuring.

Die begrip "sambreelpermit" word nie in die eedsverklarings verduidelik nie en kom nie voor in die Wet of die regulasies nie. Dit is blykbaar 'n permit wat aan twee houters gesamentlik uitgereik word en op twee afsonderlike persele van toepassing is.

Op 29 Julie 1985 het die eerste respondent skriftelike kennisgewing aan die appellante gegee dat hy die huurkontrak tussen hulle op 31 Julie 1986 beëindig. Op sy beurt het Wilkens op 26 Julie 1985 by die tweede respondent skriftelik aansoek gedoen dat 'n sambreelpermit vir 'n tydperk van een jaar ten opsigte van sy eie eiendom en dié wat deur eerste respondent van die appellante gehuur is, toegestaan word. Tweede respondent se reaksie hierop, soos uiteengesit in 'n brief gerig aan die eerste respondent en gedateer 18 November 1985, was dat hy reeds op 18 Julie 1985 die "oordrag" aan Wilkens goedgekeur het op voorwaarde dat appellante geen beswaar daarteen het nie, dat sy egter wel beswaar gemaak het en dat daar

gevolglik geen beslissing gegee kan word totdat die "uitslag van die privaatregtelike geskil" bekend is nie. Verdere briefwisseling tussen aldrie die partye het hierop gevolg waarin botsende aansprake deur die appellante en die eerste respondent ten opsigte van permitte 4/125/05 en 4/125/06 gemaak is en waarin h aansoek gedateer 30 Januarie 1986 deur eerste respondent dat h nuwe permit aan hom uitgereik word, deur tweede respondent geweier is.

Dit het daartoe gelei dat eerste respondent h aansoek na die Transvaalse Provinsiale Afdeling gerig het vir h verklarende bevel dat appellante geen regte het met betrekking tot permit nr 4/125/06 nie en vir h bevel wat die tweede respondent magtig om oordrag van hierdie permit aan Wilkens te bewerkstellig sonder verwysing na die appellante. Die Eierraad, 'n statutêre liggaam ingestel kragtens die Bemarkingswet 59 van 1968, is aanvanklik as die tweede respondent tot die aansoek siteer, maar nadat sy adjunk-hoofbestuurder, mnr D

J Gouws, in 'n antwoordende beëdigde verklaring daarop gewys het dat die bevoegdheid om permitte kragtens die Wet en die regulasies uit te reik, by die hoofbestuurder van die Eierraad berus en nie by die Eierraad self nie, is die aansoek gewysig om die Eierraad met die hoofbestuurder van die Eierraad as tweede respondent te vervang. Soos ek later sal aantoon, was mnr Gouws se beëdigde verklaring nie slegs gemik teen die verkeerde sitasie nie, maar het hy ook standpunt ingeneem ten opsigte van die meriete van die geskil tussen appellante en die eerste respondent. Geen verdere beëdigde verklarings is deur die hoofbestuurder geliasseer nie en hy was daarna ook nie by die verhoor van die aansoek voor die Hof a quo verteenwoordig nie.

Die aansoek is deur die appellante bestry wat, sonder om 'n formele teenaansoek ingevolge Hofreël 6(7) te doen, in haar antwoordende beëdigde verklaring 'n verklarende bevel gevra het dat permit nr 4/125/05 nog regsgeldig is, dat sy

die wettige alleenhouer daarvan is en dat dit nie deur die uitreiking van enige permit aan die eerste respondent of enige oordrag van laasgemelde permit geraak is nie. Eerste respondent se aansoek is deur STRYDOM R toegestaan wat die appellante beveel het om die koste daarvan te betaal.

STRYDOM R het verder bevind dat die appellante geen regte behou het in permit 4/125/05 nie. Met verlof van hierdie Hof kom die appellante nou in hoër beroep teen die uitspraak en bevele van die Hof a quo.

Na my mening is die beslissing van hierdie saak te vind, nie in die kontraktuele verhouding wat daar tussen die appellante en die eerste respondent tot stand gekom het nie, maar in die bepalinge van die Wet en die regulasies daartoe. Die algemene doel van die Wet, volgens sy lang titel, is om voorsiening te maak vir die beperking van eierproduksie in sekere omstandighede. Ingevolge art 2(1) van die Wet kan die Minister van Landbou regulasies uitvaardig om, onder die

omstandighede en gedurende 'n tydperk in art 2(5) beoog, eierproduksie te beperk. Dié omstandighede is, volgens art 2(5), indien daar na die oordeel van die Minister van Landbou 'n toestand van oorproduksie in die eierbedryf bestaan of binnekort waarskynlik sal bestaan. Dan kan die Staatspresident by proklamasie in die Staatskoerant verklaar dat die regulasies in werking is vanaf die datum en vir 'n bepaalde of onbepaalde tydperk wat in die proklamasie vermeld word. Die regulasies wat die Minister ingevolge art 2(1) van die Wet uitgevaardig het, is afgekondig by Goewermentskennisgewing R1862 van 15 September 1978. Op dieselfde dag het die Staatspresident ingevolge art 2(5) van die Wet by Proklamasie R230 in die Staatskoerant verklaar dat die regulasies in werking is met ingang van publikasie daarvan vir 'n onbepaalde tydperk. Die regulasies, soos daarna gewysig, was te alle wesenlike tye tot hierdie saak steeds van krag.

Regulasie 3, gelees met Goewerments=

kennisgewing R1863 van 15 September 1978, het voor sy wysiging deur die regulasies gepubliseer by Goewermentskennisgewing R2698 van 19 Desember 1986, bepaal dat geen "gespesifiseerde persoon", soos omskryf in regulasie 1, na 15 September 1978 enige lê-henne vir eierproduksie mag aanhou nie, en dat niemand anders na 15 September 1978 meer as 1999 lê-henne vir eierproduksie mag aanhou nie, behalwe uit hoofde van, en ooreenkomstig die voorwaardes gestel in 'n permit wat aan daardie persoon deur, of op las van, die tweede respondent uitgereik is. Dit is gemene saak dat die persone wat betrokke is by hierdie saak nie "gespesifiseerde persone" is nie. Ingevolge regulasie 4 moet bestaande of nuwe produsente wat 'n permit benodig, aansoek doen op een van die vorms wat in Aanhangsels A en B van die regulasies verskyn. Van die aansoeker word verwag om volledige besonderhede ten opsigte van die perseel waarop die hoenderboerdery bedryf word of bedryf gaan word, te verstrek. Onder andere moet die applikant meld wat die aard van sy reg

in die eiendom is indien hy nie die eienaar is nie en wanneer daardie reg verval. Die aansoek word eers oorweeg deur die Eierproduksiekomitee wat deur die Eierraad kragtens regulasie 2 ingestel is, waarna die aansoek en alle ander stukke wat daarop betrekking het, saam met 'n aanbeveling aan die tweede respondent voorgelê word. Laasgenoemde kan, na oorweging van die aansoek en die aanbeveling van die Komitee, na goeddunke aan die applikant 'n permit uitreik onderhewig aan voorwaardes wat hy bepaal, met inbegrip van 'n voorwaarde wat die getal lê-henne beperk wat deur die applikant vir eierproduksie aangehou mag word, of hy kan die aansoek van die hand wys (regulasie 6(1)). Ingevolge regulasie 7, soos gewysig deur Goewerments-kennisgewing R732 van 6 April 1979, kan die tweede respondent na goeddunke, maar eers nadat hy met die Komitee oorleg gepleeg het, enige permit wat deur hom ingevolge regulasie 6 uitgereik is, intrek of wysig. Regulasie 8 maak voorsiening vir die wysiging of intrekking van permitvoorwaardes. Op die

ter saaklike datum het regulasie 8 bepaal dat tweede respondent òf uit eie beweging na raadpleging van die Komitee òf op aansoek van die houer van 'n permit: (a) die maksimum getal lê-henne wat ingevolge 'n permit vir eierproduksie aangehou mag word, kan verhoog of verlaag; (b) enige ander voorwaarde waaronder 'n permit uitgereik is, kan wysig of intrek. Regulasie 9, soos dit oorspronklik gelees het, het bepaal dat 'n permit nie verhandelbaar, of op enige ander wyse oordraagbaar is nie, en dat dit verval indien die houer daarvan sy lê-henne of enige aantal daarvan verskuif vanaf die perseel ten opsigte waarvan die permit uitgereik is, na enige ander perseel wat ingevolge 'n ander transportakte gehou word.

Regulasie 9 is deur Goewermentskennisgewing R1933 van 2 September 1983 met 'n nuwe regulasie vervang wat vir die eerste keer voorsiening gemaak het vir die oordrag van permitte van een houer na 'n ander. Regulasie 11 vereis van elke permithouer om maandeliks 'n opgawe aan die Komitee te verstrek van onder

andere sy getal lê-henne en die hoeveelheid eiers deur hom geproduseer. Iemand wat versuim om hierdie inligting te verstrek is ingevolge regulasie 13 aan 'n misdryf skuldig.

Volgens die Wet en die regulasies is dit duidelik, meen ek, dat 'n permit wat ingevolge regulasie 6 uitgereik word, 'n persoonlike statutêre vergunning is aan 'n bepaalde persoon om 'n bepaalde aantal lê-henne vir eierproduksie op 'n bepaalde perseel aan te hou. Dit is ook duidelik, meen ek, dat die uitreiking van 'n permit die uitoefening deur die betrokke instansies van 'n delectus personae inhou, met die gevolg dat 'n permithouer nie sy permit kan vervreem of andersins daarmee kan handel tensy hy daartoe gemagtig is ingevolge die regulasies nie.

In die huidige saak het regulasie 9, soos oorspronklik bewoord, gegeld toe die tweede respondent op 18 Augustus 1983 "gewysigde permit" nr 4/125/06 aan eerste respondent uitgereik het. Mnr Woudstra, namens die eerste respondent, het tereg

toegegee dat indien die uitdruklike verbod bevat in regulasie 9 op die tweede respondent van toepassing was, hy nie gemagtig was om permit nr 4/125/05 aan die eerste respondent oor te dra nie en dat enige sodanige "oordrag" n nulliteit sou wees. Mnr Woudstra het ook tereg toegegee dat tweede respondent nie n nuwe permit aan eerste respondent kon uitreik nie omdat laasgenoemde nie daarvoor aansoek gedoen het nie. Tweede respondent het natuurlik nie voorgegee om òf permit nr 4/125/05 oor te dra òf om n nuwe permit uit te reik nie. Volgens die bewoording van permit nr 4/125/06 het tweede respondent met die uitreiking daarvan, ingevolge regulasie 7 gehandel deur permit nr 4/125/05 te wysig.

Wat die gepoogde wysiging betref, het mnr Woudstra betoog dat aangesien regulasie 8 reeds voorsiening maak vir die wysiging van permitvoorwaardes, die woord "wysig" in regulasie 7 n wyer betekenis dra sodat alle veranderings van die permit, ook die verandering van die permithouer, ingevolge

regulasie 7 geoorloof is. Ek stem nie met die betoog saam nie. Daar is allerlei wysigings van 'n permit te voorsien wat nie betrekking het op die permitvoorwaardes nie, sodat dit ingevolge regulasie 7 en nie regulasie 8 nie, aangebring moet word. Daar is gevolglik geen rede om aan die woord "wysig" in regulasies 7 en 8 verskillende betekenis te heg nie.

Die substitusie van een permithouer met 'n ander is nie 'n wysiging van die permit nie. 'n Permit is, soos reeds geblyk het, 'n vergunning aan 'n bepaalde persoon, en wanneer daardie vergunning aan 'n ander persoon gegee word, beteken dit dat 'n nuwe permit uitgereik word of dat die eerste permit oorgedra word aan 'n nuwe permithouer, en is daar nie sprake van 'n wysiging van die permit nie. Gevolglik kon tweede respondent nie ingevolge regulasie 7 permit nr 4/125/06 aan eerste respondent uitgereik het nie.

Ten einde aan die gevolge van die verbod op die

oordrag van 'n permit in regulasie 9 te ontkom, het mnr Woudstra betoog dat regulasie 9 alleen 'n oordrag tussen partye onderling verbied het, maar dat dit nie betrekking gehad het op 'n oordrag van 'n permit wat deur die tweede respondent goedgekeur is nie.

Ek kan nie saamstem nie. Regulasie 9 het 'n absolute verbod op die oordrag van 'n permit bevat. Die verbod kon alleen verwys na 'n oordrag deur die tweede respondent, want hy is die persoon wat deur die regulasies belas is met die uitreiking ens van permitte en 'n onderlinge oordrag was ondenkbaar.

Anders as in die geval van die uitreiking, wysiging en intrekking van 'n permit, het die regulasies, voor die gemelde wysiging van regulasie 9, geen uitdruklike magtiging aan die tweede respondent verleen om 'n permit oor te dra nie. Dit is gevolglik duidelik, meen ek, dat die verbod in regulasie 9 die tweede respondent verbied het om enige permit oor te dra. Die feit dat tweede respondent gepoog het om, wat in werklikheid op 'n oordrag of die uitreiking van 'n nuwe permit neergekom het,

te bewerkstellig ingevolge regulasie 7, is n aanduiding dat hy bewus was daarvan dat hy nie by magte was om n permit oor te dra nie.

Weens bogemelde redes is ek van mening dat tweede respondent sy magte oorskry het toe hy permit nr 4/125/06 aan eerste respondent uitgereik het, met die gevolg dat hierdie permit n nulliteit was. Daaruit volg dat die eerste respondent nie geregtig was op enige van die regshulp wat hy by die Hof a quo aangevra het nie en dat sy aansoek verkeerdelik toegestaan is. Die betoog in hierdie Hof deur mnr Vorster, namens die tweede respondent, dat eerste respondent die verkeerde prosedure in die Hof a quo gebruik het deurdát hy die hersieningsprosedure van Hofreël 53 moes gebruik het ten opsigte van sy aanval op die versuim van die tweede respondent om permit nr 4/125/06 aan Wilkens oor te dra, kom gevolglik nie ter sprake nie.

Wat permit nr 4/125/05 betref, bestaan daar twyfel oor die geldigheid van hierdie permit sowel as van dié van

sy voorganger of voorgangers wat aan die appellante uitgereik is. Op 14 Desember 1982 toe permit nr 4/125/05 uitgereik is, het appellante nie 'n hoenderboerdery bedryf nie en ook oor geen persele beskik waarop sy 'n hoenderboerdery kon bedryf nie. Verder is dit nie bekend onder welke omstandighede en ingevolge welke regulasies die voorganger of voorgangers van permit nr 4/125/05 aan die appellante uitgereik is nie en of hulle mank gaan aan dieselfde gebrek wat aan permit 4/125/06 kleef nie. Dit is egter nie nodig om hieroor te beslis nie. Die saak in die Hof a quo het oor die geldigheid van eerste respondent se permit nr 4/125/06 gegaan, al het die appellante die hof gevra om te verklaar dat permit nr 4/125/05 geldig is. In hierdie Hof het mnr Hopf, namens die appellante, nie vir enige bevel aangaande permit nr 4/125/05 gevra nie.

Dit laat die kwessie van koste. Mnr Hopf het vir 'n kostebevel teen sowel die eerste as die tweede respondent gevra, beide wat die verrigtinge

in die Hof a quo en op appèl betref. Die algemene reël, waarop namens die tweede respondent gesteun is, is dat 'n kostebevel nie toegestaan word teen 'n openbare amptenaar wat in die foutiewe maar bona fide uitoefening van sy ampspligte opgetree het nie. Dit is egter nie 'n onbuigsame reël wat in alle gevalle geld sodat die Hof se diskresie aan bande gelê word nie.

(Coetzeestroom Estate and Gold Mining Company v Registrar

of Deeds 1902 TS 216 op 223; Die Meester v Joubert en Andere

1981(4) SA 211(A) op 224 D-F en die tot nog toe ongerapporteerde beslissing van hierdie Hof, gelewer op 30 Augustus 1988 in

The Attorney-General for the Eastern Cape v Blom and Others).

In die aansoek voor die Hof a quo is 'n kostebevel teen die tweede respondent aangevra slegs indien hy die aansoek sou bestry. Soos ek reeds daarop gewys het, was die antwoordende beëdigde verklaring van mnr Gouws nie net gemik teen die verkeerde sitasie nie. Sy houding, waarmee die huidige tweede respondent hom daarna ten volle vereenselwig

het, was om kant te kies in die geskil tussen die appellant en die eerste respondent en om, in stede van te berus in die uitspraak van die Hof, te vra dat die regshulp wat deur die eerste respondent aangevra is, van die hand gewys word.

Die kern van mnr Gouws se beswaar was dat, waat h perseel met die fasiliteite vir h hoenderboerdery, verhuur was, die tweede respondent by magte was om af te wyk van die normale prosedure en om nóg die bestaande permit in te trek, nóg h nuwe permit uit te reik, maar om h gewysigde permit ingevolge regulasie 7 aan die huurder uit te reik wat sou geld vir die duur van die huurkontrak, met behoud van die regte van die verhuurder. Tweede respondent het deurgaans in die verkeerde standpunt volhard dat permit nr 4/125/06 geldiglik aan die eerste respondent uitgereik is en dat dit nie sonder appellant se goedkeuring vervreem kon word nie. Die verwarring wat uit hierdie standpunt gespruit het, was na my mening die direkte oorsaak van die geskil en daaropvolgende litigasie tussen

die appellante en die eerste respondent.

Onder hierdie omstandighede is ek van mening dat 'n kostebevel ook teen tweede respondent gemaak moet word soos deur mnr Hopf versoek (vgl Rent Control Board and Another v South African Breweries Ltd 1943 AD 456 op 467-468 en MacLean v Haasbroek NO and Others 1957(1) SA 464(A) op 468G-469B).

Gevolgtlik slaag die appèl met koste, wat insluit die koste van die aansoek by die Hof a quo om verlof om te appelleer sowel as die koste van die aansoek by hierdie Hof vir verlof om te appelleer. Die koste word deur die eerste en tweede respondente gesamentlik en afsonderlik betaal. Die bevel van die Hof a quo word met die volgende bevel vervang: "Die aansoek word van die hand gewys met koste wat deur die applikant en die tweede respondent gesamentlik en afsonderlik betaal moet word".

W. VIVIER AR.

CORBETT AR)
 JOUBERT AR) Stem saam.
 STEYN AR)
 EKSTEEN AR)