

VRYSTAATSE HOË HOF, BLOEMFONTEIN
REPUBLIEK VAN SUID-AFRIKA

Appèl Nr. : 142/2010

In die appèl tussen:-

<u>MOQHAKA MUNISIPALITEIT</u>	1ste Appellant
<u>M A MOKGOSI</u>	2de Appellant
<u>M V DUMA</u>	3de Appellant
<u>JIMMY MASWANGANYI</u>	4de Appellant
<u>RUDOLPH MEYER</u>	5de Appellant

en

<u>OLGA RADEMAN</u>	Respondente
----------------------------	-------------

<u>CORAM:</u>	JORDAAN, R <i>et</i> KHAN, WND R
----------------------	----------------------------------

<u>AANGEHOOR OP:</u>	16 AUGUSTUS 2010
-----------------------------	------------------

<u>UITSPRAAK DEUR:</u>	JORDAAN, R
-------------------------------	------------

<u>GELEWER OP:</u>	2 SEPTEMBER 2010
---------------------------	------------------

[1] Die respondente het in die Landdroshof van Kroonstad suksesvol aansoek gedoen vir sekere bevele teen die huidige appellante (respondente in die hof *a quo*). Die respondente se aansoek was in wese gebaseer op die mandament van spolie. Sy het beweer dat sy in ongestoorde besit en gebruik was van elektrisiteit wat deur

die appellante verskaf is en dat haar gebruik en toegang tot elektrisiteit deur die appellante onregmatiglik beëindig is deur die kragtoevoer tot haar eiendom af te sny. Die enigste bewering wat sy gemaak het wat dui op moontlike onregmatige afsnyding, is haar bewering dat die afsnyding geskied het sonder 'n hofbevel.

- [2] Dit was gemene saak dat die respondente (applikante in die hof *a quo*) woonagtig was te Kroonstad en die eienaar en bewoner was van 'n woning geleë te Panoramapark nr. 1, Kroonstad. Dit was ook gemene saak dat sy alle heffings ten opsigte van elektrisiteitsverbruik, riolering, vullisverwydering en watervoorsiening betaal het. Dit is ook gemene saak dat sy as lid van die Belastingbetalers- en Inwoners Vereniging van die betrokke munisipaliteit uit protes teen swak dienslewering geweier het om erfbelasting aan die munisipaliteit oor te betaal. Dit is voorts gemene saak dat die kragtoevoer deur die appellant, deur middel van sy werknemers, tweede tot vyfde appellante, afgesny is.

- [3] Die respondente het ook beweer dat sy nie 'n persoon is soos bedoel in artikel 21(5) (voorheen artikel 22(5)) van die

Electricity Regulation Act, Nr. 4 van 2006 nie en dat sy wel geregtig is op elektrisiteitsvoorsiening in terme van artikel 21(3) van voormelde Wet.

- [4] Die appellante het beweer dat die respondente 'n uitstaande rekening, verskuldig aan die eerste appellant, gehad het in die bedrag van R2 986,96 ten opsigte van erfbelasting en dat die respondente behoorlik kennis gekry het dat sy agterstallig en aangemaan is vir betaling van die bedrag. Appellante het ontken dat die afsluiting van die elektrisiteit onregmatig geskied het. Respondente het geen repliek tot die opponerende verklarings afgelewer nie.
- [5] Die Verhoorhof het die aansoek toegestaan en bevele teen al vyf appellante verleen. Onder andere is ook 'n verbiedende interdik verleen wat die appellante verbied om die respondente se kragtoevoer in die toekoms af te sny solank as wat sy voortgaan om die nodige heffings ten opsigte daarvan te betaal.
- [6] Die appellante kom in hoër beroep teen die bevele verleen. Voor aanhoor van die appèl het die respondente die bevele,

deur die landdros verleen ten opsigte van die verbiedende interdik, sowel as die koste bevele in soverre dit op die tweede tot vyfde respondente van toepassing is, abandoneer.

- [7] Uiteindelik is die enigste geskilpunt die vraag of die afsluiting van die elektrisiteit regmatig of onregmatig was. Die appellante steun daarop dat die afsnyding regmatig geskied het, aangesien dit in terme van statutêre magtiging geskied het.
- [8] Onder andere is namens die appellante aangevoer dat die mandament van spolie nie beskikbaar is vir die afdwinging van kontraktuele vorderings nie. Daar is aangevoer dat die Hof geregteik kennis daarvan kan neem dat die verskaffing van elektrisiteit uit hoofde van kontraktuele verbintenis gedoen word.
- [9] Die Electricity Regulation Act, Nr. 4 van 2006, maak dit egter duidelik dat die reg op elektrisiteitsvoorsiening nie suiwer kontraktueel van aard is nie. Wat meer is, het die Grondwethof ook reeds beslis dat elektrisiteitsvoorsiening

een van die basiese dienste is wat deur 'n munisipaliteit gelewer moet word in terme van die Grondwet en relevante statutêre voorskrifte. Sien **JOSEPH AND OTHERS v CITY OF JOHANNESBURG AND OTHERS** 2010 (4) SA 55 (CC) para [40] en [47]. Dit is myns insiens duidelik dat die verskaffing van elektrisiteit aan inwoners van 'n munisipaliteit nie 'n blote kontraktuele verbintenis is nie, maar inderdaad statutêr gereël word en grootliks statutêr beheer word. Die respondente se aansoek was derhalwe nie suiwer gerig op die nakoming van kontraktuele verpligtinge nie.

- [10] Namens die respondente is voorts aangevoer dat die appellant verplig was om tydig aan die respondente kennis te gee van sy voorneme om die elektrisiteit af te sny. Namens die respondente is daarop gewys dat die appellante bloot beweer het dat die respondent behoorlik aangemaan is voor die afsnyding met betrekking tot haar agterstallige rekening, maar dat dit nie blyk asof die aanmaning spesifiek vermeld dat die appellant van voorneme is om die elektrisiteit af te sny by wanbetaling nie. Die vereiste vir sodanige kennisgewing word natuurlik duidelik bevestig in **JOSEPH v CITY OF JOHANNESBURG**, *supra*, te par. [61].

[11] In die onderhawige geval is die probleem egter dat die respondente bloot in haar funderende stukke beweer het dat die krag afgesny is sonder 'n hofbevel en nooit die vraag of daar vooraf behoorlik kennis gegee is, geopper het nie. Die appellante was dus nooit geroepe om op so 'n bewering te antwoord nie. Dit mag wees dat, indien dit geopper was, die appellante heel moontlik meer volledig met daardie aspek sou en kon gehandel het. Die respondente se saak was bloot dat die afsnyding sonder 'n hofbevel geskied het en was daar geen bewering dat dit geskied het sonder voorafgaande kennisgewing wat voldoen aan die vereistes gestel in voormelde beslissing nie.

[12] Ter regverdiging van sy optrede, steun die appellant hoofsaaklik op artikel 25 van sy Kredietbeheer- en Skuldinvorderings Regulasies, wat uitgevaardig was op 14 Mei 2004 ingevolge die verpligting op die appellant gelê ingevolge artikels 96 en 97 van die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Stelsels, Nr. 32 van 2000. Artikel 96 bepaal:

“'n Munisipaliteit moet –

- (a) alle gelde invorder wat aan hom verskuldig en betaalbaar is, behoudens hierdie Wet en enige ander toepaslike Wetgewing; en
- (b) vir die doel, 'n kredietbeheer- en skuldinvorderingsbeleid aanneem, in stand hou en implementeer wat nie strydig is nie met sy eiendomsbelastingsbeleid en sy tariefbeleid wat aan die bepalings van hierdie Wet voldoen.”

Artikel 97 bepaal:

dat 'n kredietbeheer- en skuldinvorderingsbeleid voorsiening moet maak vir:

- “(a) kredietbeheerprosedures en meganismes;
- b) skuldinvorderingsprosedures en meganismes;
- c) voorsiening vir hulpbehoewende debiteure wat nie-strydig is nie met sy eiendomsbelastingsbeleid en sy tariefbeleid en enige nasionale beleid oor hulpbehoewendes;
- (g) beëindiging van dienste of die beperking van die verskaffing van dienste wanneer betalings agterstallig is;”

Artikel 102 van voormelde Wet bepaal as volg:

- “(1) 'n Munisipaliteit kan –
- (a) enige afsonderlike rekeninge van persone wat vir

betalings aan die munisipaliteit aanspreeklik is,
konsolideer;

- (b) 'n betaling deur so 'n persoon krediteer teen enige rekening van daardie persoon; en
- (c) enige van die skuldinvorderings- en kredietbeheermaatreëls implementeer waarvoor in hierdie hoofstuk voorsiening gemaak word met betrekking tot enige agterstallige bedrae op enige van die rekeninge van so 'n persoon.”

Artikel 4 van die Wet handel met die regte en verpligtinge van Munisipale Rade en bepaal, onder andere, dat die Raad van 'n munisipaliteit die reg het om:

- “(c) om die sake van die munisipaliteit te finansier deur-
 - i) gelde vir dienste te hef; en
 - ii) bo-belasting op gelde, eiendomsbelasting en, in die mate deur Nasionale Wetgewing daartoe gemagtig, ander belastings, heffings en aksyns te hef.”

Artikel 74 van dieselfde Wet maak voorsiening vir die verpligting van 'n Munisipale Raad om 'n tariefbeleid aan te neem en te implementeer en bepaal in sub-artikel 2 dat 'n tariefbeleid minstens sekere beginsels moet weergee, onder andere:

- “(e) tariewe teen vlakke gestel moet word wat die finansiële volhoubaarheid van die diens fasiliteer, met inagneming van subsidiëring uit bronne anders dan die betrokke diens;”

[13] Artikel 25 van die appellant se Kredietbeheer- en Skuldinvorderings Regulasies, waarna hierin tevore verwys is, bepaal as volg:

- “25 (1) The municipality may restrict or disconnect the supply of water and electricity or discontinue any other service to any premises whenever a user of any service –
 - (a) fails to make full payment on the due date or fails to make acceptable arrangements for the repayment of any account for services, rates or taxes.”

Artikel 25(3) van dieselfde Regulasies bepaal:

“The right to restrict, disconnect or terminate a service due to non-payment shall be in respect of any service rendered by the municipality and shall prevail notwithstanding the fact that payment has been made in respect of any specific service and shall prevail notwithstanding the fact that the person who enter into an agreement for supply of services with the municipality and the owner are different entities or persons, as the case may be.”

[14] Namens die respondente is aangevoer dat die Electricity Regulations Act, Nr. 4 van 2006, ‘n reg aan inwoners verleen om elektrisiteit te ontvang en dat sodanige reg ook ‘n grondwetlike reg is. Na laasgenoemde aspek is reeds verwys. Artikel 21 van voormelde Wet bepaal, onder andere, as volg:

- “(3) A transmission or distribution licensee must, to the extent provided for in the licence, provide non-discriminatory access to the transmission and distribution power systems to third parties.
- (4) Access in terms of sub-section (3) must be provided on the conditions set out in the licence of such transmitter or distributor, that may relate to-

- (a) the circumstances under which access must be allowed;
- (b) the circumstances under which access may be refused;”

Sub-artikel 5 bepaal:

“The licensee may not reduce or terminate the supply of electricity to a consumer, unless-

- (b) the customer has failed to honour, or refuse to enter into, an agreement for the supply of electricity; or
- (c) the customer has contravened the payment conditions of that licensee.”

[15] Namens die respondente is voorts aangevoer dat artikel 97 van die Stelselwet, hierbo vermeld, nie uitdruklik voorsiening maak vir die opskorting van ‘n spesifieke diens weens wanbetaling van ‘n ander heffing of diens nie. Dit is voorts aangevoer dat, indien artikel 97 wel so vertolk kan word dat dit die opskorting van ‘n diens magtig by wanbetaling van ander heffings of belastings, laasgenoemde artikel, synde ‘n algemene Wet, teenstrydig is met en ondergeskik is aan die Electricity Regulation Act, synde ‘n

spesifieke en spesiale bepaling ten opsigte van elektrisiteitsvoorsiening. Daar is derhalwe aangevoer dat artikel 25 van die Regulasies voormeld van die applikant, strydig is met die Elektrisiteitswet en tot daardie mate *ultra vires* is.

[16] By die beoordeling van bogenoemde argumente, moet as breë agtergrond in ag geneem word die grondwetlike verpligtinge wat op 'n munisipaliteit geplaas word om dienste te lewer op 'n volhoubare wyse. Artikel 151(3) van die Grondwet bepaal:

“'n Munisipaliteit het die reg om op eie inisiatief die plaaslike regeringsaangeleenthede van sy gemeenskap te bestuur, behoudens Nasionale en Provinsiale Wetgewing, soos in die Grondwet bepaal.”

Artikel 152(1)(b) bepaal:

“(1) Die oogmerke van Plaaslike Regering is –

.....

(b) om te verseker dat dienste op volhoubare wyse aan gemeenskappe verskaf word;”

Artikel 156 van die Grondwet bepaal in sub-artikel 5:

“'n Munisipaliteit het die reg om enige bevoegdheid uit te oefen met betrekking tot 'n aangeleentheid wat redelijkerwys nodig is vir, of verband hou met, die doeltreffende verrigting van sy funksies.”

[17] In **PRETORIA CITY COUNCIL v WALKER** 1998 (2) SA 363 (CC) te bl. 400 C word die volgende vermeld:

“Local government is as important a tier of public administration as any. It has to continue functioning for the common good; it, however, cannot do so efficiently and effectively if every person who has a grievance about the conduct of a public official or a governmental structure were to take the law into his or her own hands or resort to self-help by withholding payment for services rendered. That conduct carries with it the potential for chaos and anarchy and can therefore not be appropriate.”

In **MKONTWANA v NELSON MANDELA METROPOLITAN MUNICIPALITY AND ANOTHER; BISSETT AND OTHERS v BUFFALO CITY MUNICIPALITY AND OTHERS; TRANSFER RIGHTS ACTION CAMPAIGN AND OTHERS v MEC, LOCAL GOVERNMENT AND HOUSING, GAUTENG, AND OTHERS (KWAZULU-NATAL LAW SOCIETY AND**

MSUNDUZI MUNICIPALITY AS AMICI CURIAE 2005 (1) SA

530 (CC) te 557 C word die volgende deur die Grondwethof vermeld:

“There is disputed evidence before us concerning the degree of inefficiency of the municipalities that have been cited. No more should be said about this aspect than that if the inefficiency of the municipality degenerates to the extent where it can be proved to be negligence that occasioned damage to the owner of the property concerned, owners may have a delictual claim for damages against the municipality. It must be emphasised that it is imperative for municipalities to do everything reasonable to reduce amounts owing. Otherwise, the sustainability of the delivery of municipal services is likely to be in real jeopardy.”

[18] Uit die voormelde is dit duidelik dat munisipaliteite hul funksies so moet bestuur dat dienste finansieel volhoubaar gelewer kan word. Daarvoor is munisipaliteite gemagtig om dienstegelde, belastinge, ensovoorts te hef deur, onder andere, artikel 4 van die Stelselwet, waarna reeds hierin tevore na verwys is. In soverre dienste gelewer word waarvoor eindgebruikers vir die hoeveelheid gebruik betaal,

soos byvoorbeeld water- en elektrisiteitsverbruik, moet in ag geneem word dat daardie kommoditeite ook deur die munisipaliteit aangewend moet word ten behoeve van die algemene publiek. Elektrisiteit moet gebruik word vir straatligte en openbare areas, om water te pomp vir die gebruik van eindgebruikers sowel as openbare areas, ensovoorts. Vir hierdie doel word kruissubsidiëring ten opsigte van munisipaliteite se onderskeie bronne van inkomste nie alleen soms genoodsaak nie, maar uitdruklik erken in artikel 74(2)(e) van die Stelselswet, waarna ook reeds verwys is.

- [19] Myns insiens moet artikel 97(1) van laasgenoemde Wet in bogemelde lig gesien en interpreteer word. So gesien, bevat dit geen beletsel teen 'n kredietbeleid wat die opskorting van 'n diens weens wanbetaling van ander bronne van inkomste deur 'n munisipaliteit, magtig nie. 'n Munisipaliteit moet volhoubare dienste lewer deur, onder andere, van kruissubsidiëring gebruik te maak. 'n Munisipale raad kan inkomste verkry uit eiendomsbelasting deels aanwend vir kragvoorsiening aan openbare geriewe, subsidiëring van kragvoorsiening aan behoeftige eindgebruikers, ens. Die

magtiging om dienste op te kort ten einde betaling van alle gelde aan 'n munisipaliteit verskuldig af te dwing, het klaarblyklik ten doel om 'n munisipaliteit in staat te stel om alle dienste volhoubaar te verskaf en nie beperk te word tot afdwinging van betalings slegs ten opsigte van spesifieke dienste of heffings nie.

[20] Myns insiens is artikel 25 van die Kredietbeheer en Invorderings Regulasies van die appellant dus nie *ultra vires* die Stelselswet nie.

[21] Die uiteindelijke vraag wat gestel moet word, is of die Stelselswet as algemene Wet in konflik is met die spesifieke bepalinge vervat in die Electricity Regulation Act. Daar is reeds op gewys dat artikel 21(4)(b) van laasgenoemde Wet bepaal dat toegang tot elektrisiteit verskaf moet word op die voorwaardes uiteengesit in die betrokke verspreiders lisensie, wat mag insluit die omstandighede waaronder toegang geweier kan word. Die lisensie voorwaardes was en is egter nie in die onderhawige saak bekend nie. Daar kan derhalwe nie vasgestel word wat, *in casu*, in die verband deur die lisensievoorwaardes gemagtig is nie. Aangesien

die bewyslas op die respondente gerus het om aan te toon dat die beëindiging van haar dienste onregmatig was en indien sy op 'n verbreking van die lisensievoorwaardes wou steun, moes sy dit beweer het en haar in daardie opsigte van die bewyslas gekwyt het. Dit het sy nie gedoen nie.

[22] Meer belangrik egter is die bepalinge van artikel 21(5)(b) en (c) van voormelde Wet. Daardie artikels magtig afsnyding van elektrisiteitsvoorsiening indien die eindgebruiker versuim om 'n ooreenkoms vir die verskaffing van elektrisiteit na te kom of die gebruiker die betalingsvoorwaardes van die lisensiehouer oortree.

[23] Dit is algemeen bekend dat 'n munisipaliteit dienste lewer aan inwoners uit hoofde van 'n formele aansoek vir verskaffing van voormelde dienste. Dit is prakties onmoontlik om met elke inwoner 'n omvattende afsonderlike ooreenkoms te sluit ten opsigte van elke sodanige diens. Die verhouding tussen 'n munisipaliteit en sy inwoners word in wese gereël deur Statuut, Munisipale Verordeninge en Regulasies. So byvoorbeeld word tariewe vir dienste van tyd tot tyd, natuurlik onderhewig aan prosedurele voorskrifte,

deur munisipaliteite aangepas en is op alle inwoners van toepassing (met uitsondering van statutêr toelaatbare differensiasie ten opsigte van byvoorbeeld behoeftige gebruikers). So ook is die algemene voorsienings- en betalingsterme en voorwaardes soos van tyd tot tyd aangepas by wyse van regulasie of munisipale verordening op gebruikers universeel van toepassing. Daar is reeds op gewys dat die bron van diensteverskaffing aan munisipale inwoners nie uitsluitlik kontraktueel van aard is nie maar deels van statutêre oorsprong is.

- [24] Indien daar 'n oënskynlike konflik tussen verskillende wette bestaan moet dit so interpreteer word op 'n wyse wat poog om die twee bepalinge met mekaar te versoen sodat aan beide regsrag verleen word, indien moontlik. Ek meen dat artikel 97(1) van die Stelselwet en artikel 21(5) van die Electricity Regulation Act wel sodanig versoenbaar is. Daar is reeds bevind dat artikel 97 van die Stelselwet 'n munisipaliteit magtig om 'n kredietbeleid en skuldinvorderingsbeleid te volg in terme waarvan betaling van alle gelde verskuldig aan 'n munisipaliteit as voorwaarde vir voortgesette verskaffing van 'n diens of dienste gestel kan

word. So 'n betalingsbeleid is uit die aard van die saak van toepassing en bindend op inwoners van die munisipaliteit. Dit vorm deel van die statutêre raamwerk waarbinne dienste gelewer word en reël by noodwendige implikasie die verhouding tussen die munisipaliteit en inwoners met betrekking tot die verskaffing van dienste. As sulks vorm dit deel van die ooreenkoms vir verskaffing van dienste en vorm ook deel van die munisipaliteit se betalings en verskaffingsvoorwaardes. Die nie-nakoming daarvan deur 'n inwoner sou derhalwe daarop neerkom dat die vereistes gestel in artikel 21(5)(b) en/of (c) aan voldoen is, sodat die munisipaliteit geregtig is om die verskaffing van elektrisiteit te staak. Artikel 21(5) erken by noodwendige implikasie dat 'n lisensiehouer terme en voorwaardes in sy ooreenkoms met 'n verbruiker kan beding asook betalingsvoorwaardes kan stel.

- [25] Gevolglik is ek van mening dat artikel 97(1) van die Stelselswet en artikel 21(5) van die Electricity Regulation Act nie teenstryding en in konflik is nie en dat artikel 25 van die appellant se kredietbeleid regulasies nie *ultra vires* die Electricity Regulation Act is nie.

[26] Uit hoofde van die voorgaande het die respondent nie bewys dat die afsluiting van haar elektrisiteit onregmatig was nie. Intendeel is ek van mening dat die optrede wel statutêr gemagtig was.

[27] Volledigheidshalwe wys ek daarop dat die vroeëre beslissing van hierdie hof in **SENEKAL INWONERSVERENIGING EN 'N ANDER v PLAASLIKE OORGANGSRAAD SENEKAL/MATWABENG** 1998 (3) SA 719 (O) beslis is voor die inwerkingtreding van die Stelselswet en daardie hof op die toe bestaande wetgewing bevind het dat die verbruikers wel aan die voorsieningsvoorwaardes voldoen het. Dit is derhalwe onderskeibaar van die huidige aangeleentheid in meerdere opsigte.

[28] In konklusie is ek derhalwe van mening dat die appèl moet slaag met koste en dat die bevel van die hof *a quo* ter syde gestel en vervang moet word met die volgende:
Die aansoek word afgewys met koste.

Dit word derhalwe so gelas.

A.F. JORDAAN, R

Ek stem saam.

G. KHAN, WND R

Namens die appellant:

Adv. S.J. Reinders
In opdrag van:
Rosendorff Reitz Barry
BLOEMFONTEIN

Namens die respondent:

P.J.T. De Wet
In opdrag van:
Symington & De Kok
BLOEMFONTEIN

/sp