



DIE HOOGSTE HOF VAN APPÈL VAN SUID-AFRIKA

RAPORTEERBAAR
Saaknommer : 644/02

In die saak tussen :

**PREMIER VAN DIE GAUTENGSE
PROVINSIALE REGERING**

APPELLANT

en

JOHANNES JACOBUS MYBURGH

RESPONDENT

CORAM : HARMS, SCOTT, MTHIYANE, BRAND AR en
PONNAN Wnd AR

DATUM : 11 MAART 2004

GELEWER : 29 MAART 2004

Opsomming: Pensioengratifikasie betaalbaar deur Pensioenfonds ingevolge Proklamasie 21 van 1996 – beweerde ooreenkoms dat die appellant uit hoofde van afsonderlike ooreenkoms vir betaling van rente op gratifikasie aanspreeklik is – bestaanbaarheid van beweerde ooreenkoms met art 26 van die Proklamasie

UITSPRAAK

BRAND AR/

BRAND AR :

[1] Aanvanklik het die huidige respondent, na wie ek geriefshalwe as die 'eiser' sal verwys, die appellant (die 'verweerder') in die Landdroshof van Johannesburg aangespreek vir 'n bedrag van R13 186.18. Daar is die eis met koste van die hand gewys. Op appèl na die TPD is die eiser egter deur Kirk-Cohen R, met wie Roux R saamgestem het, gelyk gegee. Vervolgens het hierdie hof aan die verweerder verlof verleen om die onderhawige appèl voort te sit, maar met die voorbehoud beoog in art 20(5)(a) van die Hooggeregshofwet 59 van 1959 dat die verweerder die koste van die appèl betaal, ongeag die uitslag daarvan.

[2] Ten spyte van heelwat onsekerheid oor die eiser se gedingsoorsaak op die pleitstukke, is die onderliggende feite eintlik heel eenvoudig en grotendeels gemene saak. Tot en met 30 November 1996 was die eiser in diens van die verweerder. Sy diensbeëindiging op 30 November 1996 het gevolg toe die verweerder sy aansoek om op vervroegde aftrede te gaan, aanvaar het. By aftrede het die eiser op 'n vrywillige skeidingspakket geregtig geword. Deel van hierdie vrywillige

skeidingspakket was 'n pensioengratifikasie van R690 030.05, wat op 15 Januarie 1997 aan hom betaal is. Die eiser se saak is dat hy reeds op die datum van sy diensbeëindiging, dit is 30 November 1996, op betaling van hierdie bedrag geregtig was. Die R13 186.18 wat hy eis verteenwoordig moratore rente, bereken teen die statutêre koers van 15,5% per jaar op die bedrag van sy pensioengratifikasie vir die 45 dae wat hy vir uitbetaling moes wag. In sy besonderhede van vordering is die eiser se gedingsoorsaak soos volg geformuleer:

'Die verweerder het 'n regsplig gehad om op die laaste dag van diensbeëindiging aan die eiser sy pensioenvoordele te oorhandig. Die eiser se diens het geëindig op 30 November 1996. Nieteenstaande die verpligting wat op die verweerder gerus het om op datum van diensbeëindiging die pensioenvoordele aan die eiser oor te betaal, is die pensioenvoordele in stede van 30 November 1996 eers op 15 Januarie 1997 in die bedrag van R690 030.05 aan die eiser oorbetal.''

[3] Volgens die eiser se nadere besonderhede het hierdie regsplig aan die kant van die verweerder sy ontstaan gehad in 'n kontrak. Aangaande die totstandkoming en die bepalinge van hierdie kontrak, was die eiser se saak dat sy aansoek om vervroegde aftrede, wat uiteindelik deur die verweerder aanvaar is,

geskied het in antwoord op 'n uitnodiging wat in 'n omsendbrief deur die Departement van Staatsdiens en Administrasie, gedateer 22 Mei 1996 ('die omsendbrief') beliggaam is, welke brief deur die verweerder aan hom voorgehou is. Bygevolg, het die eiser aangevoer, het die inhoud van hierdie omsendbrief regtens deel van 'n kontrak tussen die partye geword. Uitgaande van hierdie vertrekpunt, het die eiser hom in besonder beroep op para 17(a) van die omsendbrief, wat soos volg lui:

'17. For purposes of the payment of the pension benefits relating to the voluntary severance package, the Department of Finance (Chief Directorate: Pensions Administration) indicated/requested that –

(a) since affected members of the Government Employees Pension Fund are entitled to expect that their pension benefits be paid to them promptly, departments/administrations must take whatever steps may be necessary to ensure that all relevant documents are fully and correctly completed to reach the Department of Finance: Pensions Administration not later than six weeks before the date on which a person's services are terminated'.

(Onderstreping deel van die oorspronklike.)

Volgens die eiser moet die term 'promptly' in hierdie paragraaf verstaan word as 'n verwysing na die dag waarop die betrokke amptenare se diens beëindig is. Gevolglik was die verweerder,

volgens die eiser, ingevolge para 17(a), kontraktueel verplig om te voldoen aan sy verwagting waarna in die paragraaf verwys word, naamlik, dat hy sy pensioengratifikasie op datum van diensbeëindiging sou ontvang.

[4] In sy pleit het die verweerder ontken dat hy kontraktueel die verpligting op hom geneem het waarop die eiser se saak berus. Volgens die verweerder is die betaling van rente op die eiser se pensioengratifikasie statutêr gereël deur art 26 van Proklamasie 21 van 1996 ('die Proklamasie') wat in die Staatskoerant van 19 April 1996 deur die President afgekondig is. Die gedeelte van art 26 waarop die verweerder hom beroep, lui soos volg:

'26(1) Notwithstanding anything to the contrary in any law contained, a benefit payable in terms of this Law shall be paid to the member ... entitled to such benefit within a period of 60 days after the date on which the Board receives a duly completed statement in the prescribed form or, if the Board receives such statement before the date on which a benefit is payable to the member or pensioner concerned in terms of this Law, within a period of 60 days after the date on which such benefit is so payable.

(2) If a benefit is not paid within the period referred to in subsection (1), interest shall be paid by the Fund to the member ... on any part of the amount

of the benefit not paid within the period of 60 days referred to in subsection (1) at the rate prescribed.'

In die lig van hierdie bepalings, so het die verweerder aangevoer, sou die eiser eers op rente geregtig wees indien hy nie binne 60 dae na sy diensbeëindiging sy pensioengratifikasie ontvang het nie. Aangesien die gebeurlikheid waarvoor in art 26(2) voorsiening gemaak is nooit gerealiseer het nie, was die eiser nie op enige rente geregtig nie.

[5] Volgens die pleitstukke het beide partye skynbaar van die vertrekpunt uitgegaan dat dit die verweerder was wat vir die betaling van die eiser se pensioengratifikasie aanspreeklik was. Soos aanstons sal blyk, was hierdie vertrekpunt kennelik verkeerd. Betaling van die eiser se pensioengratifikasie was die verpligting van die Government Employees Pension Fund ('die Fonds') wat ingevolge art 2 van die Proklamasie tot stand gekom het. In hierdie lig was die eiser se saak uiteindelik dat daar, benewens die verbintenis tussen hom en die Fonds, in die lig van para 17(a) van die omsendbrief 'n aparte kontraktuele verhouding tussen hom en die verweerder ontstaan het waarvolgens die verweerder onderneem het om toe te sien dat die Fonds sy gratifikasie op

datum van sy diensbeëindiging betaal. So gesien, ontstaan die vraag waarom die eiser geregtig sou wees op die moratore rente wat hy eis, eerder as op skadevergoeding weens kontrakbreuk. Daarmee gepaardgaande is die verdere vraag hoekom die omvang van die eiser se skade noodwendig gelyk gestel moet word aan rente teen die koers van 15,5% per jaar, wat in terme van die Wet op die Voorgeskrewe Rentekoers 55 van 1975 vir moratore rente voorgeskryf is. Moratore rente, wat eintlik 'n surrogaat vir skadevergoeding weens kontrakbreuk is, is immers slegs verhaalbaar van die party wat vir die hoofskuld aanspreeklik is en wat versuim het om dit tydig te betaal (sien byvoorbeeld *Thoroughbred Breeders Association v Price Waterhouse* 2001 (4) SA 551 (HHA) 593A-G). Hierdie probleme in die eiser se saak is egter ondervang deur 'n ooreenkoms wat by die aanvang van die verhoor namens die partye aangegaan is. In terme hiervan is die geskilpunte tussen hulle beperk tot die volgende twee vrae:

(a) Het daar 'n ooreenkoms tussen die partye tot stand gekom waarvolgens die verweerder verplig was om toe te sien dat die eiser sy pensioenvoordele op die laaste dag van sy diens ontvang?

(b) Indien wel, is sodanige ooreenkoms uitgesluit deur die bepalings van art 26 van die Proklamasie?

[6] Hierdie formulering wat daarop neerkom dat die vrae rondom die kontrak waarop die eiser steun tweeledig van aard is, dra nie werklik by tot groter helderheid nie. By behoorlike ontleding van die party se teenoorstaande standpunte is die vernaamste vraag in hierdie verband eintlik maar een, naamlik of die ooreenkoms waarop die eiser hom beroep bestaanbaar is met die bepalings van art 26 van die Proklamasie.

[7] Met verwysing na die geskilpunte soos in die verhoorhof geformuleer, was die landdros se beslissing dat die eiser nie die ooreenkoms waarop hy hom beroep, bewys het nie. Hierdie beslissing was hoofsaaklik die resultaat van die landdros se bevinding dat 'promptly' in para 17(a) van die omsendbrief nie sinoniem is met die datum van sy diensbeëindiging nie. Die landdros se beslissing ten gunste van die verweerder op geskilpunt (a) het dit vir hom onnodig gemaak om te handel met geskilpunt (b).

[8] Hierteenoor het die hof benede op appèl die eiser gelyk gegee in sy standpunt dat para 17(a) inderdaad in 'n ooreenkoms tussen die partye beliggaam is en dat 'promptly' in die konteks van dié paragraaf, 'can only mean at the date of retirement and not thereafter'. Dit het die hof *a quo* genoodsaak om ook geskilpunt (b), rakende art 26 van die Proklamasie, te beslis. Hieroor was die hof se beslissing dat, aangesien art 26 slegs op die verhouding tussen die eiser en die Fonds betrekking gehad het, die bepalings van die artikel nie die *verweerder* (in teenstelling met die Fonds) verhoed het om 'n kontrak aan te gaan soos dié waarop die eiser hom beroep nie.

[9] Die oorweging van die hof *a quo* se bevindings verg, eerstens, 'n nadere beskouing van die onderlinge verhouding tussen die eiser, die verweerder en die Fonds en, tweedens, 'n behoorlike uitleg van klousule 17(a) teen die agtergrond van die omsendbrief as geheel.

[10] Blykens die Proklamasie is die Fonds geskep om vir die betaling van pensioenvoordele aan staatsamptenare, insluitende amptenare van die verweerder, voorsiening te maak. Die eiser was 'n lid van die Fonds en die betaling van sy pensioengratifikasie op

15 Januarie 1997 is deur die Nasionale Departement van Finansies (Hoofdirektoraat: Pensioenadministrasie) uit die Fonds gedoen. Ingevolge art 2(2) van die Proklamasie is die Fonds 'n regspersoon. Artikel 29(1) van die Proklamasie maak voorsiening vir die uitvaardiging van reëls vir die Fonds. Hierdie reëls, wat as skedule 1 tot die Proklamasie toegevoeg is, is in terme van art 29(5) van die Proklamasie bindend op die eiser, die verweerder en die Fonds. Die Proklamasie en die reëls bevat uitvoerige bepalings, onder meer, oor hoe 'n lid se pensioenvoordele bereken moet word asook oor wanneer en op welke wyse en voorwaardes sodanige voordele aan hom betaalbaar sou word. Artikel 20(1) van die Proklamasie bepaal, onder meer, dat 'no award of a benefit or any increase thereof and no alteration of any condition ... shall be lawful unless the award, increase [or] alteration ... is authorized by an Act of Parliament'. Soos op die ou end tereg deur die eiser aanvaar is, het hy in die lig van hierdie uitvoerige statutêre bepalings geen aanspraak op betaling van sy pensioenvoordele teenoor die *verweerder* gehad nie. Sy reg op hierdie voordele, wat sy gratifikasie ingesluit het, was teenoor die Fonds en is gereël deur die bepalings van die Proklamasie en die reëls van die Fonds.

[11] Dit bring my by die omsendbrief. Dit is 'n brief van die Direkteur-generaal van die Nasionale Departement van Staatsdiens en Administrasie gerig aan alle staatsdepartemente en provinsiale administrasies. Dit het vergesel gegaan van sewe aanhangsels gemerk A tot G. Ter inleiding verduidelik die brief dat die aantal amptenare in die Staatsdiens, ooreenkomstig 'n kabinetsbesluit, afgeskaal moes word en dat daar gevolglik 'n uitnodiging aan staatsamptenare in diens van die geadresseerdes gerig moes word om vir vervroegde aftrede aansoek te doen. Die res van die omsendbrief en sy aanhangsels kan myns insiens in twee breë kategorieë verdeel word. Eerstens, bevat dit 'n uiteensetting van voordele, insluitende pensioen- en ander voordele, waarop amptenare in verskillende klasse by vervroegde aftrede geregtig sou wees. Die instansies aan wie die brief gerig is, is dan gevra om die aard en omvang van hierdie voordele aan hulle amptenare oor te dra en nader toe te lig. Wat die aard en omvang van pensioenvoordele betref, is die verduideliking gebaseer op die bepalings van die Proklamasie en die reëls van die Fonds. Inderwaarheid is uittreksels van daardie gedeeltes van die reëls wat op pensioenvoordele by vervroegde aftrede

betrekking het as aanhangsels by die brief aangeheg. Voorts is die geadresseerdes versoek om 'n afskrif van die volledige Proklamasie, insluitende die reëls, te bekom, ten einde hulle nadere toeligting aan potensiële aansoekers aan die hand daarvan te doen. Wat pensioenvoordele betref het die omsendbrief dus in wese gesê dat suksesvolle aansoekers by vervroegde aftrede geregtig sou wees op daardie voordele wat in die Proklamasies en die reëls uiteengesit is.

[12] Benewens die uiteensetting van die voordele, bevat die omsendbrief 'n tweede kategorie inligting wat hoofsaaklik bestaan uit voorskrifte en instruksies deur die Nasionale Departement van Staatsdiens en Administrasie aan die geadresseerde staatsdepartemente en provinsiale administrasies. Hierdie voorskrifte handel, enersyds, oor die kriteria wat by die oorweging van aansoeke om vervroegde aftrede toegepas moes word en, andersyds, oor die prosedures wat gevolg moes word met betrekking tot amptenare wie se aansoeke aanvaar is.

[13] Dit staan vas dat die eiser se diensverhouding met die verweerder ingevolge 'n ooreenkoms tussen die partye beëindig is, welke ooreenkoms tot stand gekom het toe die verweerder die

eiser se aansoek om vervroegde aftrede aanvaar het. Dit is eweneens duidelik dat, vir soverre die eiser staatgemaak het op die uiteensetting van voordele in die omsendbrief toe hy sy aansoek om vervroegde aftrede gedoen het, hierdie uiteensetting van voordele regtens beskou moet word as bepalings van die kontrak wat tussen die partye tot stand gekom het. Myns insiens kan dieselfde egter nie gesê word van die tweede kategorie van mededelings in die omsendbrief, bestaande uit voorskrifte of instruksies aan departemente en administrasies, nie.

[14] Teen hierdie agtergrond kan nou oorweeg word of die eiser sy saak uitgemaak het dat klousule 17(a) van die omsendbrief gekonstrueer moet word as 'n kontraksbepaling waarvolgens die verweerder teenoor die eiser onderneem het dat hy sy pensioengratifikasie op die laaste dag van sy diens sal ontvang. Die verweerder se vernaamste verweer was dat hy hom nie tot so 'n onderneming kon verbind nie omdat art 26 van die Proklamasie dit verbied. Ek vind dit onnodig om finaal oor die meriete van hierdie verweer te beslis, omdat daar verskeie ander redes is waarom klousule 17(a) van die omsendbrief eenvoudig nie die saak wat die eiser daarop probeer bou het, kan dra nie.

[15] Eerstens val klousule 17(a) myns insiens nie in die eerste kategorie van mededelings in die omsendbrief, bestaande uit beloftes van voordele nie, maar in die tweede kategorie, bestaande uit instruksies deur die Departement van Staatsdiens en Administrasie aan die geadresseerde instansies. Hierdie instruksies is deur niemand beoog om kontraksbepalings te word nie. Meer pertinent, die wese van klousule 17(a) is nie 'n *onderneming* dat vervroegde uittreders hulle pensioenvoordele 'promptly' sal ontvang nie. Dit is 'n *instruksie* aan die geadresseerdes, insluitende die verweerder, dat hulle die tersaaklike dokumente voor die bepaalde datum moet voorsien sodat die Fonds die suksesvolle aansoekers se pensioenvoordele 'promptly' kan betaal. Hierdie instruksie het net so min 'n bepaling van die kontrak tussen die eiser en die verweerder geword as, byvoorbeeld, die instruksies wat in die verdere sub-paragrafe van para 17 van die omsendbrief volg. Hiervolgens is die geadresseerde instansies aangesê om toe te sien dat aansoeke om pensioenvoordele gedoen word op die wyse en in die vorms wat deur die Proklamasie en die reëls van die Fonds voorgeskryf is.

[16] In die tweede plek kan ek nie saamstem met die standpunt van die hof *a quo* dat 'promptly' die laaste dag van die eiser se diens beteken nie. In sy konteks verwys 'promptly' myns insiens nie na 'n bepaalde dag nie; eerder het dit betrekking op stiptelike betaling in ooreenstemming met die toepaslike voorskrifte rakende pensioenbetalings. Die bedoeling met para 17(a) was, soos met die res van die omsendbrief, klaarblyklik nie om van die Proklamasie en die reëls van die Fonds af te wyk nie, maar juis om toe te sien dat dit toegepas word. So gesien beteken klousule 17(a) dat die administrasie aangesê word om die betrokke dokumente minstens ses weke voor die amptenaar se uittrede te verskaf sodat aan die amptenaar se verwagting, dat hy sy pensioenvoordele in ooreenstemming met die toepaslike voorskrifte van die Fonds sal ontvang, voldoen kan word. In die konteks kan die toepaslike voorskrifte maar net dié wees wat in art 26 van die Proklamasie vervat is wat immers uitdruklik reël presies wanneer pensioenvoordele betaalbaar is en welke rente betaalbaar is indien dit nie op daardie datum betaal word nie.

[17] Derdens dig die konstruksie van klousule 17(a) waarop die eiser steun aan die verweerder 'n aanbod toe om uit eie fondse

beter pensioenvoordele te betaal as wat in terme van die Proklamasie en die reëls van die Fonds betaalbaar is. Myns insiens is daar, in die lig van art 26 saamgelees met art 20(1) van die Proklamasie, 'n saak uit te maak vir die verweerder se standpunt dat so 'n aanbod verbode sou wees. Soos ek egter reeds aangedui het, is dit nie nodig om 'n finale beslissing oor die juistheid van hierdie standpunt te gee nie. Afgesien daarvan of die verweerder regtens in staat was om so 'n aanbod te maak of nie, is so 'n aanbod in al die omstandighede hoogs onwaarskynlik en kan dit nie bloot op grond van 'n vae verwysing na 'promptly' in para 17(a) afgelei word nie.

[18] Gevolglik het die eiser myns insiens nie die ooreenkoms bewys waarop sy saak berus nie. Wat koste betref, is die verweerder, ooreenkomstig die voorwaarde wat hierdie hof by die toestaan van verlof tot appèl opgelê het, aanspreeklik vir die eiser se koste in die onderhawige appèl. Daar is egter geen rede waarom die eiser nie vir die koste van sy appèl in die hof *a quo* verantwoordelik gehou moet word nie. Die slotsom waartoe ek kom beteken immers in wese dat die landdros van die begin af reg was.

- [19] (a) Die appèl slaag.
- (b) Die appellant word gelas om die koste van die appèl te betaal.
- (c) Die bevele van die hof *a quo* word ter syde gestel en vervang met die volgende:
- 'Die appèl word van die hand gewys met koste.'

.....
F D J BRAND
APPÈLREGTER

Stem saam:

HARMS	AR
SCOTT	AR
MTHIYANE	AR
PONNAN	Wnd AR