# 未取得《人民防空工程平时使用证》的人防车位，能查封执行吗

【 法律问题 】

性质为人防工程的地下车位、商铺等，在取得《人民防空工程平时使用证》前，法院能查封、执行吗？

【 实务要点 】

要点一：被执行人根据相关合同对作为人防工程的案涉商铺享有的经营、使用、转让、出租、抵押等权利具有财产性价值，即使商铺尚未验收合格，亦未移交被执行人使用，执行法院仍有权对该商铺的使用权进行查封，禁止被执行人在查封期间进行转让、出售或抵押。

相关案例：（2022）最高法执复15号。最高法院在该案中认为，根据南充住建局与汉森投资公司签订的《BOT项目合同书》，汉森投资公司对地下商业兼人防工程有40年经营、使用权和有偿转让、出租、抵押的权利。被执行人汉森投资公司的上述合同权利具有财产性价值，执行法院对案涉商铺的使用权进行查封，查封范围及内容为商铺使用权在查封期间不得进行转让、出售或抵押，并未超出合同约定范围，具有事实依据，并无不当。即使案涉商铺使用权尚未移交，但是执行法院为确保本案债权实现，对案涉商铺使用权采取类似具有预查封效力的查封行为，并不违背相关法律规定精神。南充住建局关于案涉商铺使用权尚未移交不能作为执行标的的复议理由不能成立，本院不予支持。此外，关于案涉商铺属于人防工程能否执行的问题。依照相关法律规定，国家鼓励支持企业事业组织、社会团体和个人投资人民防空工程建设，进行使用管理并收取收益。执行法院对案涉商铺使用权进行查封，并不违反法律规定。关于申请执行人是否对案涉商铺享有抵押权的问题。在执行程序中，执行法院对于被执行人可履行债务的责任财产均可依法采取查封措施，并不以申请执行人对该财产享有抵押权为前提。南充住建局关于案涉商铺属于人防工程、申请执行人不享有抵押权等复议理由不能成立，本院不予支持。

要点二：根据《人民防空工程平时开发利用管理办法》第9条、第10条的规定，使用单位必须持有《人民防空工程平时使用证》方可使用人民防空工程，禁止无证使用人民防空工程。开发商在未经人防部门审批颁发使用证的情况下，对性质为人防工程的车位不享有合法的使用权和收益权，在开发商为被执行人的案件中，该等车位不得作为执行标的。

相关案例：（2019）最高法民申2113号。最高法院在该案中认为，根据《中华人民共和国人民防空法》第五条第二款的规定，人民防空工程平时由投资者使用管理，收益归投资者所有。《人民防空工程平时开发利用管理办法》第九条规定，人民防空主管部门应当根据使用单位提交的备案资料，经审查合格后发给《人民防空工程平时使用证》。使用单位必须持有《人民防空工程平时使用证》，方可使用人民防空工程。第十条规定，禁止无证使用人民防空工程或者转让《人民防空工程平时使用证》。本案中，各方当事人对案涉车位的性质为人防工程均无异议，且均认可案涉车位未经人防部门验收和批准取得使用证的事实。根据上述规定，万成公司（开发商）在未经人防部门审批颁发使用证的情况下，对案涉车位不享有合法的使用权和收益权。故二审判决认定案涉车位并非执行标的，并无不当。闫红良（实际施工人）作为申请执行人提起诉讼，请求准许执行（2015）抚中执字第00026号执行裁定书查封案涉车位不应得到支持。

【 观点解析 】

【01】根据《人民防空法》第5条第2款的规定，开发商作为人防工程（地下车位、商铺）的投资者，对人防工程享有使用管理和收益权，如果该项权利具有财产性价值，则在符合条件的情况下，开发商或买受人对人防工程的使用权（注意不是“所有权”）可成为人民法院查封对象及执行标的。

【02】根据《人民防空工程平时开发利用管理办法》第9条、第10条的规定，在未经人防部门审批颁发《人民防空工程平时使用证》（见下图）的情况下，开发商或买受人对性质为人防工程的车位、商铺等财产不享有合法的使用权和收益权，此情形下，人民法院不得将不合法的使用权作为执行标的。

【03】人防工程（地下车位、商铺等）通常须经竣工备案后才能取得人防部门发放的《人民防空工程平时使用证》。在此之前，虽然人防工程的使用权不能成为执行标的，但是，人民法院可以对其采取类似具有预查封效力的查封行为，查封范围及内容应为该工程的使用权在查封期间不得进行转让、出售或抵押。

【04】此外，最高法院在〔2013〕民申字第1997号案、最高法院第二巡回法庭2019年第15次法官会议纪中亦认为：人民防空工程（包括但不限于人防车位、地下停车场）本质属性为国家战备设施，产权归国家所有；为鼓励社会资本投资人防工程建设，减轻国家财政负担，投资者经人防主管部门备案批准可以取得用益物权性质的人防车位使用权，该人防车位使用权可以作为执行标的；投资者未经人防主管部门批准，对人防车位不享有合法的使用权，申请执行人将其作为投资者的合法财产申请强制执行的，人民法院不予支持。

【05】需要注意的是，2001年11月1日国家人民防空办办公室以“国人防办字[2001]第211号”颁布的《人民防空工程平时开发利用管理办法》，在层级上不属于法律和行政法规，其虽可作为认定开发商或者买受人对人防工程是否享有合法使用权、收益权的依据，但不应将其作为认定人防工程（地下车位、商铺等）使用权转让合同效力的依据。

附：相关规定

【01】《人民防空法》

第5条 国家鼓励、支持企业事业组织、社会团体和个人，通过多种途径，投资进行人民防空工程建设；

人民防空工程平时由投资者使用管理，收益归投资者所有。

【02】《人民防空工程平时开发利用管理办法》

第9条第2款 使用单位必须持有《人民防空工程平时使用证》，方可使用人民防空工程。

第10条第1款 《人民防空工程平时使用证》实行审验制度。人民防空主管部门应当定期对《人民防空工程平时使用证》进行审验，并按规定收取审验费。禁止无证使用人民防空工程或者转让《人民防空工程平时使用证》。

澎湃新闻2023-01-13