

FORM A
FILING SHEET FOR EASTERN CAPE JUDGMENT

047/2005 ECJ NO :

PARTIES: CDA BOERDERY (EDMS) BPK & 1 ANDER v NELSON MANDELA
METROPOLITAANSE MUNISIPALITEIT & 4 ANDER

DATE OF HEARING: 28/04/2005

DATE DELIVERED: 07/06/2005

REFERENCE NUMBERS -

- Registrar: 1749/2003&1507/03

JUDGE(S): FRONEMAN, J

LEGAL REPRESENTATIVES -

Appearances:

- for the State/Applicant(s)/Appellant(s): JP DE BRUIN SC; FWA DANZFUSS SC
- for the accused/respondent(s): RG BUCHANAN SC; G GOOSEN SC

Instructing attorneys:

- Applicant(s)/Appellant(s): GREYVENSTEIN NORTIER
- Respondent(s): McWILLIAMS & ELLIOT; STATE ATTORNEYS

IN DIE HOOGGEREGSHOF VAN SUID-AFRIKA

SUID-OOS KAAPSE PLAASLIKE AFDELING

Saaknommers 1749/2003&1507/03

Rapporteerbaar

Date Delivered: 07/06/2005

In die saak tussen:

CDA BOERDERY (EDMS) BPK

Eerste Applikant

WESTERN AREAS PROPERTY AND

RESIDENT ASSOCIATION

Tweede Applikant

en

NELSON MANDELA METROPOLITAANSE

MUNISIPALITEIT

Eerste Respondent

SPEAKER VAN DIE NELSON MANDELA

METROPOLITAANSE MUNISIPALITEIT

Tweede Respondent

PREMIER VAN DIE OOS-KAAP PROVINSIE

Derde Respondent

LUR VIR BEHUISING EN PLAASLIKE BESTUUR,

OOS-KAAPSE REGERING

Vierde Respondent

DIREKTEUR VAN WAARDASIES

Vyfde Respondent

Opsomming: Munisipale eiendomsbelasting en tussentydse grondwaardasies van landelike eiendomme wat vir landboudoeleindes gebruik word, nie ongrondwetlik of ongeldig weens botsing met art 229 van die Grondwet of nie-voldoening aan waardasie-ordonnansie nie.

UITSPRAAK

Froneman R.

[1] Die oorgangsproses in Suid-Afrika na 'n nuwe grondwetlike bedeling, gegrond onder andere op menswaardigheid, die bereiking van gelykheid, en vryheid,¹ is dikwels 'n ongemaklike en soms pynlike proses. Op plaaslike regeringsvlak word die aanpassings wat dit verg verder bemoeilik deur die ingewikkelde wetgewing waardeur geworstel moet word om vas te stel wat die behoorlike aard en omvang van die bevoegdheide van plaaslike regeringsinstansies in bepaalde gevalle is.² In geskil in die huidige geding is die aard van die bevoegdheid van die eerste respondent om eiendomsbelasting te hef op landelike grondeienaars, en die wyse waarop die bevoegdheid uitgeoefen mag word.

[2] Die applikante verteenwoordig landelike grondeienaars wat nie voorheen aan hierdie tipe munisipale belasting onderworpe was nie (geriefshalwe word verder na die applikante as die 'landelike grondeienaars' verwys). Die eerste respondent ('die

¹ Artikel 1(a) van die Grondwet.

² Sien *City of Cape Town v Robertson and another* 2005 (2) SA 323 (CC); 2005 (3) BCLR 199 (CC), voetnota 8 tot para. [9], vir 'n lys van die sake waarin probleme in hierdie verband reeds voor die hof geding het.

nuwe munisipale owerheid') is die entiteit wat in die derde en finale fase van die hervorming van plaaslike regering ³ nou die verantwoordelikheid en bevoegdheid dra om die belasting te hef. Die applikante beweer eerstens dat die vasstelling van die belasting ongrondwetlik is, en tweedens dat die uitvoering daarvan op grond van 'n defektiewe waardasieproses nietig verklaar moet word. Hierdie gronde word later in die uitspraak van nader beskou, maar eers die tersaaklike feite.

[3] Die landelike grondeienaars se onroerende eiendom het voorheen binne die jurisdiksie van die Westelike Distriksmunisipaliteit ('die vorige munisipale owerheid') geval . Soos gemeld, was hulle nie onderhewig aan munisipale eiendomsbelasting onder daardie bedeling nie. Met die rasionalisasie van plaaslike regering val hulle nou onder die jurisdiksie van die nuwe munisipale owerheid. Die nuwe munisipale owerheid het op 10 Junie 2002 belasting op onroerende eiendom goedgekeur na aanleiding van 'n verslag van die uitvoerende burgemeester. Die koers vir die eerste boekjaar, 1 Julie 2002 tot 30 Junie 2003, het 7,1859 sent in die rand beloop, gebaseer op die toepaslike waardasie van die eiendom. Die volgende jaar is dit verhoog tot ongeveer 7,9 sent in die rand. Geen waardasies het vir die eiendomme in die gebied van die vorige munisipale owerheid bestaan nie en die nuwe munisipale owerheid het besluit om tussentydse waardasies te laat doen ingevolge die bepalinge van die ou Provinsiale Skattingsordonnansie, ⁴ ('die Skattingsordonnansie') sodat die belastings verhaal kon word.

[4] Die landelike grondeienaars het op 21 Augustus 2003 'n dringende aansoek

³ *Id.*, paras. [9] en [10], waar die verskillende fases kortliks opgesom word.

⁴ No. 26 van 1944.

geloods om die nuwe munisipale owerheid te verbied om met geregtelike stappe voort te gaan teen die landelike grondeienaars vir die afdwing van betaling van belastings gehef op hul onroerende eiendom. So 'n bevel is by ooreenkoms verleen op 28 Augustus 2003, onderworpe daaraan dat die landelike grondeienaars die huidige aansoek ('die hoofaansoek') binne 'n sekere tydperk moes loods. Koste van die tussentydse aansoek is voorbehou.

[5] In die hoofaansoek het die landelike grondeienaars aanvanklik ook gevra dat die nuwe munisipale owerheid se diensteheffings ongeldig verklaar word, maar hierdie aspek van die aangevraagde regshulp is later laat vaar. Wat in geskil oorbly is (1) die geldigheid van die belastingvasstellings, en (2) die geldigheid van die waardasieproses waarmee uitvoering van die vasstellings bewerkstellig word.

Plaaslike regerings se bevoegdheid om belastings te hef

[6] Die Konstitusionele Hof se beslissings in *Fedsure Life Assurance Ltd and others v Greater Johannesburg Transitional Metropolitan Council and others*⁵ ('Fedsure') en *City of Cape Town and another v Robertson and another*⁶ ('City of Cape Town') maak dit nou onteenseglik duidelik dat plaaslike regerings, soos die nuwe munisipale owerheid hier, oorspronklike wetgewingsbevoegdheid besit wat ontleen is aan die Grondwet, en dat die uitoefening van daardie wetgewingsbevoegdheid nie 'administratiewe optrede' daarstel wat onderhewig is aan die reg tot regverdige administratiewe optrede in terme van die Grondwet,⁷ of nasionale wetgewing gegrond

⁵ 1999 (1) SA 374 (CC); 1998 (12) BCLR 1458 (CC).

⁶ Nota 2 hierbo.

⁷ Artikel 33 van die Grondwet.

daarop,⁸ nie. Wetgewing deur plaaslike regeringsowerhede moet egter steeds binne die perke van hul wettige bevoegdheide geskied, en kan steeds aangeveg word op grond daarvan dat hulle die grondwetlike legaliteitsbeginsel veronagsaam het.⁹

[7] Die nuwe munisipale owerheid hier ter sake, het die oorspronklike bevoegdheid om munisipale grondbelastings te hef uit hoofde van die bepalings van artikel 229(1) (b) van die Grondwet:¹⁰

“229(1) Behoudens subartikels (2),(3) en (4) kan ’n munisipaliteit -

(a)...;

(b) indien deur nasionale wetgewing daartoe gemagtig, ander belastings, heffings en regte oplê wat gepas is vir plaaslike regering of vir die kategorie plaaslike regering waarin daardie munisipaliteit val, maar geen munisipaliteit mag inkomstebelasting, belasting op toegevoegde waarde, algemene verkoopbelasting of doeaneregte oplê nie.”

Voordat ek verwys na die toepaslike nasionale wetgewing wat munisipaliteite magtig om hierdie grondwetlike bevoegdheid uit te oefen, is dit nodig om te meld dat die grondwetlike bevoegdheid nie onbegrens is nie. Art. 152(2) van die Grondwet bepaal dat ’n munisipaliteit daarna moet streef om binne sy finansiële en administratiewe vermoë die oogmerke in art. 152 (1) uiteengesit, te verwesenlik. In art. 156 van die Grondwet word verwys na die plaaslike regeringsaangeleenthede en ander aangeleenthede wat aan plaaslike regerings opgedra word ingevolge nasionale of

⁸ Die “Promotion of Administrative Justice Act” 53 van 2002 (‘PAJA’) wat nie in Afrikaans of enige van die inheemse amptelike tale gepubliseer is nie.

⁹ *Fedsure*, paras. [53] – [60].

¹⁰ *City of Cape Town*, nota 2 hierbo, para. [62].

provinsiale wetgewing, waaroor munisipaliteite binne hulle gebied uitvoerende gesag en die reg op administrasie mag uitoefen. Art. 229(2) self bepaal dat munisipaliteite se belastingbevoegdheede deur nasionale wetgewing gereguleer mag word ¹¹, en dat hierdie bevoegdheede nie uitgeoefen mag word op 'n wyse wat 'nasionale ekonomiese beleid, ekonomiese bedrywighede oor munisipale grense heen of die nasionale beweeglikheid van goedere, dienste, kapitaal of arbeid wesenlik en onredelik benadeel nie'. ¹²

Opsommenderwys dus: mits daartoe gemagtig deur nasionale wetgewing, het 'n munisipaliteit die grondwetlike bevoegdheid om bepaalde soort belastings, insluitend eiendomsbelasting, te hef binne sy jurisdiksiegebied in verband met plaaslike regerings- en ander aangeleenthede wat ingevolge art. 156 van die Grondwet aan hom toegewys is. Die belastingbevoegdheid moet aangewend word om die oogmerke uiteengesit in art. 152 van die Grondwet te probeer verwesenlik, maar nie op 'n wyse wat die ekonomiese doelwitte uiteengesit in art. 229(2)(a) van die Grondwet wesenlik of onredelik benadeel nie.

Tot welke mate 'n munisipaliteit se belastingbevoegdheid onderworpe is aan die hersieningsbevoegdheid van die hof op grond van beweerde nie-nakoming van bogenoemde vereistes en standarde is 'n moeilike en potensieel omstrede vraag waartoe ek later in hierdie uitspraak sal terugkeer.

[8] Die nasionale wetgewing wat tans die belastingbevoegdheid van munisipaliteite

¹¹ Art. 229(2)(b).

¹² Art. 229(2)(a).

reguleer, is te vinde in art. 10G(7) van die Oorgangswet op Plaaslike Regering,¹³ ('die Oorgangswet'). Art. 10G(7)(a)(i) van die Oorgangswet bepaal dat:

“ ’n ... metropolitaanse plaaslike raad... kan by resoluëie eiendomsbelastinge hef en vorder met betrekking tot onroerende eiendom binne die regsgebied van die betrokke raad: Met dien verstande dat ’n gemeenskaplike belastingstelsel soos deur die metropolitaanse raad bepaal, van toepassing is binne die regsgebied van daardie metropolitaanse raad ...”

Art. 10G(7)(b)(i) bepaal dat ’n munisipaliteit ook by die bepaling van eiendombelasting kan:

“onderskei tussen verskillende kategorieë ...verbruikers en eiendom op gronde wat hy as billik beskou”.

Die beweerde ongrondwetlikheid van die eiendomsbelasting

[9] Die gronde waarop die landelike grondeienaars die grondwetlikheid van die nuwe munisipale owerheid aanveg is, as ek dit reg verstaan, die volgende:

- Dat een van die formele vormvereistes vir die behoorlike vasstelling van die belasting, te wete die toestemming van die derde respondent (die premier van die provinsie), nie nagekom is nie;
- Dat die heffing van die belasting strydig is met die bepalings van art. 229(2)(a) van die Grondwet;
- Dat die belastingkoers arbitrêr vasgestel is, en ook diskriminerend is insoverre die

¹³ No. 209 van 1993. ’n Nuwe wet wat daarmee handel, die ‘Local Government:Municipal Property Rates Act’, No. 6 van 2004, ('die Munisipale Eiendomsbelastingwet') is nog nie in werking gestel nie.

aard en inhoud daarvan verskil met die belastingkoerse wat op ander munisipale grondeienaars binne die nuwe munisipale owerheid se jurisdiksiegebied van toepassing is.

[10] Art. 82(1)(a) van die Kaapse Munisipale Ordonnansie,¹⁴ bepaal dat die toestemming van die derde respondent¹⁵ nodig is vir munisipale belastings wat twee sent in die rand oorskry. Soos reeds gemeld is die onderhawige belastingkoers heelwat meer as dit.¹⁶ Gevolglik, so is betoog, moes die derde respondent se toestemming verkry gewees het daarvoor, maar dit is nie gedoen nie.

Ek het vroeër verwys na die ingewikkelde wetgewing wat uitgepluis moet word om vas te stel wat die huidige ware bevoegdhede van munisipaliteite in bepaalde gevalle is. Hierdie bepaling van die Munisipale Ordonnansie is 'n illustrasie van die tipe probleem waarmee mens te make het. Mnr. Buchanan (wat saam met mnr. Goosen namens die respondente verskyn het) het aangevoer dat art. 82(1)(a) van die Munisipale Ordonnansie by implikasie herroep is deur die nuwe grondwetlike bestel soos beliggaam in die Grondwet en die Oorgangswet. Daarenteen het mnr. De Bruin (wat saam met mnr. Danzfuss vir die applikante verskyn het) aangevoer dat die bepaling nog geldig is en onder meer daarop gewys dat dit uit die stukke blyk dat die nuwe munisipale owerheid self steeds in verskeie opsigte aanvaar dat die toestemming van die derde respondent verkry moet word alvorens sommige van sy bevoegdhede geldiglik uitgevoer mag word.

¹⁴ No. 20 van 1974.

¹⁵ Die artikel verwys na die “administrateur” onder die ou bedeling, maar dit is gemeensaak dat die derde respondent hier in sy ou skoene staan.

¹⁶ Die respondente betwis die bewering dat die tarief so hoog is as wat die applikante aanvoer, maar selfs op hulle weergawe is dit meer as twee sent in die rand.

[11] In *City of Cape Town*¹⁷ het die Konstitusionele Hof beslis dat finale fase owerhede, soos die nuwe plaaslike owerheid hier, die bevoegdhede, magte en verpligtinge van vorige munisipale owerhede oorgeneem het, ingevolge die bepalings van art. 93(4) van die Wet op Plaaslike Regering: Munisipale Strukture,¹⁸ maar die hof het verder gegaan en aangedui dat die oorgangskema in uitdruklike terme ook oorspronklike en substantiewe belastingsbevoegdhede aan die nuwe owerhede verleen.¹⁹ Hierdie bevoegdhede moet uitgeoefen word in ooreenstemming met prosedures en voorskrifte van ander toepaslike wetgewing, solank die prosedures en voorskrifte nie bots met die bepalings van die Grondwet en nasionale wetgewing wat daardie bevoegdhede aan die nuwe owerhede verleen nie.²⁰ Die vraag is dus of die vereiste van verdere toestemming deur die derde respondent in art. 82(1)(a) van die Munisipale Ordonnansie²¹ bestaanbaar is met die nuwe oorspronklike belastingbevoegdheid van finale fase munisipale owerhede.

Na my oordeel is dit nie.

Die vereiste van toestemming kom nie in die tersaaklike bepalings van die Grondwet of die Oorgangswet voor nie. Die begrensing van die nuwe munisipale owerhede se belastingsbevoegdheid in die Grondwet of die Oorgangswet sluit nie beperkings, of

17 Nota 2 hierbo, para. [39].

18 No. 117 van 1998.

19 *City of Cape Town*, nota 2 hierbo, paras. [43] en [44].

20 “The mere qualification, that the power to impose levies on property must be exercised subject to the procedural and other prescripts of another law, does not render the power ineffectual or nugatory. It simply provides for the power to be supplemented and regulated by another compatible or complementary law”, per Moseneke J, *id.*, para. [44].

21 No. 20 van 1974.

gegradeerde beperkings, op die belastingkoers self in nie.²² In die konteks van die vorige bedeling, naamlik dié van gedelegeerde wetgewingsbevoegdheid van plaaslike regeringsinstansies, was sulke beperkings en toesig deur hoër regeringsvlakke verstaanbaar en noodsaaklik, maar in die nuwe plaaslike regeringsbestel van *oorspronklike* wetgewingsbevoegdheid is daar geen grondwetlike of wetgewende noodsaak daarvoor nie. Ek kan geen rede vind waarom die bepalings van vorige provinsiale wetgewing in die vorm van die Munisipale Ordonnansie²³ voorrang moet geniet bo latere grondwetlike en nasionale wetgewende bepalings wat op die oog af volledig met die onderwerp handel nie.²⁴

[12] Die tweede grond vir aanvegting van die geldigheid van die belastingheffings op die landelike grondeienaars is dat dit in stryd is met art. 229(2)(a) van die Grondwet wat bepaal dat die heffing van die belasting nie uitgeoefen mag word op “ ’n wyse wat nasionale ekonomiese beleid, ekonomiese bedrywighede oor munisipale grense heen of die nasionale beweeglikheid van goedere, dienste, kapitaal of arbeid wesenlik of onredelik benadeel nie”.

Stel art. 229(2)(a) substantiewe *regsvereistes* daar vir die wettige uitoefening van belastingbevoegdheid deur plaaslike regerings wat deur middel van die aanwending en toepassing van die legaliteitsbeginsel²⁵ deur die hof hersien mag word ?

²² *Fedsure*, nota 5 hierbo, para. [63].

²³ No. 20 van 1974.

²⁴ *New Modderfontein Gold Mining Co v Transvaal Provincial Administration* 1919 AD 367, 397. Finansiële toesig van munisipaliteite word geregleer deur die Wet op Plaaslike Regering: Finansiële Bestuur, No. 56 van 2003 (‘die Finansiële Bestuurswet’).

²⁵ *Fedsure*, nota 5 hierbo, paras. [56] – [58].

Beide stel advokate het die aangeleentheid beredeneer op die veronderstelling dat geregtelike hersiening op hierdie basis geregverdig is. In die lig van die bevinding waartoe ek gekom het, soos hieronder uiteengesit, is dit nie vir my nodig om finale uitsluitel daaroor te gee nie, maar ek dink dit is gerade om my voorbehoude oor die geredelike aanvaarding van die veronderstelling kortliks uit te lig.

Sover ek van bewus is, het geen Suid-Afrikaanse hof tot dusver plaaslike regerings se belastingvasstellings op hierdie gronde ter syde gestel nie. Dit op sigself is nie van deurslaggewende belang nie, maar daar is minstens twee verdere redes waarom howe skugter behoort te wees om hierdie paadjie te loop.

Die eerste is dat die Grondwet bepaal dat die regering in die Republiek bestaan uit nasionale, provinsiale en plaaslike sfere van die regering wat onderskeidend, onderling afhanklik, en onderling verbonde is.²⁶ Die beginsel van 'n 'regering van samewerking' op nasionale, provinsiale en plaaslike regeringsvlak, soos vervat in hoofstuk 3 van die Grondwet, is een wat daarop dui dat die howe se rol beperk behoort te wees by die beslegting van inter-regeringsgeskille. Ander middele moet eers uitgeput word deur staatsorgane betrokke in so 'n geskil voordat die howe betrek kan word²⁷, en indien 'n hof nie tevrede is dat daardie middele behoorlik benut is nie, kan die hof die geskil na die betrokke staatsorgane terugverwys.²⁸ Die onderhawige is nie 'n saak tussen staatsorgane nie, maar die beweerde onderliggende geskil (plaaslike belasting wat nasionale ekonomiese doelwitte benadeel) is steeds een wat verskillende staatsorgane op verskillende regeringsvlakke betrek. Sonder dat daardie staatsorgane

26 Art. 40.

27 Art. 41(3).

28 Art. 41(4).

as partye voor die hof is kan geen hofbevel op hulle bindend wees nie, met ander woorde hulle behoort as partye gevoeg te word in enige saak soos die huidige ²⁹. Selfs na sodanige voeging sal die bepalings van arts. 41(3) en (4) van die Grondwet na my oordeel steeds relevant wees.

Die tweede rede vir versigtigheid is dat die howe in die algemeen nie goed toegerus is om die aangeleenthede vermeld in art. 229(2)(a) van die Grondwet, naamlik die wesenlike en onredelike benadeling van nasionale ekonomiese doelwitte, behoorlik te beoordeel nie. Net soos daar in gewone administratiefregtelike gedinge aangeleenthede is waar die howe nie 'n oordeel oor die meriete van administratiewe beslissings behoort te vel nie, uit hoofde van die grondwetlike skeiding van magte,³⁰ so ook is die beoordeling van die aangeleenthede vermeld in art. 229(2)(a) ook nie die soort vraag waarmee die howe hul behoort in te meng nie. Geen skending van regte is direk ter sprake by hierdie soort beoordeling nie.³¹ Onwyse beoordelings van wat ekonomies goed vir die land is mag weliswaar nadelige gevolge vir die burgers inhou, maar ter regstelling daarvan is die ander middele tot beskikking in ons demokrasie, naamlik dié vervat in Hoofstuk 3 van die Grondwet self ³², en demokratiese verkiesings op die verskillende regeringsvlakke, moontlik eerder toepaslik.

[13] In die huidige aangeleentheid gaan die landelike grondeienaars se saak gegrond op die beweerde botsing met die bepalings van art. 229(2)(a) van die Grondwet mank

29 Vergelyk *Amalgamated Engineering Union v Minister of Labour* 1949 (3) SA 637 (A), 662.

30 *Bato Star Fishing (Pty) Ltd v Minister of Environmental Affairs and others* 2004 (4) SA 490 (CC); 2004 (7) BCLR 687 (CC), para. [46].

31 Waar sulke skendings wel ter sprake kom behoort die howe egter nie terug te deins van dit wat van hulle verwag word nie – sien Clive Plasket, 'The Fundamental Right to Just Administrative Action: Judicial Review of Administrative Action in the Democratic South Africa', doktorsale proefskrif, 2002, te 248 e.v.

32 Arts. 40 en 41 van die Grondwet.

aan vele gebreke.

Geen nasionale staatsorgaan is gevoeg tot die verrigtinge nie. Die enigste getuienis oor die effek van die nuwe munisipale owerheid se eiendomsbelastings op die landseksonomie is menings van landbou-ekonomiese deskundiges. Hulle skets nie 'n rooskleurige prentjie nie, maar hulle getuienis bewys nogtans nie wat die 'nasionale ekonomiese beleid' is nie, nog minder hoe die belasting die ander ekonomiese faktore genoem in art.229(2)(a) wesenlik of onredelik gaan benadeel. Daaroor mag daar geldige meningsverskil wees en ek sou dink die nasionale regering het minstens die reg om geken te word daaroor voordat 'n hof die heffing van belastings ter syde stel op enige van die gronde gemeld in art. 229(2)(a) van die Grondwet.

In die stukke word nie melding gemaak watter regte van die landelike grondeienaars op inbreuk gemaak word met die beweerde veronagsaming van die vereistes gestel in art. 229(2)(a) van die Grondwet nie. In argument is verwys na art. 25(1) van die Grondwet, en is, sonder verwysing na verdere gesag, aangevoer dat die belastings eintlik neerkom op 'n arbitrêre ontneming van die landelike grondeienaars se reg op eiendom. Dit is darem 'n skrapse grondslag vir so 'n mondvul, en berus boonop op 'n sirkelredenasie. As die belastings ongeldig is weens botsing met die standaard gestel in art. 229(2)(a) is hulle *daarom* ongeldig en nie omdat hulle mense van hul reg op eiendom ontnem nie. Na my oordeel het die landelike grondeienaars nie in hul stukke aangevoer of aangetoon dat 'n inbreuk op enigiemand se regte onder die Handves van Regte gemaak is, of dat so 'n inbreukmaking dreig nie. Gevolglik het hulle na my oordeel nie aangetoon dat hulle in hierdie verband binne die omvang van

art. 38 van die Grondwet val nie.

[14] Die laaste aanval op die grondwetlikheid van die belastingheffings is dat hulle arbitrêr en diskriminerend is.

[15] Die beweerde arbitrêre aard van die belasting is op sigself nie 'n selfstandige grond vir die tersydestelling van oorspronklike wetgewing van 'n staatsorgaan nie, in teenstelling met administratiewe staatsoptrede wat moontlik op hierdie grond onder die mantel van regverdige administratiewe optrede ingevolge artikel 33 van die Grondwet of PAJA ³³ aangeval kan word. Inderwaarheid is die argument gegrond op die beweerde arbitrêre aard van die belastingheffings bloot die argument gegrond op die legaliteitsbeginsel in ander vorm – naamlik dat die vasstelling van die belastingkoers nie verband hou met die oorwegings vermeld in, byvoorbeeld, arts.153(a) en 229(2)(a) van die Grondwet nie.

Die nuwe munisipale owerheid het verduidelik dat die belastingkoers vasgestel is ooreenkomstig die volgende formule: $(\text{Totale fondse benodig}) \div (\text{Totale waardasie van alle eiendomme}) = (\text{Die algemene belasting})$. Dit is nie arbitrêre optrede nie.

Ingevolge die bepaling van artikel 18 van die Finansiële Bestuurswet ³⁴ kan die jaarlikse bedryfsbegrotings van munisipaliteite slegs met verwagte inkomste en vorige opgeloopte fondse gefinansier word, en nie met geleende fondse nie. In *Fedsure* vind mens die volgende oor munisipale begrotings:³⁵

³³ Nota 8 hierbo.

³⁴ No. 56 van 2003.

³⁵ Nota 5 hierbo, para. [63].

“The budget of any local authority reflects items of anticipated expenditure. In a given year any such item might turn out to have been unnecessarily included. A claim threatened may be withdrawn or successfully contested, or it may turn out to be for a lower (or higher) amount. Where an amount has been incorrectly but reasonably included as an item of expenditure the fact that it turns out not to be payable at all would in no way invalidate the budget or decisions taken in consequence of its adoption. It follows that where it turns out that the rate levied on property was unnecessarily high, the levy of such a rate would in no way be invalid or subject to attack.”

Hierdie passasie is ook 'n aanduiding hoe moeilik dit mag wees om in 'n hofgeding te bewys dat belastings wat 'n munisipaliteit hef uit hoofde van die wetlike verpligting wat begrotingstekorte op die lopende rekening verbied, ongeldig is omdat ander oogmerke wat die munisipaliteit wetlik moet nastreef nie behoorlik daardeur gedien word nie.

[16] Wat oorbly is die beweerde diskriminasie. Die landelike grondeienaars beweer dat hul fundamentele reg ingevolge art. 9 van die Handves van Regte in die Grondwet, tot gelykheid voor die reg en gelyke beskerming en voordeel van die reg, aangetas is deur die feit dat landelike grondeienaars in ander gebiede onder die nuwe owerheid se jurisdiksie nie teen dieselfde belastingkoers as hulle belas word nie.

Die nuwe munisipale owerheid se antwoord hierop is dat die verskil in koerse verduidelik word deur die feit dat die verskillende vorige plaaslike owerhede wat nou onder die enkele nuwe munisipale owerheid val, verskillende beleidsrigtings gevolg het. In party gevalle is slegs grond belas en in ander gevalle grond en geboue.

Waardasies is ook op verskillende tye gedoen, naamlik in 1983 en 1992. Toe die

nuwe munisipale owerheid tussentydse waardasies gedoen het was dit nodig om dieselfde vorige belastingkoerse te handhaaf.

Art. 10G(7)(b) van die Oorgangswet³⁶ maak voorsiening dat munisipaliteite by die bepaling van onder andere eiendomsbelastings mag onderskei tussen verskillende kategorieë verbruikers of eiendom op gronde wat die munisipaliteit as billik beskou. Klaarblyklik beskou die nuwe munisipale owerheid in hierdie geval die onderskeid getref vir verskillende eiendom in verskillende gebiede op verskillende tye as geregverdig ingevolge die artikel.

Die probleem wat ek ondervind met die landelike grondeienaars se aanval op die belastingheffings gegrond op beweerde diskriminasie is die gebrek aan besonderhede om hul klage in hierdie verband te ondersteun. In die funderende eedsverklaring meld hulle 'n aantal gebiede waar slegs waardasies vir grond in aanmerking geneem is en verskillende koerse gehef is. Volgens hulle is hierdie ook "landelike grond en is aangrensend aan grond wat vir landboudoeleindes gebruik word". Word hierdie 'landelike grond' vir dieselfde doeleindes gebruik as die landelike grondeienaars se grond ? Op die oog af nie, aangesien dit aangrensend is tot grond wat vir landboudoeleindes gebruik word. As dit nie vir landboudoeleindes gebruik word nie en derhalwe nie dieselfde soort onroerende eiendom is as dit wat die landelike grondeienaars het nie, waar vind mens dan die diskriminasie ?

Die nuwe munisipale owerheid se verduideliking van die verskillende koerse word in die repliserende eedsverklaring (gemaak namens die landelike grondeienaars)

³⁶ No. 209 van 1993.

afgemaak as blote bespiegeling omdat stawende dokumentasie nie aangeheg is om dit te boekstaaf nie. Melding word gemaak dat by die aanhoor van die hoofaanzoek aansoek gedoen sou word om deurhaling van die bewerings. Daar is nie voortgegaan met sodanige aansoek by die aanhoor van die hoofaanzoek nie, na my oordeel tereg. Die nuwe munisipale owerheid se verduideliking vir die onderskeid moet dus as feitelik korrek aanvaar word. As 'n oorgangsmatreël is die onderskeid rasioneel gegrond, maar of dit sal deug vir verdere begrotings is 'n ander vraag. Daar is egter niks verder in die stukke voor my om aan te dui dat die differensiasie deur die nuwe owerheid in die onderhawige saak getref, irrasioneel of ongegrond is nie, of tot welke mate dit onbillike diskriminasie in terme van art. 9 van die Grondwet daarstel nie.

Die landelike grondeienaars meld wel, in antwoord op die nuwe owerheid se verduideliking, dat die Munisipale Eiendomsbelastingwet ³⁷ (wat nog nie in werking gestel is nie) die heffing van eiendomsbelasting in die toekoms sal reguleer en dat dit voortydig was van die nuwe owerheid om die belasting nou reeds te hef. Soos reeds gemeld het die nuwe munisipale owerheid die bevoegdheid en verpligting om die belasting te hef ingevolge die Grondwet en die bepalings van die Oorgangswet ³⁸. Dit is moeilik om in te sien hoe die blote uitoefening van wetlike bevoegdhede as diskriminasie aangemerkt kan word. Dat ander plaaslike owerhede, waaroor die nuwe munisipale owerheid hier geen beheer het nie, nie hierdie wetlike bevoegdheid gebruik nie is myns insiens irrelevant.

Op die stukke bevind ek dus dat daar 'n rasonele verband is tussen middele en doel,

³⁷ No. 6 van 2004.

³⁸ No. 209 van 1993.

soos verduidelik deur die nuwe munisipale owerheid, vir die differensiasie in belastingkoerse vir verskillende grondeienaars en dat daardie differensiasie nie diskriminerend is ingevolge die bepalings van art. 9 van die Handves van Regte nie.³⁹

Geldigheid van die waardasieproses

[17] Dit het nie veel nut vir 'n munisipaliteit om die bevoegdheid te hê om eiendomsbelasting te hef as daar nie behoorlike waardes op die belasbare eiendom geplaas kan word nie. Daarom bepaal art.10G(6A)(a) van die Oorgangswet⁴⁰ dat eiendomme waardeer moet “vir die doeleindes van die heffing van eiendomsbelasting” ooreenkomstig “algemeen erkende waardasie praktyke, -metodes en -standaarde”. Na aanvanklike skermutselinge blyk dit nou gemeensaak te wees dat die nuwe munisipale owerheid geregtig was om vir die doel van die heffing van eiendomsbelasting tussentydse waardasies van die landelike grondeienaars se eiendom te laat doen ingevolge die bepalings van die voorheen herroepe Skattingsordonnansie.⁴¹ Die magtiging om die herroepe ordonnansie se bepalings te gebruik is te vinde in art.37(2)(b) van die Ordonnansie op Eiendomswaardering.⁴²

[18] Die landelike grondeienaars se besware teen die waardasieproses is tweërlei van aard. Eerstens word aangevoer dat die vyfde respondent, en nie die nuwe munisipale owerheid nie, ingevolge art. 40 van die Skattingsordonnansie die besluit moes neem om die eiendomme te laat waardeer, maar dat daar geen bewys is dat hy inderdaad daardie besluit geneem het nie. Die tweede beswaar is dat daar nie behoorlike

39 Vergelyk *Prinsloo v Van der Linde* 1997 (3) SA 1012 (CC); 1997 (6) BCLR 759 (CC), paras. [35] – [41].

40 No. 209 van 1993.

41 No. 26 van 1944.

42 No. 148 van 1993.

kennisgewing aan die landelike grondeienaars gegee is van die voorgenome waardasies ingevolge die Skattingsordonnansie nie.

[19] Wat die landelike grondeienaars uit die oog verloor ten opsigte van die eerste beswaar is dat die vorige herroepe Skattingsordonnansie nie weer uit die dode opgewek is om die nuwe munisipale owerheid die *bevoegdheid* te gee om tussentydse waardasies te magtig nie – daardie bevoegdheid ontleen die owerheid aan die Grondwet en arts.10G(6) en (6A) van die Oorgangswet⁴³ - maar eerder om die *middele* te verskaf om daardie bevoegdheid uit te oefen. Die vraag hier is, net soos met die toestemmingsvereiste in die Munisipale Ordonnansie, of die vereiste dat die vyfde respondent moet besluit of waardasies gedoen moet word, bestaanbaar is met die oorgangskema soos vervat in die Grondwet en die Oorgangswet.⁴⁴ Die antwoord lyk vir my voor-die-handliggend, naamlik dat die nuwe munisipale owerheid daardie besluit moet neem vir die doeleindes van die heffing van eiendomsbelasting en dat die vyfde respondent nie die bevoegdheid het om 'n besluit vir daardie doeleindes te neem nie. Artikel 40 van die Skattingsordonnansie verskaf bloot die magtiging aan die vyfde respondent om te voldoen aan die nuwe owerheid se besluit om die tussentydse waardasie te laat plaasvind.

[20] Die wyse waarop die waardasieproses moet plaasvind na magtiging daarvan deur die nuwe munisipale owerheid, soos gereguleer in die Skattingsordonnansie, is egter nie onbestaanbaar met die oorgangskema nie. Inteendeel, dit is noodsaaklik vir die behoorlike uitoefening van die bevoegdheid om eiendombelastings op te lê en af te

⁴³ *City of Cape Town*, nota 2 hierbo, para. [44].

⁴⁴ *Id.*

dwing. Die landelike grondeienaars is dus geregtig om aan te dring op behoorlike nakoming van hierdie gereguleerde proses.

Die beswaar wat hulle in hierdie verband opper is dat behoorlike kennisgewings ingevolge die bepalings van art. 56 (saamgelees met art. 81) van die Skattingsordonnansie ⁴⁵ nie op hulle beteken is nie. Die nuwe munisipale owerheid betwis nie dat betekening moontlik nie in alle gevalle op individue geskied het nie, maar verduidelik in besonderhede watter stappe geneem is om die waardasieproses onder die aandag van alle betrokkenes te bring. Geeneen van die landelike grondeienaars het in antwoord daarop enige besonderhede verskaf van hoe en tot welke mate hulle benadeel is deur die nie-betekening van die kennisgewings nie.

Die voorbehoudsbepaling tot art. 56(1) van die Skattingsordonnansie bepaal uitdruklik dat die nie-ontvangs van die kennisgewings nie die waardasierol of die verrigtinge van die waardasiehof ongeldig maak nie. Enige individuele benadeling van die landelike grondeienaars as gevolg van nie-ontvangs kon nog reggestel gewees het deur die vyfde respondent self in terme van art. 63 van die Skattingsordonnansie. In die afwesigheid van besonderhede oor hoe en tot welke mate die landelike grondeienaars benadeel is deur die nie-ontvangs van die kennisgewings is ek van oordeel dat daar nie geldige gronde bestaan om die hele waardasieproses ter syde te stel soos in die tweede bede van die kennisgewing van mosie aangevra nie.

[21] In argument is ook aangevoer dat die waardasies ter syde gestel moet word omdat die waarde van voordelige verbeterings nie afgetrek is van die totale waardasie

⁴⁵ No. 26 van 1944.

nie. In hierdie verband is die submitisie in die skriftelike hoofde van argument gemaak dat sodanige aftrekking deur art. 51(g) van die Skattingsordonnansie vereis word. Dit is nie korrek nie: al wat bepaal word is dat die waardasierol ook hierdie inligting moet weergee, tesame met inligting oor die totale waarde van die eiendom asook die waarde van ander verbeterings.

[22] Die koste van die tussentydse aansoek is voorbehou vir beslissing in die hoofaansoek. 'n Tussentydse bevel is by ooreenkoms verleen in daardie aansoek. Die gevolgtrekking waartoe ek hierbo gekom het beteken dat die hoofaansoek nie kan slaag nie. Vir die redes uiteengesit in *EMS Belting Co of SA (Pty) Ltd and others v Lloyd and another*⁴⁶ sal dit onbillik wees om die suksesvolle partye in die hoofaansoek te gelas om die koste van die tussentydse aansoek te betaal.

[23] Die aansoek word van die hand gewys, met koste, welke koste die koste van twee advokate insluit.

J.C.Froneman

Regter van die Hooggeregshof.

46 1983 (4) SA 641 (E), 644H.

