Die Ferdinand Postma Hoërskool v Die Stadsraad van Potchefstroom and others
[1999] 3 All SA 623 (T)

Division:	Transvaal Provincial Division
Date:	20 May 1999
Case No:	4267/99
Before:	E Bertelsman AJ
Sourced by:	M Snyman and D Cloete
Summarised by:	J Tyrrell

• Editor's Summary • Cases Referred to • Judgment •

1. Education – Schools – Public – Powers – South African Schools Act 84 of 1996 does not restrict the commercial activities that a school can pursue to obtain funds – They need not be restricted to those activities having an educational purpose.

2. Education – Schools – Schools are not exempt from the operation of legislation, by-laws and the common law.

3. Education – Schools – South African Schools Act 84 of 1996 compels a school to accept learners whose parents cannot pay all or any school fees.

Editor's Summary

The Applicant obtained permission to offer hotel management and catering as a subject. This subject would enable students to obtain a qualification which would give them direct access to a career in the hotel or catering industry. It was, however, necessary, if the students were to obtain the qualification, that they received practical training at a licensed restaurant. The Applicant reached an agreement with the MacRib group in terms of which it became a concession holder and established a MacRib restaurant in one of its hostels on the school premises. The restaurant was operated as a commercial enterprise to provide funds for the Applicant.

The Respondent's chief town and regional planner informed the Applicant, in November 1998, that the restaurant could not be operated on the school premises as the premises were zoned "educational". The Respondent was of the view that an application for the rezoning of the premises was necessary before a commercial restaurant could be operated thereon. The Applicant took the view that the restaurant was operated as part of its educational activities and that this was in line with the requirement that the premises be primarily used for teaching. The Respondent informed the Applicant, on 11 February 1999, that the operation

of the restaurant was unlawful and should be stopped, in that it was in conflict with the town planning scheme.

The Applicant applied for an interim order allowing the restaurant to operate until a decision was made in a rezoning application or until a declaratory order was obtained to the effect that the Applicant was not compelled to apply for rezoning. The Respondent opposed the application and launched a counter-application for an interdict preventing the Applicant from operating the restaurant on the school premises, pending an application for rezoning, if any.

The Court had to consider the powers given to public schools, in terms of the South African Schools Act 84 of 1996 ("the Act"), and to what extent these powers are limited by legislation, ordinances and local by-laws.

Held – The Court found that the Act did not restrict the commercial activities that a school could pursue to obtain funds. The operation of a commercial enterprise by a school to enable it to use the earnings therefrom to improve the standard of education it offers, was not only allowed, but was

encouraged by the legislature. These commercial activities need not be restricted to those having an educational purpose.

The Court however stated that it was difficult to describe the operation of a commercial restaurant, that was open seven days a week, every evening until 22h00 and had a liquor licence, as a primarily educational activity.

The Court also stated that the fact that the school could pursue commercial activities did not mean that it was *ipso facto* exempted from local by-laws or requirements set out in other enactments and the common law. It held that the school had to comply with the local town planning scheme, even if it was authorised in terms of the Act to operate a restaurant. Thus the operation of the restaurant was unlawful.

The Court however stated that it was unquestionably in the public interest that a school, as far as possible, be enabled by the wider community to fulfil its educational task to its maximum potential. The Act compels a school to accept learners whose parents cannot pay all or any school fees. Thus every school also has a moral claim to the support of the wider community. The Court found that the Applicant's initiative was in the interests of the community. It stated that the school should be given an opportunity to continue with the operation of the restaurant until the application for rezoning was concluded.

The Court noted that it appeared that there was a reasonable prospect of success if the Applicant applied for an amendment of the town planning scheme.

The Court held that the Respondent was thus entitled to an interdict, but that it should be suspended on suitable conditions.

The Court noted that the Applicant had been partially successful, but that the Respondent had, at an early stage, indicated that it would be prepared to agree to an order that was essentially the same as the order which the Court was granting. This offer was not accepted. However the Court stated that as the matter was one of great public interest, the Applicant should not be penalised with a costs order against it.

The application was refused. An interdict was granted in terms of which the Applicant was prohibited from continuing with the operation of the restaurant on the premises on which the Applicant was situated, but the operation of the interdict was suspended pending the conclusion of an application to amend the Potchefstroom Town Planning Scheme to authorise the operation of a restaurant on the Applicant's premises. There was no order as to costs.

Notes

For Education, see *LAWSA*, (Vol 8, paragraphs 142-297)

For Townships and Town Planning, see *LAWSA* (Vol 28, paragraphs 1-471)

Cases referred to in judgment

("**C**" means confirmed; "**D**" means distinguished; "**F**" means followed and "**R**" means reversed.)

South Africa

CD of Birnam (Suburban) (Pty) Ltd and others v Falcon Investments Ltd 1973 (3) 38 (W) – **F**

Christian Brothers v Kimberley Municipality 1936 AD 220 – **D**

Huisamen and others v Port Elizabeth Municipality 1998 (1) SA 477 (ECD) – **F**

Australia

Attorney-General (ACT) v Commonwealth of Australia 1995.739 – **D**

International Cellars (Pty) Ltd v Federal Commissioner of Taxation 109.497 (Federal Court of Australia, General Division) – **D**

Ryde Municipal Council v MacQuarie University [23/41] HCofALL – **D**

Judgment

BERTELSMAN AJ

Hierdie aansoek stel 'n paar interessante nuwe vrae aan die orde, naamlik oor welke magte en bevoegdhede 'n openbare skool in terme van die Suid-Afrikaanse Skolewet 84 van 1996 beskik en in welke mate hierdie magte en bevoegdhede begrens word deur wetgewing, ordonnansies en plaaslike verordeninge.

Hierdie vrae moet teen die volgende feitelike agtergrond oorweeg word:

1. Die applikant, die Ferdinand Postma Hoërskool, is 'n openbare skool soos bedoel in Hoofstuk 3 van die Suid-Afrikaanse Skolewet 84 van 1996 (hierna "die Wet" genoem);

2. Dit is 'n voormalige staatsondersteunende of sogenaamde "Model C" skool, wat in terme van artikel 29(2A) van die Wet op Onderwysaangeleenthede 70 van 1988 en regulasies daarvolgens uitgevaardig eiendomsreg van die grond ontvang het waarop dit staan;

3. Hierdie onroerende eiendom het in terme van artikel 55 van die Wet aan die Staat teruggeval en is dit klaarblyklik reeds in die naam van die Departement van Grondsake van die Noordwes-Provinsie geregistreer. Die skool het egter in terme van artikel 13(2) van die Wet die reg om vir die duur van sy bestaan die eiendom te beset en te gebruik tot voordeel van die skool, "... vir opvoedkundige doeleindes by of in verband met die skool".

4. Met hierdie reg mag daar in terme van artikel 13(3) slegs deur die lid van die Uitvoerende Raad belas met onderwys ingemeng word

   "(*b*) Indien die vaste eiendom nie deur die skool in die belang van die onderwys benut word nie."

Page 626 of [1999] 3 All SA 623 (T)

5. Die Ferdinand Postma Skool is geleë op 'n perseel wat in die stukke beskryf word as Layenstraat, Baileypark, Potchefstroom;

6. Die skool beskik nie net oor 'n skoolgebou nie, maar ook oor twee koshuise en sekere ander buitegeboue op die skoolterrein;

7. Die grond is gesoneer as "onderwys";

8. Hierdie sonering word deur die plaaslike dorpsbeplanningskema bepaal;

9. Die dorpsbeplanningskema is die Potchefstroomse Dorpsbeplanningskema, 1980, wat op 30 Januarie 1980 by wyse van Administrateurskennisgewing 132 van 1980 afgekondig is. Dit is sedertdien by herhaling gewysig, maar die wysigings is nie relevant vir die doeleindes van hierdie uitspraak nie;

10. In terme van die skema word 'n "onderrigplek" soos volg gedefinieer:

    > "Beteken grond wat gebruik word of 'n gebou ontwerp of gebruik as 'n skool, kollege, tegniese instituut, akademiese lesingsaal, of ander opvoedings- of onderrigsentrum en sluit ook 'n monnike-klooster, klooster, openbare biblioteek, kunsgalery, museum, en gimnasium in maar uitsluitende 'n gebou ontwerp vir die uitsluitlike of hoofsaaklike doel van 'n verbeterings- of nywerheidskool."

11.

In 1997 het die applikant begin met die beplanning om in 1999 die vak hotelbestuur en spyseniering te kan aanbied;

12.

Hierdie vak lei op hoërskoolvlak tot die verkryging van 'n kwalifikasie wat direkte toegang verleen tot 'n loopbaan in die hotelwese of spysenieringsbedryf;

13.

Dit is egter noodsaaklik vir die verkryging van die kwalifikasie dat leerders by 'n gelisensieerde restaurant praktiese opleiding ondergaan. Die restaurant moet by die Suid-Afrikaanse Toerismeraad geakkrediteer wees ten einde die standaard en gehalte van die praktiese opleiding te verseker;

14.

Die applikant moes aansoek doen by die Departement van Onderwys van die Noordwes-Provinsie vir die nodige magtiging om hierdie vak te kan aanbied. Goedkeuring is verkry en die applikant het in die loop van die jaar 1998 die nodige voorbereidings getref om die kursus in 1999 aan te bied;

15.

Gedurende dieselfde tyd het 'n restaurant wat deel vorm van die MacRib restaurante groep in Potchefstroom sake gedoen, maar het die wind finansiëel effe van voor gekry;

16.

Dit het sake gedoen in 'n perseel wat aan hom verhuur is deur 'n maatskappy bekend as Adrina Eiendomme (Edms) Bpk;

17.

Toe dit duidelik word dat die restaurant sy deure sou sluit, klaarblyklik as gevolg van die feit dat sy oorhoofse koste nie deur sy kontantvloei gedra kon word nie, het die skool die MacRib groep genader en onderhandeling aangeknoop met die oog daarop om self die konsessiehouer te word en die MacRib restaurant in sy koshuis te vestig. Dit sou die applikant in staat stel om die kursus hotelbestuur en spyseniering ten volle op sy eie perseel aan te bied, omdat die MacRib restaurant wel by die Suid-Afrikaanse Toerismeraad geakkrediteer sou wees. Gevolglik sou nie

net die teoretiese opleiding nie, maar ook die praktiese deel van die kursus op die skool se terrein aangebied kan word;

18.

Terselfdertyd sou die restaurant as kommersiële restaurant sake doen en daardeur die applikant se beursie help vul;

19.

Die onderhandelinge was suksesvol. Die applikant het konsessiehouer geword;

20.

Die verdere beplanning vir die aanbieding van die vak hotelbestuur en spyseniering gedurende 1998 het gevolglik die vestiging van die restaurant in die skoolkoshuis ingesluit;

21.

Die Ferdinand Postma Skool is 'n dubbelmedium skool en die enigste skool in die Noordwestelike Provinsie wat die vak hotelbestuur en spyseniering in Engels aanbied;

22.

Uiteindelik het 202 skoliere vir hierdie kursus ingeskryf;

23.

Hierdie getal het ongeveer 150 nuwe leerlinge ingesluit wat juis vanweë die aanbieding van die betrokke kursus by die applikant ingeskryf het. Die toename in leerlinggetalle het nuwe eise aan die applikant gestel, wat drie nuwe klaskamers moes oprig om die leerlinge te kon onderrig. Aansienlike koste is in hierdie verband aangegaan;

24.

Addisionele opvoeders moes vanweë die toename in leerlinggetalle deur die applikant aangestel word;

25.

Die vak hotelbestuur en spyseniering bestaan uit 'n teoretiese gedeelte, wat omtrent een helfte van die kursus uitmaak, en uit praktiese opleiding, wat die ander helfte daarstel;

26.

Soos reeds gesê word die restaurant as ’n volwaardige kommersiële restaurant bedryf. Dit beskik oor ’n dranklisensie en open sy deure 7 dae ’n week van soggens tot 22h00 saans;

27.

Om hierdie restaurant te kan bedryf, moes die applikant uit die aard van die saak ook bekwame personeel aanstel wat nie opvoeders is nie. Die voormalige konsessiehouer van die restaurant het as bestuurder in applikant se diens getree. Benewens die bestuurder is ’n verdere 37 persone op ’n vaste of tydelike grondslag aangestel om die restaurant op ’n deurlopende grondslag te bedryf;

28.

Die applikant het die nodige dranklisensie verkry, en is in terme van die toepaslike wetgewing, die Noordwes Handelswet 6 van 1997, vrygestel van die verkryging van ’n besigheidslisensie. Item 2 van Bylae 2 tot die gemelde Wet bepaal dat die verkryging van ’n handelslisensie nie benodig word nie deur

> “ ’n besigheid wat gedryf word deur ’n liefdadigheids-, godsdienstige- opvoedkundige-, kulturele of landbouvereniging-organisasie of instelling van ’n openbare aard, indien alle winste uit die besigheid verkry geheel en al vir die doeleindes van daardie of enige ander sodanige vereniging, organisasie of instelling aangewend word.”

29.

Alhoewel hierdie stelling deur die respondent, die Stadsraad van Potchefstroom, in geskil geplaas word op sterkte van die feit dat die applikant verplig is om aan die konsessiegewer in terme van die konsessie-ooreenkoms ’n deel van sy winste te betaal, meen ek dat die applikant se

standpunt korrek is. Die betaling van kommissie of konsessiegelde aan die konsessiegewer is myns insiens niks meer as deel van die bedryfsuitgawes van die restaurant nie. Dit is nie in geskil dat alle ander winste deur die applikant vir die bedryf van die skool gebruik word nie;

30.

Die restaurant word vir die praktiese gedeelte van die kursus benut. Skoliere kry in die loop van die kursus geleentheid om alle fasette van die restaurantbedryf, van die aankoop van voorraad tot by bediening, die opstel van rekeninge en die verwydering van vullis prakties te beoefen en daardeur aan te leer;

31.

In November 1998 het die respondent se hoof stads- en streeksbeplanner die applikant meegedeel dat die restaurant nie op die skoolperseel bedryf kan word nie, aangesien die skool se perseel, soos voormeld, as “opvoedkundig” gesoneer is. Om ’n kommersiële restaurant op die skoolperseel te kan bedryf, sou volgens respondent ’n aansoek om hersonering van die perseel vereis;

32.

Die applikant het advies ingehaal en die standpunt ingeneem dat die bedryf van die restaurant as deel van die skool se opvoedkundige taak beoefen word en derhalwe binne die primêre gebruik van die perseel vir onderrigdoeleindes val. Die applikant het egter gepoog om die aangeleentheid in der minne by wyse van korrespondensie te skik. Die applikant wou natuurlik verseker dat die voorbereidingswerk wat getref is, en die aansienlike koste wat aangegaan is om die restaurant in te rig – meer as R100 000,00 – nie verlore moet gaan nie;

33.

Nadat die opening van die restaurant vir 29 Januarie 1999 beplan en wyd geadverteer is, het die respondent die applikant op 11 Februarie 1999 skriftelik meegedeel dat die bedryf van die restaurant onwettig is en gestaak moet word. Die respondent se Raad het op 9 Februarie 1999 besluit dat die bedryf van die restaurant vanweë die feit dat dit strydig is met die dorpsbeplanningskema gestaak moet word;

34.

Die openingseremonie het egter uiteindelik, na ’n onderlinge reëling met die respondent, wel plaasgevind; maar

35.

Die respondent het met sy standpunt volhard dat die restaurant se deure na die formele opening weer gesluit moet word totdat ’n hersonering van die perseel verkry is;

36.

Die applikant was nie hiervoor te vinde nie en het die onderhawige aansoek geloods om ’n tussentydse bevel dat die restaurant bedryf mag word tot tyd en wyl ’n hersoneringsaansoek afgehandel is, of daar by wyse van ’n verklarende bevel bevestiging verkry is dat die applikant nie verplig is om aansoek te doen om ’n hersonering van die perseel nie. Ek kan in hierdie stadium in die verbygaan daarop wys dat

die applikant, soos hierintevore gemeld, nie eienaar van die grond is nie, en derhalwe nie sonder medewerking van die Noordwes-Provinsie aansoek kan doen on hersonering van die perseel nie;

37.

Die respondent het die aansoek bestry en 'n teenaansoek geloods vir 'n interdik wat die applikant belet om, hangende 'n aansoek om hersonering, indien enige, die restaurant op die skoolperseel te bedryf;

38.

Sekere sakelui wat in Potchefstroom onder andere in die kommersiële eiendomsbedryf aktief is, het gepoog om die plaaslike sakekamer te oorreed

om as tussenbeitredende applikant aan die geding deel te neem om die Stadsraad se teenaansoek te steun en om toe te sien dat daar 'n finale interdik teen die skool toegestaan word. Toe hierdie pogings misluk, het die betrokke sakelui 'n kommersiële grondeienaarsforum, 'n korporatiewe liggaam, gestig en tesame met een van die lede van die nuutgestigte forum, Mosmul (die Meent) (Edms) Bpk as tussenbeitredende applikante aansoek te doen om op 'n dringende basis as mede-applikante gevoeg te word (Adrina Eiendomme (Edms) Bpk is 'n lid van die eerste tussenbeitredende applikant). Mnr van Loggerenberg het namens die tussenbeitredende applikante opgetree. Mnr *Ras*, wat die skool verteenwoordig het, het *in limine* beswaar gemaak dat die magtiging van die verteenwoordigers van die tussenbeitredende applikante gebrekkig is en dat hulle aansoek derhalwe nie behoorlik voor die hof geplaas is nie. Hierdie beswaar is deur my gehandhaaf;

39.

Dit was egter nie die einde van tegniese vraagstukke wat eers opgeklaar moes word alvorens die meriete van die aansoek oorweeg kon word. Aangesien die skool nie self eienaar van die onroerende eiendom is waarop hy funksioneer nie en waarop die restaurant bedryf word, was ek *prima facie* die mening toegedaan dat die Departement van Onderwys, asook die Departement van Openbare Werke en Grondbesit van die Noordwes-Provinsie, wat formeel as eienaar van die grond geregistreer is, as partye tot die geding gevoeg behoort te word. Ook die eienaar van die MacRib handelsmerk het 'n wesenlik belang by die uitslag van die saak en moes gevoeg word;

40.

Die aangeleentheid het afgestaan totdat al die betrokke belanghebbendes aangedui het dat hulle geen beswaar teen die voortsetting van die aansoek het nie en hulle by die uitslag daarvan neerlê. In hierdie verband moet dit onderstreep word dat die applikant bloot tussentydse regshulp verlang, terwyl die respondent met die intrapslag aangedui het dat, alhoewel hy aansoek doen om 'n finale interdik, hy tevrede sal wees indien 'n sodanige interdik opgeskort word ten einde die skool 'n geleentheid te gee om die plaaslike owerheid met 'n aansoek te nader om die dorpsbeplanningskema te wysig of om 'n hersonering teweeg te bring;

41.

Alhoewel die houding wat die respondent ingeneem het, onder die omstandighede baie simpatiek teenoor die applikant was, het laasgenoemde nie sy weg oopgesien om die olyftak te aanvaar nie. Die applikant is die mening toegedaan dat hy die restaurant as deel van sy opvoedkundige aktiwiteite kan bedryf en geen verdere magtiging nodig het om hom in staat te stel om dit te doen nie.

Die partye was dit eens dat die skool 'n restaurant mag bedryf, maar het verskil oor die vraag of die bedryf van die kommersiële restaurant as deel van die skool se opvoedkundige aktiwiteite *per se* beskou kan word al dan nie. Hierdie aspek kan bepalend wees vir die vraag of die skool, hetsy as deel van sy opvoedkundige aktiwiteite, hetsy as deel van sy kommersiële aktiwiteite, aan die vereistes van die plaaslike dorpsbeplanningskema moet voldoen voordat die beoefening van sodanige aktiwiteite gemagtig is.

Die Suid-Afrikaanse Skolewet, waarvan die Engelse teks deur die President geteken is en wat op 6 November 1996 afgekondig is, het 'n ingrypende wysiging in die Suid-Afrikaanse onderwysbedeling teweeggebring, tesame met

sekere ander wetgewing, soos die Wet op Nasionale Onderwysbeleid 27 van 1996 en verskeie provinsiale onderwyswette wat sedert 1994 op die wetboek geplaas is. Vir die eerste keer in die geskiedenis van Suid-Afrika is openbare onderwys vir alle bevolkingsgroepe, onderworpe aan die bepalings van die Grondwet, onder een wet tuisgebring en is een enkele bedeling op alle leerders in

openbare skole van toepassing. Dit verteenwoordig ’n radikale verandering van die vroeëre onderwysbedeling waarin daar nie minder nie as 19 onderwysdepartemente bestaan het.

Nou is die nasionale Ministerie verantwoordelik vir die bepaling van beleid terwyl die provinsies die praktiese voorsiening van onderwys en die administrasie van skole behartig.

Die belangrikste veranderings wat deur die Skolewet teweeggebring is (wat natuurlik teen die agtergrond van die Grondwet uitgelê moet word), kan kortliks soos volg aangestip word:

a) Die doel van die Wet soos in die lang titel vermeld, is die skepping van ’n eenvormige stelsel vir die organisasie, bestuur en finansiering van skole;

b) Die aanhef, wat die kern van die Wet versinnebeeld, lees soos volg:

> “NADEMAAL die bereiking van demokrasie in Suid-Afrika afstand gedoen het van die voormalige onderwysstelsel wat gebaseer was op rasse-ongelykheid en -skeiding; en
>
> NADEMAAL hierdie land ’n behoefte het aan ’n nuwe nasionale stelsel vir skole wat die onregte in onderwysvoorsiening van die verlede sal regstel, onderwys van progressief hoë gehalte aan alle leerders sal voorsien en op hierdie wyse ’n hegte fondament vir die ontwikkeling van al ons mense se talente en bekwaamhede sal lê, die demokratiese transformasie van die gemeenskap sal bevorder, rassisme en seksisme en alle ander vorms van onregverdige diskriminasie en onverdraagsaamheid sal bekamp, tot die uitwissing van armoede en die ekonomiese welstand van die gemeenskap sal bydra, ons verskeidenheid van kulture en tale sal beskerm en bevorder, die regte van alle leerders, ouers en opvoeders sal handhaaf, *en hul aanvaarding van verantwoordelikheid vir die organisasie, beheer en finansiering van skole in vennootskap met die Staat sal bevorder*; en (my beklemtoning)
>
> NADEMAAL dit nodig is om eenvormige norme en standaarde vir die opvoeding van leerders by skole en die organisasie, beheer en finansiering van skole oor die hele Republiek van Suid-Afrika te stel ...”

c) Daar mag op geen wyse tussen leerders gediskrimineer word nie en alle leerders is geregtig om ’n openbare skool by te woon (artikel 5(1)) (vergelyk: *Matukane and others v Laerskool Potgietersrus* 1996 (3) SA 223 (T));

d) Geen toets mag toegepas word om die toelating van ’n leerder tot ’n openbare skool te bepaal nie (artikel 5(2));

e) Geen leerder mag toelating tot ’n openbare skool geweier word nie omdat

   i) sy ouers nie in staat is of versuim om skoolgeld te betaal;

   ii) weier om die missiestelling van die skool te onderskryf; of

   iii) geweier het om ’n kontrak waarkragtens die ouer afstand doen van enige eis vir skadevergoeding wat uit die opvoeding van die leerder voortspruit, aan te gaan (artikel 5(3)(*a*), (*b*) en (*c*));

f) Verpligte bywoning van leerders van die ouderdom van 7 jaar tot 15 jaar geld vir alle bevolkingsgroepe (artikel 3(1));

g) Taalbeleid van openbare skole word bepaal sonder enige rassediskriminasie met inagneming van die bepalings van die Grondwet, die Skolewet en enige toepaslike provinsiale wet (artikel 6);

h) Openbare skole word op staatseiendom bedryf, maar verkry *de facto* ’n serwituut van gebruik van die grond vir die duur van die skool se bestaan (artikel 13(2));

i)

'n Skool wat voorheen 'n Model-C skool was, moet die eiendom wat die Staat kosteloos aan hom beskikbaar het, aan die Staat terugtransporteer (artikel 55(1));

j)

Elke openbare skool word 'n regspersoon met die wetlike bevoegdheid om sy werksaamhede ingevolge die Skolewet te verrig (artikel 15);

k)

Die beheer van 'n openbare skool berus by sy beheerliggaam (artikel 16(1) gelees met die bepalings van artikel 20(1) ten aansien van die werksaamhede wat 'n beheerliggaam moet uitvoer, asook met artikel 21(1) wat die werksaamhede vermeld wat addisioneel aan 'n beheerliggaam oorgedra kan word);

l)

Die lidmaatskap van 'n beheerliggaam bestaan uit verkose lede uit die kategorieë:

i)

ouers van leerders by die skool;

ii)

opvoeders by die skool;

iii)

personeellede by die skool wat nie opvoeders is nie;

iv)

leerders van die skool in die agste graad of hoër;

tesame met die prinsipaal in sy of haar amptelike hoedanigheid, asook gekoöpteerde lede as verteenwoordigers van die gemeenskap (artikel 23);

m)

Die aantal ouerlede moet 'n eenvoudige meerderheid van die lede van die beheerliggaam met stemreg uitmaak (artikel 23(9));

n)

In terme van artikel 20(1)(*h*) moet 'n beheerliggaam "ouers, leerders, opvoeders en ander personeel van die skool aanmoedig om vrywillige dienste aan die skool te lewer";

o)

Artikel 34(1) gelas die Staat om openbare skole uit openbare inkomste op 'n billike basis te befonds ten einde die behoorlike uitoefening van die leerders se regte op onderwys en die regstelling van ongelykhede van die verlede in die voorsiening van onderwys te verseker;

p)

In terme van artikel 36 van die Wet is 'n beheerliggaam verplig om "alle redelike maatreëls binne sy vermoë (te) tref om die hulpbronne deur die Staat voorsien aan te vul ten einde die gehalte van onderwys wat deur die skool aangebied word aan alle leerders by die skool, te verhoog";

q)

In terme van artikel 37(1) moet die beheerliggaam van 'n openbare skool 'n skoolfonds instel, waarin daar, in terme van artikel 2, alle gelde wat deur 'n openbare skool ontvang word, met inbegrip van skoolgeld en vrywillige bydraes gestort word;

r)

Alle bates wat deur 'n openbare skool verwerf op of na inwerkingtreding van die Wet, vorm eiendom van die skool (artikel 37(5));

s)

Die beheerliggaam moet in terme van artikel 38 van die Wet 'n jaarlikse begroting vir die skool opstel;

t)

In terme van artikel 39 van die Wet kan skoolgeld by 'n openbare skool vasgestel en gehef word, waarop die meerderheid van ouers besluit het wat 'n vergadering bygewoon het wat vir die doel byeengeroep is;

u)

Terselfdertyd moet daar egter voorsiening gemaak word vir die gedeeltelike of voorwaardelike algehele vrystelling van ouers wat nie in staat is om skoolgeld te betaal nie (artikel 39(2));

v)

Ouers word verplig om skoolgeld te betaal, behalwe in soverre hulle nie finansieel in staat is om dit te doen nie (artikel 40);

w)

In terme van artikel 20(2) "kan die beheerliggaam die redelike gebruik van die fasiliteite van die skool vir gemeenskaps-, sosiale en skoolfondsinsamelingsdoeleindes toelaat, onderworpe aan sodanige redelike en billike voorwaardes as wat die beheerliggaam mag bepaal, wat die heffing van gelde of tariewe vir die skool se voordeel kan insluit".

Vergelyk ’n mens die Wet met sy voorgangers, staan die volgende faktore soos ’n paal bo water:

a)

Die Wet doen weg met enige vorm van diskriminasie wat in die verlede in die onderwysbedeling bestaan het;

b)

Gelykheid tussen skole word onder andere geskep deur die verpligte terughandiging van grond wat aan Model-C skole in die vorige bedeling oorgedra is;

c)

Die Staat se fondse moet in ’n gelyke en eweredige mate aan onderwys bestee moet word, onderworpe egter aan die wesenlike voorwaarde dat die agterstand wat ten aansien van die verskaffing van onderwys aan groot dele van die leerdersbevolking van Suid-Afrika bestaan, eers ingehaal moet word (artikel 34(1));

d)

Dit is duidelik dat die Wetgewer besef het dat die middele waaroor die Staat beskik, ontoereikend is en vir die voorsienbare toekoms ontoereikend sal wees om gehalte onderwys in ’n gelyke mate aan alle leerders te verskaf, gegewe die groot agterstand wat daar in baie gemeenskappe bestaan;

e)

Die Wetgewer het voor die probleem te staan gekom dat addisionele fondse uit ander bronne as die staatskas gevind sal moet word ten einde ’n behoorlike onderwysvoorsiening in openbare skole te kan bewerkstellig. Gevolglik bevat die Wet ’n fyn uitgewerkte skema om die gemeenskap, en veral die ouergemeenskap, by die werksaamhede van elke openbare skool te betrek. Dit word in die eerste instansie daardeur aangemoedig dat elke skool ’n beheerliggaam moet verkies waarvan die ouers van leerders in daardie skool ’n meerderheid daarstel;

f)

Nie net moet die ouers verantwoordelikheid aanvaar vir die beheer van die skool nie – in teenstelling met die professionele bestuur van die skool wat deur die hoof en onderwysdepartement van elke provinsie voorsien word – maar is dit duidelik dat die beheerliggaam middele en weë moet vind om die bydrae wat die Staat maak, uit skoolgeld en uit ander bronne aan te vul;

g)

Ten einde te verseker dat die ouers en ander lede van die gemeenskap wat ’n bydrae tot die skool lewer, die gerustheid het dat hul bydrae vir hul kinders se skool aangewend sal word, bepaal die Wet dat elke skool ’n regspersoon is wat eienaar word van alle bates wat hy verkry of verdien, insluitende fondse, dienste en werksaamhede wat deur ouers bygedra word;

h)

Die Wet bevat uitdruklike bepalings wat betrekking het op die verkryging van fondse vir openbare skole. Artikel 36 bepaal in gebiedende terme dat ’n beheerliggaam alle redelike stappe moet doen om die hulpbronne wat die Staat voorsien aan te vul, terwyl die Wet self twee potensiële bronne van befondsing aanwys: die betaling van skoolgeld, soos in artikels 39 en 40 bepaal, asook die gebruikmaking van die fasiliteite van die skool wat op ’n redelike wyse "... vir gemeenskaps-, sosiale en skoolfondsinsamelingdoeleindes ..." toegelaat kan word, wat die heffing van gelde of tariewe vir die skool se voordeel kan insluit (artikel 20(2)).

Dit is duidelik dat artikel 36 se bewoording wyd en algemeen is: alle redelike maatreëls "binne sy vermoë" beteken klaarblyklik dat die beheerliggaam nie beperk is tot die aktiwiteite wat in artikels 20(2), 39 en 40 aangestip word nie.

Dat die net in elk geval wyer gespan moet word, blyk myns insiens ook daaruit dat artikel 37 bepaal dat ’n skoolfonds ingestel moet word waarin alle gelde wat deur die openbare skool ontvang word, insluitende skoolgeld en vrywllige bydraes, gestort moet word.

Artikel 20(2) mag, indien dit in isolasie gelees word, die indruk skep dat die redelike gebruik van die fasiliteite van die skool vir "... skoolfondsin-samelingsdoeleindes", beperk is tot liefdadigheidsaksies en soortgelyke gebruike.

Die term "skoolfonds" word tradisioneel verbind met vrywillige optredes aan die kant van die gemeenskap wat sekere geykte aktiwiteite of funksies reël ten einde 'n ietsie ekstra vir die skool in te samel, wat andersins deur die Staat versorg word. So sê die *Handwoordeboek vir die Afrikaanse Taal* in beide die 1984 asook die 1994 uitgawe dat "skoolfonds" soos volg gedefinieer word:

> "Fonds vir besondere uitgawes van 'n skool, byvoorbeeld die uitlê van 'n sportterrein, bou van 'n swembad: 'n *Kermis hou ten bate van die skoolfonds*."

Terwyl artikel 20(2) van die Wet hierdie moontlikhede klaarblyklik steeds voor oë hou, kan dit nie as 'n beperking van die skool se vermoë en verpligting om sy fondse sover as moontlik aan te vul, beskou word nie. Artikel 36 van die Wet strek kennelik baie verder. Onder die opskrif "*Verantwoordelikheid* van beheerliggaam" lees dit:

> " 'n Beheerliggaam van 'n openbare skool moet *alle* redelike maatreëls *binne sy vermoë* tref om die hulpbronne deur die Staat voorsien aan te vul ten einde *die gehalte van onderwys* wat deur die skool aangebied word aan alle leerders by die skool, te *verhoog*" (my beklemtoning).

Alhoewel alle fondse wat op hierdie wyse verdien word, steeds in die skoolfonds inbetaal moet word, is dit duidelik dat 'n skool in der waarheid deur die Wetgewer gelas word om fondsinsamelingsaktiwiteite te beoefen wat ver buite die raamwerk van die hou van 'n kermis strek en wat duidelik daarop gemik is om 'n konstante inkomste vir skole te verskaf. Die oogmerk van sodanige verkryging van fondse strek ook baie wyer as die tradisionele bestryding van 'n besondere uitgawe van 'n skool: nou moet fondse gevind word om die gehalte van onderwys aan alle leerders by die skool te verhoog.

Dit is dus duidelik dat 'n openbare skool verplig is om sy fondse soos voormeld aan te vul ten einde die Staat se verpligting om onderwys aan alle kinders te verskaf, in vennootskap met die Staat te kan aanvaar en te kan bekostig.

Na my mening moet mnr *Ras* dus gelyk gegee word dat die Skolewet geen beperking plaas nie op die kommersiële aktiwiteit wat 'n skool kan beoefen ten einde die nodige fondse te verdien. Dit beteken dus dat die bedryf van 'n restaurant deur 'n skool ten einde hom in staat te stel om die gehalte van sy onderwys deur die verdienste wat hy daardeur in, ten bate van al sy leerders te verhoog, nie net toegelaat word nie, maar inderdaad deur die Wetgewer as 'n opdrag wat aan die beheerliggaam opgelê is, aangemoedig word.

Dit blyk egter ook uit die voorgaande dat die kommersiële aktiwiteite wat 'n skool en sy beheerliggaam mag beoefen ten einde fondse vir die skool te verkry, nie noodwendig tot opvoedkundige doeleindes beperk hoef te wees nie. In die onderhawige geval word die restaurant klaarblyklik ook vir opvoedkundige doeleindes gebruik. Ek vind dit egter moeilik om die bedryf van 'n kommersiële restaurant, wat 7 dae 'n week geopen is, elke aand tot 22h00 bedryf word en 'n dranklisensie het, as 'n primêre onderwysaktiwiteit te beskryf.

Die feit dat die skool wel kommersiële aktiwiteite mag beoefen, beteken nie dat hy *ipso facto* vrygestel is van plaaslike verordeninge of vereistes wat ander regsbepalings en die gemene reg vir die beoefening van sodanige aktiwiteite aan hom stel nie. 'n Mens sou jou byvoorbeeld kan indink dat 'n tegniese skool 'n kommersiële sweiswerke besigheid of 'n saagmeule of 'n skrynwerkerswinkel kan bedryf om die nodige fondse vir die doeleindes in die Wet beoog, te vind. Hierdie aktiwiteite gaan noodwendig met geraas en 'n mate van besoedeling gepaard en kan maklik 'n oorlas vir die omgewing word. In hierdie verband kan 'n mens terloops opmerk dat die Wet nêrens bepaal dat die aktiwiteite wat deur artikel 36 beoog word, op die skoolterrein self beoefen moet word nie. Dit sou dus teoreties moontlik wees dat 'n skool deel van sy praktiese opleiding in byvoorbeeld houtwerk, sweiswerk of ander vakke in 'n werkswinkel wat op 'n ander perseel geleë is, aanbied, en dat sodanige werkswinkel deur die skool op kommersiële grondslag bedryf word.

'n Skool sou dan vanselfsprekend aan plaaslike verordeninge ten aansien van geraas, besoedeling en sonering moet voldoen (alhoewel hy moontlik vrygestel sou wees van die verkryging van 'n

besigheidslisensie), en sou onteenseglik ook moet voldoen aan veiligheidsmaatreëls soos deur arbeids- of ander wetgewing bepaal.

Voorbeelde kan met gemak vermenigvuldig word. ’n Landbouskool kan ’n melkery bedryf in ’n nabygeleë dorp of op sy eie perseel, wat moontlik deel mag vorm van ’n plaaslike owerheid se jurisdiksiegebied. Uit die aard van die saak sou ’n melkery dan aan alle verordeninge moet voldoen wat die Departement van Gesondheid en die plaaslike owerheid ten aansien van die veilige en gesonde bedryf van ’n melkery gestel het.

Mnr *Ras* betoog namens die applikant dat die reeks beslissing ten aansien van die belasbaarheid al dan nie van onroerende eiendom waarop skole bedryf word, soos onder andere *Marist Brothers v Port Elizabeth Municipality* 1949 (4) SA 698 (A) en *Clarenseville (Pty) Ltd v Cape Town Municipality* 1974 (4) SA 974 (K) betrekking het op die vraag of geboue eksklusief vir opvoedkundige doeleindes gebruik word, en dus nie direk van toepassing is op die onderhawige probleemstelling nie.

Die advokate en ek kon geen gesag vind wat direk op die punt is nie. Die gemelde beslissings, en beslissings soos *Christian Brothers v Kimberley Municipality* 1936 AD 220 beklemtoon egter dat ’n mens ’n onderskeid moet tref tussen aktiwiteite wat suiwer verband hou met die beoefening van die opvoedkundige taak van die skool en ander bedrywighede. Opvoedkundige doelstellings kan al na gelang van omstandighede die huisvesting van skoliere insluit, en (afhangende van die bewoording van die betrokke statutêre bepalings, belastingwette of plaaslike verordeninge), die gebruik van ander geboue vir die verkoop van boeke, die bedryf van ’n biblioteek, ensovoorts ook onder die primêre aktiwiteite van ’n opvoedkundige inrigting tuisbring. In hierdie verband kan ’n mens na buitelandse gesag verwys wat die advokate op my versoek nagegaan het, soos byvoorbeeld *Ryde Municipal Council v MacQuarie University* [23/41] HCofALL; *Attorney-General (ACT) v Commonwealth of Australia* 1995.739; *International Cellars (Pty) Ltd v Federal Commissioner of Taxation* 109.497 (Federal Court of Australia, General Division).

Soos die advokate tereg uitgewys het, en soos dit in sommige van die be-slissings ook gestel word, is dit moeilik om op hulle peil te trek vanweë die feit dat die statutêre bepalings en plaaslike omstandighede van geval tot geval verskil.

Geeneen van dié beslissings het direkte betrekking nie op die bedryf van ’n kommersiële onderneming om die skool in staat te stel om fondse te bekom terwyl die betrokke onderneming ook gebruik word om die opvoedkundige taak wat deur die skool verrig word, te bevorder. Die saak moet dus op sy eie feite beslis word.

Na my mening kan ’n kommersiële restaurant wat in ’n groot mate buite die normale skoolure bedryf word, nie *ipso facto* as deel van die skool se primêre opvoedkundige of skolastiese aktiwiteite beskou word nie.

Soos reeds gesê is die dorpsbeplanningskema afgekondig in terme van die Dorpe Ordonnansie 25 van 1965, tans vervang deur die Dorpe Ordonnansie 15 van 1986, wat op die Noordwes-Provinsie van toepassing is.

Hierdie ordonnansie bind die plaaslike owerheid, wat verplig is om die bepalings van ’n dorpsbeplanningskema af te dwing teenoor enige eienaar en houer. Dit was gemeensaak tussen die partye dat, indien die bedryf van ’n kommersiële restaurant nie onder die primêre gebruik van “opvoedkundig” tuisgebring kan word nie, ’n aansoek om wysiging deur die eienaar van die grond gedoen sou moet word ten einde die gebruik regmatig te kan uitoefen (vergelyk in hierdie verband *Shell South Africa (Pty) Ltd v Alexene Investments (Pty) Ltd and others* 1980 (1) SA 683 (W), veral op 689E–H).

Na my mening moet die skool dus voldoen aan plaaslike verordeninge, en by name die plaaslike dorpsbeplanningskema, al is hy in terme van die Skolewet gemagtig om ’n restaurant te bedryf.

Dit beteken dus dat die bedryf van die restaurant op hierdie stadium onregmatig is. Dit is egter myns insiens onteenseglik in die openbare belang dat 'n skool, sover moontlik, deur die breë gemeenskap in staat gestel moet word om

sy opvoedingstaak tot sy maksimale potensiaal te vervul. Die Skolewet plaas 'n verpligting op elke skool om alle leerders wat by hom aansoek doen om opname, te aanvaar totdat sy kapasiteit gevul is. Alle skole is verplig om leerders te aanvaar wie se ouers nie in staat is nie, of slegs in 'n beperkte mate in staat is om die skoolgeld te betaal, met die gevolg dat die vermoënde lede van die gemeenskap wat in staat is om 'n finansiële bydrae tot die skool se behoeftes te maak, deur die Skolewet as't ware verplig word om die onvermoënde lede te subsidieer. Hierdie unieke eise word deur die Skolewet gestel vanweë die historiese agtergrond van die Suid-Afrikaanse onderwysbedeling, wat ek hierintevore baie kortliks aangestip het. In hierdie lig gesien het elke skool ongetwyfeld 'n morele aanspraak op die breë gemeenskap se ondersteuning. Daarom sou 'n mens in die algemeen verwag dat 'n plaaslike owerheid 'n skool sover moontlik, en solank as wat die skool se aktiwiteite nie op onbillike wyse inbreuk maak op regte en belange van ander partye nie, in staat sal stel om sy gemeenskapsopdrag en -verpligtinge te kan nakom. Daarom moet die inisiatief wat die applikant aan die dag gelê het as bevorderlik vir die breëre belang van die gemeenskap gesien word en behoort die skool 'n geleentheid gegun te word om die bedryf van die restaurant voort te sit tot tyd en wyl 'n aansoek om hersonering afgehandel is.

In die lig van die bevinding waartoe ek geraak het, spreek dit vanself dat 'n aansoek om hersonering of om 'n wysiging van die bestaande skema nodig sal wees om die skool in staat te stel om die restaurant regmatig te bedryf.

Aangesien die restaurant tans in stryd met die dorpsbeplanningskema bedryf word, sou die respondent normaalweg op 'n interdik geregtig wees. Mnr Barry, wat die respondent se saak met toewyding en bekwaamheid behartig het, het egter, klaarblyklik gedagtig aan die rol wat die skool in die belang van die gemeenskap moet vervul, aan die hand gedoen dat 'n interdik toegestaan behoort te word, maar dat daardie interdik opgeskort word hangende die afhandeling van die applikant se aansoek om hersonering of wysiging van die bestaande dorpsbeplanningskema.

Die onlangse beslissing van *Huisamen and others v Port Elizabeth Municipality* 1998 (1) SA 477 (OK) het die benadering wat deur Margo R in *CD of Birnam (Suburban) (Pty) Ltd and others v Falcon Investments Ltd* 1973 (3) SA 838 (W) bevestig, waar die geleerde Regter op bladsy 854 die volgende sê:

> ".. the Court exercising a judicial discretion clearly has the power in a proper case to add to the grant of an interdict such conditions qualifying or limiting the interdict as are best calculated to do justice between the parties ... I am obliged to look at the prospects of success (van 'n aansoek om hersonering) insofar as the papers before me indicate what those prospects are. Judged on those papers, the application appears to me to enjoy a strong probability of success ... On that view of the matter, I consider that the discretionary power of the Court would properly be exercised by postponing the operation of the interdict until the respondent has had a reasonable opportunity of reulgarising its position by an appropriate amendment to the Town Planning Scheme."

Alhoewel die vooruitsigte op sukses van 'n aansoek om 'n wysiging van die dorpsbeplanningskema nie in soveel woorde in die eedsverklarings voor my bespreek is nie, het dit uit die algemene trant van die argument geblyk dat daar 'n billike vooruitsig op sukses bestaan indien die applikant aansoek sou doen om 'n wysiging van die dorpsbeplanningskema, veral in die lig van die oorwegings wat ek reeds hierintevore vermeld het.

Alhoewel die respondent gevolglik op 'n interdik geregtig is, glo ek dat dit raadsaam sou wees om die interdik op gepaste voorwaardes op te skort.

Mnr Barry het voorgestel dat die applikant verplig behoort te word om toe te sien dat 'n aansoek om wysiging van die dorpsbeplanningskema binne 30 dae na datum van hierdie uitspraak geloods word. Vanweë die feit dat die applikant nie self eienaar van die grond is nie en die samewerking van

die Departemente van Grondsake en Onderwys van die Noordwes-Provinsie moet verkry, meen ek dat ’n tydperk van 60 dae aan die applikant verleen behoort te word om die nodige reëlings te tref.

Wat koste aanbetref, moet ek in gedagte hou dat die applikant gedeeltelik sukses behaal. Aan die ander kant egter het die respondent reeds op ’n vroeë stadium aangedui dat hy bereid sou wees om tot ’n bevel toe te stem wat wesenlik ooreenstem met die bevel wat ek verleen. Hierdie aanbod is nie deur die applikant aanvaar nie. Aangesien die geleentheid een van groot openbare belang is, glo ek egter dat die applikant nie ten gunste van die plaaslike owerheid met ’n kostebevel gepenaliseer behoort te word nie.

Ek is aan die advokate dank verskuldig vir die addisionele navorsing wat hulle op my versoek gedoen het en die aanvullende betooghoofde wat deur hulle geliasseer is. Ongelukkig is die afhandeling van hierdie aangeleentheid, wat as ’n dringende aansoek begin het, daardeur vertraag. Ander verpligtinge waaraan ek moes voldoen, het ’n verdere aansienlike vertraging in die afhandeling van hierdie uitspraak veroorsaak. Ek bied graag my verskoning teenoor die partye vir hierdie vertraging aan.

Ek gelas soos volg:

1. Die applikant se aansoek word van die hand gewys;

2. ’n Interdik word aan die respondent verleen in terme waarvan die applikant verbied word om voort te gaan met die bedryf van die restaurant op die perseel waarop die applikant geleë is, bekend as Layenstraat, Baileypark, Potchefstroom;

3. Die werking van die interdik word opgeskort hangende die finale afhandeling (insluitende ’n appèl of hersiening) van ’n aansoek om ’n wysigingskema van die Potchefstroomse Dorpsbeplanningskema 1980 om die bedryf van die restaurant op applikant se perseel te magtig;

4. Die aansoek om ’n wysiging moet gedoen word om by “gebruike toegelaat” in die gebied wat gesoneer is as “opvoedkundig” op die voormelde perseel, die woorde “verversingsplek” in te voeg in die bylae soos bedoel in klousule 5 van die Potchefstroomse Dorpsbeplanningskema, 1980;

5. Die aansoek om ’n wysigingskema moet binne 60 dae vanaf datum van hierdie uitspraak geloods word;

6. Geen bevel word ten aansien van koste gemaak nie.

For the applicant:

FA Ras instructed by *Van Zyl, Le Roux & Hurter Ingelyf*, Pretoria

For the respondents:

B Roux instructed by *Awie Wright Prokureurs*, Pretoria