

RAPPORTEERBAAR
Saaknr: 299/98

**IN DIE HOOGSTE HOF VAN APPÈL VAN
SUID-AFRIKA**

In die saak tussen:

**PADONGELUKFONDS (VOORHEEN
MULTILATERALE MOTORVOERTUIG-
ONGELUKKEFONDS)**

APPELLANT

en

B P PRINSLOO

RESPONDENT

**CORAM: SMALBERGER, MARAIS, OLIVIER ARR,
MELUNSKY en MADLANGA Wnd ARR**

VERHOORDATUM: 25 FEBRUARIE 1999

LEWERINGSDATUM: 23 MAART 1999

**[Regulasie 3(1)(a)(v) uitgevaardig ingevolge die Multilaterale
Motorvoertuigongelukkefondswet 93 van 1989 is *ultra vires*.]**

UITSPRAAK

... SMALBERGER AR

SMALBERGER AR:

Die enigste vraag wat in hierdie appèl ontstaan, is of regulasie 3(1)(a)(v) van die regulasies uitgevaardig ingevolge artikel 6 van die Multilaterale Motorvoertuigongelukkefondswet 93 van 1989 (“die Wet”) *ultra vires* die magtigende bepalings van die Wet is.

Regulasie 3(1)(a)(v) bepaal:

“Die aanspreeklikheid van die MMF ingevolge die Ooreenkoms ten opsigte van eise vir liggaamlike beserings of dood wat ontsaan uit die bestuur van ‘n motorvoertuig waarvan nóg die eienaar nóg die bestuurder se identiteit vasgestel kan word (hierna die ‘ongeïdentifiseerde motorvoertuig’ genoem) is onderworpe aan die volgende voorwaardes:

- a) die MMF loop geen aanspreeklikheid op nie tensy -

- v) die ongeïdentifiseerde motorvoertuig (met inbegrip van enigiets daarop, daarinne of daaraan geheg) in fisiese kontak was met die beseerde of oorledene of met ‘n ander persoon, voertuig, vervoermiddel of ander voorwerp of

voorwerpe wat regstreeks of onregstreeks die besering of dood veroorsaak het of daartoe bygedra het.”

Die omstandighede wat aanleiding gee tot die appèl is die volgende.

Die respondent het in die Transvaalse Provinsiale Afdeling aksie teen die appellant (“die MMF”) ingestel vir skadevergoeding voortspruitend uit liggaamlike beserings wat deur hom opgedoen is op 30 Mei 1991 toe ‘n voertuig deur hom bestuur op die N1 roete tussen Winburg en Ventersburg, die pad verlaat het en omgeval het (“die ongeluk”). Volgens die respondent was die ongeluk te wyte aan die nalatige bestuur van ‘n ongeïdentifiseerde voertuig wat skielik na regs gedraai het toe hy besig was om dit verby te steek.

Die verhoor was, volgens ooreenkoms, beperk tot die meriete van die respondent se eis. Die verhoorhof het bevind dat die ongeluk

uitsluitlik veroorsaak is deur die nalatigheid van die bestuurder van die ongeïdentifiseerde voertuig en dat daar fisiese kontak was tussen daardie voertuig en dié van die appellant. Gevolglik het die hof dit nie nodig geag om te beslis of regulasie 3(1)(a)(v) geldig is al dan nie. Op appèl na die Volle Hof van die Transvaalse Provinsiale Afdeling is daar bevind (1) dat die ongeluk veroorsaak is deur die gesamentlike nalatigheid van die bestuurder van die ongeïdentifiseerde voertuig en die respondent in die verhouding 75% tot 25%; (2) dat daar nie fisiese kontak was tussen die twee voertuie nie; en (3) dat regulasie 3(1)(a)(v) *ultra vires* is, met die gevolg dat die MMF wel aanspreeklik is vir 75% van die respondent se skade. 'n Gepaste bevel is gemaak na aanleiding van hierdie bevindings.

Die uitspraak van die Volle Hof is gerapporteer - sien *Multilaterale Motorvoertuigongelukkefonds v Prinsloo* [1998] 3 ALL SA 310 (T).

Spesiale verlot is deur hierdie Hof aan die appellant verleen om in hoër beroep te kom teen die bevinding dat regulasie 3(1)(a)(v) *ultra vires* is.

Die Wet is op 1 Junie 1989 goedgekeur en word (luidens artikel 8), geag op 1 Mei 1989 in werking te getree het. Die betrokke regulasies is op 27 Oktober 1989 uitgevaardig met ingang van 1 Mei 1989. Die Wet sluit die regulasies in (artikel 1(i)). Sekere wat hierdie appèl betref nie- tersaaklike wysigings is later aan beide die Wet en die regulasies aangebring. Wat ookal die regsposisie was tussen 1 Mei 1989 en 27 Oktober 1989 toe daar geen regulasies bestaan het nie (wat nie in die onderhawige appèl beslis hoef te word nie), was die Wet en regulasies van krag toe die ongeluk plaasgevind het.

Die Wet gee statutêre regskrag aan die Ooreenkoms ter stigting van die MMF (“die Ooreenkoms”) wat op 14 Februarie 1989 aangegaan is

tussen verteenwoordigers van die Republiek van Suid-Afrika en die destydse Republieke van Transkei, Bophuthatswana, Venda en Ciskei (artikel 2(1)). Die inleidende artikel tot die Ooreenkoms bepaal dat

“Die betaling van skadevergoeding vir sekere verlies of skade wat onregmatig veroorsaak word deur die bestuur van sekere motorvoertuie in die regsgebied van die Kontrakterende Partye word na die datum van instelling van die MMF gereël en behartig deur die MMF op ‘n multilaterale grondslag volgens die bepalinge en voorwaardes van hierdie Ooreenkoms.”

Luidens artikel 2 van die Ooreenkoms is

“[d]ie MMF se taak . . die betaling van skadevergoeding vir sekere verlies of skade veroorsaak deur die onregmatige bestuur van sekere motorvoertuie in die regsgebied van sy Lede.”

Artikel 13 van die Ooreenkoms gelees met artikel 3(c) maak voorsiening vir die aanstelling van benoemde agente. Die onderskeie bevoegdhede en funksies van die MMF en ‘n benoemde agent met

betrekking tot eise word bepaal deur artikels 3(b) en 13(b)(i). Kragtens artikel 3(b) is die MMF belas met

“die ondersoek en skikking van eise, soos voorgeskryf, wat ontstaan uit verlies of skade veroorsaak deur die bestuur van ‘n motorvoertuig waar die identiteit van nóg die eienaar nóg die bestuurder daarvan vasgestel kan word”,

terwyl artikel 13(b)(i) ‘n benoemde agent met ‘n ooreenstemmende bevoegdheid ten opsigte van enige eis bedoel in artikel 40 beklee in gevalle waar die identiteit van óf die eienaar óf die bestuurder daarvan vasgestel is. Kortom, is die MMF en ‘n benoemde agent onderskeidelik verantwoordelik vir die hantering van eise voortspruitend uit gevalle waarby wat gerieflikheidshalwe na verwys sal word as ongeïdentifiseerde en geïdentifiseerde voertuie betrokke is.

Ingevolge die woordoms krywingsbepaling van die Ooreenkoms (artikel 1) beteken “voorskryf”, tensy uit die samehang anders blyk,

“voorskryf deur die Raad by wyse van ‘n riglyn”. Dit is die betekenis wat verleen moet word aan die woorde “soos voorgeskryf” in artikel 3(b) aangesien die samehang nie op ‘n ander betekenis dui nie. Na my mening beteken dit nie soos voorgeskryf deur regulasie nie.

Artikel 40 van die Ooreenkoms bepaal die aanspreeklikheid van die MMF en benoemde agente. Dit lui soos volg:

“Die MMF of sy benoemde agent, na gelang van die geval, is behoudens die bepalings van hierdie Ooreenkoms verplig om enigeen wie ook al (in hierdie Ooreenkoms die derde partye genoem) te vergoed vir verlies of skade wat die derde party gely het as gevolg van-

- (a) enige liggaamlike besering van homself;
- (b) die dood of liggaamlike besering van iemand anders,

wat in die een sowel as die ander geval veroorsaak is deur of voortvloei uit die bestuur van ‘n motorvoertuig deur wie ook al op enige plek in die regsgebied van die Lede van die MMF, indien die besering of dood te wyte is aan die nalatigheid of ‘n ander onregmatige daad van die persoon

wat die motorvoertuig bestuur het (in hierdie Ooreenkoms die bestuurder genoem) of van die eienaar van die motorvoertuig of sy werknemer in die uitvoering van sy plig.”

Artikel 40 is baie wyd in omvang. Dit dek alle gevalle van verlies of skade soos beoog wat gely is as gevolg van die nalatige bestuur van ‘n voertuig op enige plek in die regsgebied van die lede van die MMF, ongeag of die bestuurder of eienaar van die betrokke voertuig geïdentifiseer kan word al dan nie (*SA Eagle Insurance Co Ltd v Pretorius* 1998(2) SA 656 (SCA) op 660 H - 661 B). Dit skep dus aanspreeklikheid selfs in gevalle waar daar andersins weens die onvermoë van ‘n eiser om ‘n verweerder te identifiseer geen praktiese remedie sou wees nie. Die artikel is dus volkome in ooreenstemming met wat nog altyd beskou is as die algemene oogmerk van die Wetgewer in wetgewing van hierdie aard, naamlik, om die wydste moontlike beskerming aan

persone te verleen wat verlies of skade gely het soos in die artikel beoog

(*Aetna Insurance Co v Minister of Justice* 1960(3) SA 273 (A) op 286 E -

F). Die artikel stel geen vereiste van fisiese kontak as 'n voorwaarde vir

aanspreeklikheid nie. Dit is trouens gemene saak dat nêrens in die Wet

of die Ooreenkoms so 'n vereiste voorkom nie, ondanks die feit dat artikel

48 van die Ooreenkoms uitdruklik voorsiening maak vir die uitsluiting van

aanspreeklikheid in sekere gevalle. Artikel 40 sluit dus nie

aanspreeklikheid uit in die geval waar 'n ongeïdentifiseerde voertuig nie

in fisiese kontak was met 'n beseerde of 'n oorledene, of die voertuig

waarin hy of sy gereis het nie.

Artikel 6 van die Wet magtig die Minister om regulasies uit te

vaardig “*ten einde gevolg te gee aan 'n bepaling van die Ooreenkoms*

soos in die Republiek van toepassing” (my beklemtoning). Dit magtig nie

die Minister om regulasies uit te vaardig buite die omvang en bestek van die Ooreenkoms wat nie redelikerwys nodig is om die doel van artikel 6(1) te bereik nie. Regulasies is ondergeskikte wetgewing voortvloeiend uit 'n gedelegeerde voorskrif. 'n Regulasie moet in die lig van die magtigende Wet uitgelê word, nie andersom nie (*Sekretaris van Binnelandse Sake v Jawoodien* 1969(3) SA 413 (A) op 423 E). 'n Regulasie wat dus nie gevolg gee aan 'n bepaling van die Ooreenkoms nie, is *ultra vires* (*Mbatha v Multilateral Motor Vehicle Accidents Fund* 1997(3) SA 713 (SCA) op 718 C).

Die bepaling in regulasie 3(1)(a)(v) dat, as voorvereiste vir aanspreeklikheid aan die kant van die MMF, daar in die geval van 'n ongeïdentifiseerde voertuig fisiese kontak moet wees, vind, soos reeds aangedui, nie weerklank in óf die Wet óf die Ooreenkoms nie. Dit stel 'n

beperking op aanspreeklikheid wat onbestaanbaar is met die wye betekenis van artikel 40 van die Ooreenkoms en wat die trefwydte daarvan verminder. Dit gee nie gevolg aan artikel 40 of enige ander bepaling van die Ooreenkoms nie; die teenoorgestelde is eerder waar (vgl *S v Grindrod Transport (Pty) Ltd and Others* 1980(3) SA 978 (N) op 983 F - G). Die Minister se bevoegdheid kragtens artikel 6(1) van die Wet is 'n suiwer regulerende bevoegdheid. 'n Verbod wat volgens so 'n bevoegdheid opgelê word, is ongeldig (*R v Williams* 1914 AD 460 op 465 en 467; *S v Perumal* 1977(1) SA 526 (N)). Hierdie beginsel behoort eweneens te geld waar 'n reg ontnem word as gevolg van 'n ongemagtigde beperking van aanspreeklikheid, soos in die onderhawige geval. Ek stem ook saam met die Hof *a quo* dat "[a]rtikel 6 van die Wet dui nie die bedoeling aan tot die verleen van die bevoegdheid om

aanspreeklikheidsuitsluiting by wyse van regulasie neer te lê nie “(sien die gerapporteerde uitspraak op 314 e - f). Die plaas van ‘n andersins ongemagtigde beperking op die MMF se aanspreeklikheid is ook nie redelikerwyse diensbaar (reasonably incidental) aan die Minister se verleende bevoegdheid nie. Gevolglik het die Hof *a quo* myns insiens tereg bevind dat regulasie 3(1)(a)(v) *ultra vires* is.

Die Wet se voorgangers was Wet 29 van 1942, Wet 56 van 1972 en Wet 84 van 1986. Sedert 1966, kragtens regulasies onder die onderskeie Wette uitgevaardig, was aanspreeklikheid in die geval van ‘n ongeïdentifiseerde voertuig uitgesluit waar daar nie fisiese kontak was nie. Dieselfde situasie geld wat betref die Wet se opvolger, Wet 56 van 1996. Fisiese kontak is aanvaar as ‘n voorvereiste vir aanspreeklikheid in *Terblanche v Minister van Vervoer en ‘n Ander* 1977(3) SA 462 (T) op

470 C (waar Wet 56 van 1972 gegeld het) en *Khumalo v Multilateral Motor Vehicle Accidents Fund* [1997] 2 ALL SA 341 (N) (wat beslis is aan die hand van die Wet en regulasies wat hier ter sprake is, maar waar die regsgeldigheid van regulasie 3(1)(a)(v) klaarblyklik nie bevraagteken is nie). Daar bestaan wel grondige redes vir die vereiste van “fisiese kontak” - sien *Mbatha* se saak (*supra*) op 718 H - J en *Khumalo* se saak op 346 f - i.

Ek sal veronderstel, sonder om die punt te beslis, dat vanweë die samestelling en bewoording van die vorige en huidige wetgewing, fisiese kontak ‘n geldige voorvereiste was en is vir die MMF en sy voorgangers en opvolger se aanspreeklikheid in die geval van ‘n ongeluk waarin ‘n ongeïdentifiseerde voertuig betrokke was. Die betrokke regulasies wat sodanige vereiste gestel het, was en is in ooreenstemming eerder as in

stryd met die magtigende bepalings en dus *intra vires*. Die vraag ontstaan dan of, gesien die Wet in sy historiese perspektief, dit nie deurgaans die Wetgewer se bedoeling was om aanspreeklikheid in so 'n geval uit te sluit nie? As dit die geval is, kom daar nie 'n onbedoelde leemte voor nie wat moontlike regstelling verg?

Dit is twyfelagtig of daar tot so 'n gevolgtrekking gekom kan word.

Die Wet verskil wesenlik in samestelling en bewoording van sy voorgangers en opvolger. Soos Daniels: *MMF - The Practitioner's Guide*, in sy inleiding met betrekking tot die Wet (op A - 7) dit stel:

“The most significant feature of the Act is the fact that, unlike previous legislation, it is not directly concerned with so-called third party compensation, in the sense that it does not contain terms and conditions relating to such claims, nor does it prescribe procedures in regard thereto.”

In teenstelling met vorige wetgewing gee die Wet regskrag aan die

Ooreenkoms waarvolgens die MMF gestig is. Dit is die Ooreenkoms, eerder as die Wet, wat die aanspreeklikheid en administrasie van die MMF reguleer en voorskrifte vir die hantering van eise neerlê. Daarbenewens is die Ooreenkoms een, soos reeds aangedui, waarby ander destydse lande betrokke was, wat nie die geval was wat betref die ander wetgewing nie.

Die redelike moontlikheid kan nie uitgesluit word nie dat die partye tot die Ooreenkoms voorstanders was van wyer aanspreeklikheid as voorheen en dat die Wetgewer dit destyds so aanvaar het. Dit help egter nie om te spekuleer waarom die Wet en die Ooreenkoms bewoord is soos wel die geval is nie. Die feit bly staan dat volgens geïkte beginsels die Wetgewer se bedoeling in die eerste instansie afgelei moet word van die bewoording van die Wet en die Ooreenkoms. Daarvolgens is die Wetgewer se bedoeling duidelik en ondubbelsinnig en regulasie 3(1)(a)(v), wat in

botsing daarmee is, *ultra vires*. Dit synde so, is dit in iedere geval nie geoorloof om op die voorafgaande (of latere) wetgewing te let nie (vgl *R v von Zell* (2) 1953(4) SA 552 (A) op 558 F; *Ebrahim v Minister of the Interior* 1977(1) SA 665 (A) op 680 A - D).

Daar steek myns insiens niks in die appellant se betoog nie dat indien regulasie 3(1)(a)(v) *ultra vires* is dieselfde noodwendig geld vir regulasie 3(1)(a)(i) tot (iv). Regulasie 3(1)(a)(i) is eintlik oorbodig aangesien dit neerkom op 'n herhaling van wat in artikel 40 van die Ooreenkoms voorkom. Regulasie 3(1)(a)(ii) tot (iv) is prosesregtelik van aard en het betrekking op die voorlegging en voortsetting van eise (vgl *Mbatha* se saak (*supra*) op 718 F), nie op die beperking van aanspreeklikheid nie. As sodanig blyk dit gevolg te gee aan die Ooreenkoms. Dit is egter ook nie nodig om hieroor uitsluitel te gee nie.

Na my mening is daar niks in die beslissing in *Mbatha* se saak wat afbreuk doen aan die gevolgtrekkings waartoe ek geraak het nie.

Die partye was dit eens dat die koste van twee advokate op appèl toegelaat behoort te word. Na oorweging blyk hierdie 'n gepaste geval vir so 'n bevel te wees.

Die appèl word van die hand gewys met koste, insluitende die koste van twee advokate.

J W SMALBERGER
APPÈLREGTER

MARAIS AR)Stem saam
OLIVIER AR)
MELUNSKY Wnd AR)
MADLANGA Wnd AR)