

浅析公有租赁住房的居住权

□上海正策律师事务所 陈宏伟

2021年1月1日起施行的《民法典》在物权编增加了“居住权”这一新型用益物权,将房屋的“居住”这一使用属性单独规定为一项物权。《民法典》第三百六十六条规定:居住权人有权按照合同约定,对他人的住宅享有占有、使用的用益物权,以满足生活居住的需要。第三百六十七条规定:设立居住权,当事人应当采用书面形式订立居住权合同。第三百七十一条规定:以遗嘱方式设立居住权的,参照适用本章的有关规定。

那么,在现实生活中因公有租赁住房(以下简称“公房”)居住使用权而引发的纠纷,是否适用《民法典》中有关居住权的规定呢?笔者认为,因公房而引发的居住使用权纠纷一般不适用《民法典》中居住权的相关规定。

公房居住权不是物权

公房居住权是公房制度的产物,实践中,公房居住权通常用来指称承租人及其共同居住人(以下简称“同住人”)对公房所享有的相关权益。公房居住权属于公房使用权的范畴,与源自罗马法中人役权的居住权并非同一概念。

公房承租人与同住人共同承租公房,二者对公房共同享有占有、使用、收益、有限处分等权益,同住人的合法居住权益依法应得到保护。

公房的所有权人通常为公房管理部门。对于公房居住权的设立,笔者认为,承租人及原始受配人在与公房管理部门建立公有住房租赁关系时,即已设立了“居住权”。

《民法典》第三百六十六条规定:居住权人有权按照合同约定,对他人的住宅享有占有、使用的用益物权,以满足生活居住的需要。

笔者认为,与公房相关的住房调配单等配房材料,可以视为建立公房居住权的合同。因承租人及同住人对公房均享有的相关权益,若承租人、同住人依据《民法典》第三百六十六条规定而向承租人或者同住人主张享有或者不享有公房居住权,与第三百六十六条的立法本意显然不符。

假如公房管理部门以当事人不享有公房居住权为由收回公房的,则当事人可以依据《民法典》第三百六十六条,向公房管理部门主张公房居住权,或以住房调配单等为依据,以房屋租赁合同纠纷为案由向人民法院提起诉讼。

实践中的处理原则

上海市高级人民法院认为,在处理公房居住权纠纷时,首先要关注公房制度发展的历史背景和现实。

公房是特定历史时期,国家为解决职工生活居住的一项福利性住房政策,其出发点是解决人有所居的社会居住问题。随着住房市场化的启动,公房使用权的财产属性日益突出,不仅可以通过房改政策将公房购为私房,也可以依规定转租、差价换房,符合条件的还可以转让,来确定实现其价值。尽管公房使用权兼有保障居住、财产价值的双重性,但房屋居住问题,仍是我国当前民生问题较为重要的内容之一,从我国不断加大对廉租房等保障性住房投入的事实,即可窥一斑而见全豹,因此,公房居住保障功能的保护应优于其财产价值属性的保护。应审慎、充分考量案件相

关的因素。

由于公房居住权的判断较为复杂,其中既有判断标准不甚明晰的原因,又有管理制度不完善的原因,还有当事人居住、户口、身份等情况变化导致事实繁杂的原因,而此类案件的处理往往涉及当事人的居住保障问题,因此,应尽量能动的审查案件的相关事实,平衡好财产权益与居住保障的冲突,确保案件处理的法律效果与社会效果的统一。要从审执兼顾的角度出发充分考虑判决的可执行问题,要重视公房面积通常较小,当事人经济和居住条件相对较差等现实困难,尤其要关注支持当事人入住可能引发矛盾激化的问题,稳妥处理纠纷。

案例解析

1.仅以户籍在册为由主张排除妨害,但缺乏构成妨碍的证据,不予支持。

原告诉称:本市复兴中路×××号房屋有两本户口本,一本户主为原告,另一本户主为被告。该处房屋是原、被告母亲李某(2019年3月8日报死亡)承租的公房。原告从小居住在系争房屋内,婚后由于夫妻关系不好,在父亲1991年去世后,就和母亲一直居住使用二中间,日常都是由原告负责照顾母亲。二中间由被告使用。2019年3月母亲去世后,被告未经同意将二东间上锁,导致原告无法正常使用房屋。故起诉要求排除妨碍,居住在本市复兴中路×××号。

被告辩称:原告婚后未在本系争房屋内居住,在他处房屋动迁时已得到安置,故不同意原告诉请。

法院经审理后认为,本案中原告户籍虽在系争房屋内,但无证据证明其婚后以及近几年仍然居住系争房屋内、被告对其构成了妨碍。故原告诉请,依法不予支持。

2.虽户籍在册,但已作出承诺落户户不居住,故不享有居住权。

原告诉称:原被告是兄妹。本市贵州路×××弄×××号房屋为公房,原告是原始被安置人,户籍在内且实际居住,被告一家三口户籍迁入但从未实际居住,当时承诺不居住在系争房屋,属于空挂户口。2019年2月,被告强行住进系争房屋,拆原告的床不让原告住,之后还将原告房门锁撬掉。故起诉要求被告不得妨害原告在上海市黄浦区贵州路×××弄×××号房屋居住,被告立即搬出,不得居住在系争房屋;被告支付房屋占有使用费,按每月3000元的标准自2019年2月1日至实际搬出之日止。

法院经审理后认为,本案中原告



资料图片

告是系争房屋受配人之一,户籍在受配之后一直在系争房屋内,现离异他处无房居住在系争房屋内。被告户籍虽在系争房屋内,但其当时已作出承诺仅落户并不居住,故对系争房屋并不享有居住权,不得妨碍原告居住使用系争房屋。至于原告要求被告支付占用费的诉请,于法无据,不予支持。

3.他处享受过福利分房后对系争公房不再享有居住权利。

原告诉称:本市青岛路×××号房屋系公有住房,承租人于2013年8月1日去世。现系争房屋户籍人口8人。原告一1987年因结婚户口迁出,2003年为照顾母亲迁回系争房屋。原告二1978年迁至奉贤五四农场,当年因病退迁回,1991年迁出,2006年为照顾母亲迁回系争房屋。两原告于2011年开始在系争房屋一楼经营房产中介,两被告于2011年8月1日强行封门将两原告赶出。2011年至2012年底的系争房屋公房租金一直是两原告缴纳。后被告不顾母亲和姐妹的反对,一直将一楼对外出租至今,私吞全部租金,并强行独占系争房屋全部部位。故起诉要求排除两被告对两原告居住系争房屋的妨碍。

被告辩称:两原告属于空挂户口,多次取得动迁利益,故不同意原告诉请。

二审法院认为,根据在案证据,原告曾享受过福利分房、拆迁安置利益,在系争房屋内应属于空挂户口,不能认定为系争房屋同住人,因而不享有居住权利,其本身即不具备要求排除妨害的权利基础。驳回上诉,维持原判。

以上案例中有笔者曾代理的案件,也有通过中国裁判文书网检索到的相关案例。

从上述案例可以看出,司法实践中当事人以享有或不享有公房居住权为由,提出迁出、入住等诉请的,一般根据纠纷性质确定为“排除妨害纠纷”等案由。

公房承租人与同住人是共同承租公房,二者对公房共同享有占有、使用、收益、有限处分等权益,同住人的合法居住权益依法应予保护。

笔者认为,依法可以就公房居住权、使用权提出诉请的主体应当

包括公房承租人、原始受配人、同住人、占有人、实际使用人。

分析上述案例笔者认为,即使公房承租人已故,在未重新确定承租人之前,公房的同住人、原始受配人、占有人、实际使用人若认为他人对其占有、使用系争公房构成妨碍的,可以向人民法院依法起诉请求判令他人排除妨害,人民法院应当先审查当事人是否享有系争公房的居住使用权,即是否符合同住人条件或者是否具备要求排除妨害的权利基础,若不符合同住人条件,或者不具备权利基础的,裁定驳回起诉。

如果符合同住人条件或者具备权利基础的,则应当对是否构成妨害进一步审查,并依法作出判决。如果经审理查明原被告各当事人均不符合同住人条件或者对公房均不具备权利基础的,裁定驳回起诉。

主要争议问题

1.公房承租时的原始受配人是否永久享有居住权?

公房承租时,房屋调配单通常会载明公房的受配人,即原始受配人。对于原始受配人,应认定其具有公房居住权利。但如果原始受配人长期不实际居住,则要结合具体情况予以综合分析,比如因家庭矛盾、居住困难、服兵役、服刑等客观原因而长期不实际居住的,不能就此认定其丧失系争公房的居住权利。登记为承租人的原始受配人,在其承租人身份未丧失前,其居住权也不丧失。

但是,如果原始受配人在他处获得福利房且该处房屋居住也不困难,或明确表示放弃权利,或有注销本市户籍、放弃中国国籍等情况的,应认定其丧失公房承租权以及公房居住权。

2.在公房内有户口的人员是否必然享有居住权?

司法实践中通常认为,在公房内有无户籍并不是衡量当事人有无公房居住权益的唯一标准,而应根据在公房内实际居住生活年限、他处有无住房等因素综合考虑,予以确认。

如果承租人或者同住人允许他人将户口迁入公房,并允许其在公房

内居住,可视为承租人为代表的公房使用权人同意让渡部分公房使用权,但入住人为未成年人,或双方另有约定的除外。

承租人或者同住人允许无法定监护关系未成年人迁入户口的,通常会被认定为属于帮助性质,比如他人子女为读书之便,而将户口迁入公房,一般不应确认他人子女为同住人。

需要特别指出的是,在迁入户口后,并没有实际居住的,不应认定其对公房享有居住权益。但是,根据当时的居住标准,由于租赁公房面积小,居住困难等客观原因在外居住的除外。

3.他处有房是否影响公房居住权。

实践中,他处有房应仅指福利性住房,包括原承租的公有房屋、计划经济下分配的福利房、自己部分出资的福利房,房款的一半以上系用单位补贴购买的商品房,公房被拆迁后所得的安置房(包括自己少部分出资的产权安置房),以及按公房出售政策购买的产权房等。还包括曾经在他处享受过公房动迁补偿,未将补偿款用于购房的,或者获得其他住房福利补偿的,达到标准的,也应视为“他处有房”。

如果当事人属于上述情形的“他处有房”且居住并不困难,就不能主张在公房内享有居住权。

4.基于婚姻、父母子女间的亲属关系是否当然享有租赁公房居住权。

实践中通常认为,即使存在夫妻关系,以及父子、母女等直系亲属关系,也只能说明当事人之间存在家庭成员或亲属关系,一方并不当然享有另一方承租或居住公房的居住权益。公房承租人或同住人的家庭成员或亲属是否享有公房居住权,应根据租赁公房的来源、居住情况的历史演变状况、他处房屋的取得情况、家庭成员的权利义务、婚姻关系存续时间长短、亲属关系的变更等综合因素来认定。

5.租赁公房的次承租人能否主张居住权。

实践中,不乏公房承租人将房屋出租给第三人即次承租人实际居住使用。

笔者认为,第三人即次承租人可以依据房屋租赁合同关系主张在房屋租赁关系存续期间对公房享有居住使用权。