



## Tilkynning um kæru nr\_ 179\_2024\_ stjórnvald\_ Upplýsingar óskast um hagsmunaaði sem fyrst\_

Búið til	20.12.2024 12:18:04
Höfundur	Hera Elfarsdóttir Linnet
Móttekið dags.	20.12.2024 11:02:30
Tilheyrir	USK24120215 - Kæra nr. 179/2024 - Hringbraut 121 - Deiliskipulag

### Efni

Tilkynning um kæru nr\_ 179\_2024\_ stjórnvald\_ Upplýsingar óskast um hagsmunaaði sem fyrst\_

### Upplýsingar

### Vinnsla

Móttekið dags.	20.12.2024 11:02:30	Staða	Innflutt
Eigandi		Tímamörk	
Málalýkill	00.15.02 Kæurur og dómsmál		
Lykilorð			

### Þátttakendur

Frá	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála - UUA (uua@uua.is)
Til	usk@reykjavik.is
Cc	

### Innihald

Góðan dag.





Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála  
Borgartúni 21  
105 Reykjavík

Reykjavík, 20. desember 2024

## Efni: Kæra á ákvörðun skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar.

Húsfélagið að Grandavegi 42, kt. 681116-2490, („Kærandi“) hefur falið Landslögum að kæra ákvörðun skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar („Skipulagsfulltrúa“) frá 28. nóvember 2024 að samþykkja „breytingu á skilmálum deiliskipulags reits 1.520, Lýsisreits, vegna lóðarinnar nr. 121 við Hringbraut“.

### I. Kröfugerð

Þess er krafist að ákvörðun Skipulagsfulltrúa frá 28. nóvember 2024, um að samþykkja „breytingu á skilmálum deiliskipulags reits 1.520, Lýsisreits, vegna lóðarinnar nr. 121 við Hringbraut“ verði felld úr gildi.

Þá er jafnframt gerð krafa um stöðvun framkvæmda.

### II. Hin kærða ákvörðun og kæruheimild

Með umsókn Yrki arkitekta ehf., dags. 13. nóvember 2024, var óskað eftir breytingu á skilmálum deiliskipulags fyrir reit 1.520, svokallaðs Lýsisreits, vegna lóðarinnar við Hringbraut 121. Með beiðninni var farið fram á breytingu sem fól í sér að heimilt yrði að vera með sérstakt búsetu úrræði fyrir flóttafólk í fasteigninni Hringbraut 121 með vísan til kafla 3.4.1 í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2024. Beiðni Yrki arkitekta ehf. var samþykkt á grundvelli heimildar um embættisafgreiðslur skipulagsfulltrúa í viðauka 2.3. við samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar.

Í hinni kærðu ákvörðun var sérstaklega vakin athygli á að um óverulega breytingu á deiliskipulagi væri að ræða með vísan til þess að skv. Aðalskipulagi Reykjavíkur 2024 væri heimilt að staðsetja sértækt búsetuúrræði fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd innan verslunar og þjónustusvæða. Með vísan til minnisblaðs stjórnarsýslu og gæða, dags. 28. nóvember 2024, var byggt á því í hinni kærðu ákvörðun að um væri að ræða óverulega

breytingu á deiliskipulagi sem gerði ekki kröfu um grenndarkynningu þar sem umfang starfseminnar væri „óverulegt með hliðsjón af staðsetningu hennar á verslunar- og þjónustusvæði“.

Samkvæmt 52. gr. laga skipulagslaga nr. 123/2010 eru stjórnvaldsákvæðanir teknar á grundvelli laganna kærarlegar til úrskurðarnefndar umhverfis og auðlindamála. Kærufrestur er einn mánuður frá því að kæranda varð kunnugt eða mátti vera kunnugt um hina kærðu ákvörðun, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga um úrskurðarnefnd umhverfis og auðlindamála nr. 130/2011. Hin kærða ákvörðun var tekin 28. nóvember sl.

Kærandi er húsfélagið að Grandavegi 42, og félags menn þess, en fasteignin að Grandavegi 42 stendur 19 - 50m frá Hringbraut 121, auk þess sem að lóðirnar eru samliggjandi. Kærandi byggir á að hin kærða ákvörðun hafi bein áhrif á hagsmuni íbúa og því séu skilyrði um lögvarða hagsmuni í skilningi 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 uppfyllt.

### III. Málsástæður

Kærandi byggir á að hin kærða ákvörðun sé í andstöðu við ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010 þar sem breytingin á deiliskipulagi, sem Skipulagsfulltrúi telur að þörf sé á að gera, sé þess eðlis að það hafi borið að fara með breytinguna eftir 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga vegna breyttrar landnotkunar en ella hafi borið að setja breytinguna í grenndarkynningu skv. 2. mgr. 43. gr.

Byggt er á að skv. meginreglu skipulagslaga skal fara með breytingar á deiliskipulagi eins og um nýtt skipulag sé að ræða. Öll frávik frá meginreglunni ber að túlka þröngt. Heimilt er skv. 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga að víkja frá meginreglunni í þeim tilvikum sem sveitarstjórn telur að gera þurfi breytingar á samþykktu deiliskipulagi sem séu svo óverulegar að ekki sé talin ástæða til málsmeðferðar skv. 1. mgr. 43. gr. laganna. Í þeim tilvikum skal fara fram grenndarkynning. Í takmarkatilvikum er sveitarstjórnnum veitt heimild til þess að víkja frá kröfum 2. mgr. 43. gr., þ.e. um grenndarkynningu, þegar um „svo óveruleg frávik er að ræða að hagsmunir nágranna **skerðist í engu** hvað varðar **landnotkun**, útsýni, skuggavarp eða innsýn“. Áherslubreyting undirritaðs.

Af hálfu kæranda er byggt á því að málsmeðferð Skipulagsfulltrúa sé ólögumæt og gangi gegn 43. gr. skipulagslaga. Er í fyrsta lagi vísað til þess að í hinni kærðu ákvörðun er byggt á að umfang starfseminnar sé „óverulegt“ með hliðsjón af staðsetningu hennar á á verslunar- og þjónustusvæði. Byggt er á því að hin kærða ákvörðun eigi sér ekki stoð í 3. mgr. 43. gr. laganna, enda sé áskilið í ákvæðinu að „hagsmunir nágranna **skerðist í engu**“ en ekki óverulega skerðingu. Hin kærða ákvörðun er því haldin annmörkum sem leiðir til þess fella

skuli hina kærðu ákvörðun úr gildi.

Í öðru lagi er byggt á því að áskilnaður 3. mgr. 43. gr. skipulagslaga taki til þess að „hagsmunir nágretta skerðist í engu hvað varðar **landnotkun**, útsýni, skuggavarp eða innsýn“. Áherslubreyting undirritaðs.

Að mati Kæranda er í hinni kærðu ákvörðun ekki tekin nein efnisleg afstaða til þess hvort, eða hvaða, áhrif hin kærða ákvörðun hafi á landnotkun eins og áskilið er í 3. mgr. laganna. Lætur Skipulagsfulltrúi nægja að vísa með almennum hætti til minnisblaðs Reykjavíkurborgar til stuðnings ákvörðun sinni. Í minnisblaðinu er hins vegar hvergi vikið að því hvort, eða hvaða, áhrif hin kærða ákvörðun hafi á landnotkun. Einungis er fullyrt að umsóknin sé ekki þess eðlis að hún breyti nokkrum um skilmála núverandi deiliskipulags um landnotkun, nýtingarhlutfall, útlit og form hússins, þar sem um innanhúsbreytingu er að ræða.

Samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur er Hringbraut 121 á skilgreindu verslunar- og þjónustusvæði, n.t.t. reit VP1, og er fasteignin skilgreind sem hverfiskjarni við aðalgötu. Þá er hverfiskjarninn, samkvæmt aðalskipulaginu, skilgreindur með þeim hætti að þar sé heimilt að hafa stærri matvöruverslanir og fjölbreytta verslun og þjónustu sem þjónar heilu hverfi. Einnig er heimilt skv. gildandi skipulagi að reka veitingastaði í flokki I og II í hverfiskjörnum, sem og gististaði í flokki I-III. Af hálfu Kæranda er byggt á því að hin kærða ákvörðun feli í sér breytingu á landnotkun frá því sem kveðið er á um í gildandi skipulagi enda ekki að finna heimild fyrir sértækt búsetuúrræði á lóðinni. Því hafi borið að fara með deiliskipulagsbreytinguna eftir 1. mgr. 43. gr. laganna eða í það minnsta að grenndarkynna fyrirhugaðar breytingar fyrir nágroñnum og öðrum aðilum sem hafa lögvarða hagsmuni að gæta skv. 2. mgr. 43. gr. laganna.

Vegna alls framangreinds á Kærandi lögvarða hagsmuni af hinni kærðu ákvörðun, auk þess sem að hann hafi verið sviptur möguleika á að gæta hagsmuna sinna og koma sjónarmiðum sínum á framfæri áður en hin kærða ákvörðun var tekin. Vísar Kærandi m.a. til úrskurðar úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála nr. 41/2023 þar sem ekki var talið útilokað að 5,1 m<sup>2</sup> stækkun frístundarhúss umfram heimilaða stærð skv. deiliskipulagi kynni að hafa áhrif á útsýni úr fasteign nágretta í 50m fjarlægð. Bar því að grenndarkynna hina fyrirhuguðu breytingu og var hin kærða ákvörðun felld úr gildi. Kærandi telur að úrskurður í máli 41/2023 hafi fordæmisgildi varðandi hina kærðu ákvörðun enda felst í henni heimild til þess að koma upp búsetu úrræði fyrir allt að 400 manns. Þá sé ekki hægt að bera saman áhrif fyrrum nýtingar fasteignarinnar sem myndlistaskóla, gistiheimili og kaffihús við varanlega búsetu flóttafólks. Þessa eðlisbreytingu hafi borið að grenndarkynna.

### ***Stöðvunarkrafa***

Með vísan til alls framangreinds er byggt á að skilyrði 5. gr. laga nr. 130/2011 séu uppfyllt enda séu framkvæmdir yfirvofandi. Fyrir liggur að eigandi fasteignarinnar hefur þegar framkvæmt og/eða stendur í framkvæmdum á öðrum hlutum fasteignarinnar sem ekki eru hluti hinnar kærðu ákvörðunar. Þá virðist sem að nýting á búsetuúrræðinu sé þegar hafin þrátt fyrir að gengið hafi verið gegn málsmeðferðarreglum skipulagslaga við breytingu á deiliskipulaginu.

Vegna meðferðar málsins telur Kærandi rétt að úrskurðarnefndin afli staðfestingar á því hvort Reykjavíkurborg hafi veitt önnur leyfi, s.s. starfsleyfi, vegna hinnar fyrirhuguðu starfsemi þannig að Kærandi eigi þess kost á að gæta hagsmuna sinna.

Ef spurningar vakna eða óskað er eftir frekari skýringum eða gögnum er velkomið að hafa samband við undirritaðan í síma 520-2900 eða með tölvupósti í sigurgeir@landslog.is.

Virðingarfyllst,

  
Sigurgeir Valsson lögmaður

### **Fylgiskjal:**

*Fundargerð skipulagsfulltrúa.  
Minnisblað stjórnslu og gæða, dags. 28. nóvember 2024.*



Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála  
Borgartúni 21  
105 Reykjavík

Reykjavík, 6. janúar 2025  
USK24120215

## Efni: Umsögn í máli nr. 179/2024 - afstaða Reykjavíkurborgar til stöðvunarkröfu kæranda

Vísað er til tölvupósts úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 20. desember 2024, þar sem tilkynnt er um kæru Húsfélagsins að Grandavegi 42 í Reykjavík, hvar kærð er ákvörðun skipulagsfulltrúa Reykjavíkurborgar, dags. 28. nóvember sl., að samþykkja breytingu á skilmálum deiliskipulags reits 1.520, Lýsisreits, vegna lóðarinnar Hringbraut 121. Jafnframt krefst kærandi stöðvun framkvæmda.

Vegna framkominnar stöðvunarkröfu fór úrskurðarnefndin fram á að fá í hendur gögn er málið varða. Var Reykjavíkurborg jafnframt gefinn kostur á að tjá sig um kröfuna.

Umsögn þessi tekur einungis til stöðvunarkröfu kæranda. Umsögn vegna kröfu kæranda um að ákvörðun skipulagsfulltrúa frá 28. nóvember sl. verði felld úr gildi verður send úrskurðarnefndinni innan þess frests sem veittur hefur verið.

### Afstaða Reykjavíkurborgar

Í þessum þætti málsins er þess krafist að kröfu um stöðvun framkvæmda verði hafnað.

### Málavextir

Með umsókn Yrki arkitekta ehf., dags. 13. nóvember 2024, var óskað eftir breytingu á skilmálum deiliskipulags fyrir reit 1.520, svokallaðs Lýsisreits, vegna lóðarinnar við Hringbraut 121. Með beiðninni var farið fram á breytingu sem fól í sér að heimilt yrði að staðsetja sértækt búsetuúrræði fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd á Hringbraut 121 með vísan til kafla 3.4.1 í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2024.

Beiðni Yrki arkitekta ehf. var samþykkt á afgreiðslufundi skipulagsfulltrúa þann 28. nóvember 2024 á grundvelli heimildar um embættisafgreiðslur skipulagsfulltrúa í viðauka 2.3. við samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar.

Þann 10. september 2024 var sótt um leyfi til að breyta erindi USK24040341. Breyting er á innri fyrirkomulagi 1. hæðar hússins að Hringbraut 121 vestan við aðalinngang. 1. hæð tilheyrir starfsemi á efri hæðum hússins. Það verða færslur á veggjum. Tveir megin inngangar verða inn á þetta svæði, annars vegar um núverandi aðalinngang þar sem móttaka verður staðsett og hins vegar um inngangsdyr við vesturgafli. Báðir inngangar eru til staðar.

Salerni í austari hluta eru óbreytt nema að einni geymslu verður breytt í salerni starfsfólks. Salerniskjarni við vesturgafli hússins er óbreyttur. Þrjú hobbý rými og rými fyrir kaffistofu starfsfólks verða innréttuð meðfram norðurhlíð hússins auk þess sem núverandi eldhúsi verður breytt í móttökueldhús og matsal.



Reykjavík





Sunnan megin verða innréttuð skrifstofu-, funda-, og viðtalsrými fyrir VMST.

Í austari hluta hæðarinnar verður kaffiinnréttingu frá þeim tíma þegar veitingahús var rekið í húsinu breytt í sjálfsafgreiðslu á kaffi. Þar verður opið svæði með kaffihúsaborðum og setukrókum við móttöku.

Umsókn um byggingarleyfi hefur ekki verið samþykkt og því hefur byggingarleyfið ekki verið gefið út.

Reykjavíkurborg byggir á því að gildistaka deiliskipulags og deiliskipulagsbreytingar fela ekki í sér heimildir til að hefja umsóttar breytingar á Hringbraut 121 heldur þarf til að koma veiting byggingarleyfis, sbr. 11. og 13. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki. Líkt og fram hefur komið hefur umsókn um byggingarleyfi ekki verið samþykkt. Þegar litið er til fyrrgreindra ákvæða laga um mannvirki verður ekki séð að tilefni sé til að fallast á kröfu kæranda um stöðvun framkvæmda á grundvelli hinnar kærðu deiliskipulagsbreytingar.

### **Niðurstaða**

Í ljósi alls framangreinds krefst Reykjavíkurborg þess er kröfu um stöðvun framkvæmda á grundvelli hinnar kærðu deiliskipulagsákvörðunar verði hafnað.

Taki nefndin til skoðunar aðrar málsástæður en fram koma í kæru og í umsögn þessari er þess óskað að borgaryfirvöldum verði gert kleift að tjá sig um þær áður en til úrskurðar í málinu kemur.

F.h. umhverfis- og skipulagssviðs,

Auðun Helgason  
*Skrifstofa stjórnarsýslu og gæða  
Umhverfis- og skipulagssvið*



**Reykjavík**



Árið 2025, miðvikudaginn 22. janúar, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Halldóra Vífilsdóttir arkitekt og Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður.

**Fyrir var tekið mál nr. 179/2024, kæra á ákvörðun skipulagsfulltrúa Reykjavíkur frá 28. nóvember 2024 um að samþykkja tillögu að breytingu á skilmálum deiliskipulags reits 1.520, Lýsisreits, vegna lóðar nr. 121 við Hringbraut.**

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

### úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, er barst nefndinni 20. desember 2024, kærir húsfélagið að Grandavegi 42, þá ákvörðun skipulagsfulltrúa Reykjavíkur frá 28. nóvember 2024 að samþykkja tillögu að breytingu á skilmálum deiliskipulags reits 1.520, Lýsisreits, vegna lóðar nr. 121 við Hringbraut. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi og farið fram á að framkvæmdir verði stöðvaðar.

Þykir málið nægilega upplýst til að það verði tekið til endanlegs úrskurðar. Er því ekki tilefni til að taka afstöðu til stöðvunarkröfu kæranda.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Reykjavíkurborg 6. janúar 2025.

**Málavextir:** Á lóð nr. 121 við Hringbraut í Vesturbæ Reykjavíkur stendur hús sem byggt var árið 1953. Almenn er vísað til þess sem JL-hússins og hefur það hýst ýmsa starfsemi í gegnum tíðina. Með umsókn, dags. 13. nóvember 2024, var sótt um breytingu á deiliskipulagi reits 1.520, Lýsisreits, vegna lóðarinnar. Umsóknin var tekin fyrir á afgreiðslufundi skipulagsfulltrúa 25. nóvember 2024 og vísað til meðferðar verkefnastjóra hjá embættinu. Umsóknin var aftur tekin fyrir á afgreiðslufundi skipulagsfulltrúa 28. s.m. og hún samþykkt með vísan til 3. mgr. 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Auglýsing um breytinguna var birt í B-deild Stjórnartíðinda 9. janúar 2024 og kom þar fram að hún fæli í sér að heimilt yrði að vera með sérstök búsetuúrræði í húsinu, sbr. kafla 3.4.1 í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040. Fyrir liggur að áformað er að hin sérstöku búsetuúrræði að Hringbraut 121 hýsi umsækjendur um alþjóðlega vernd hér á landi.

**Málsrök kæranda:** Af hálfu kæranda er byggt á því að samkvæmt meginreglu skipulagslaga nr. 123/2010 skuli fara með breytingar á deiliskipulagi eins og um nýtt skipulag sé að ræða og túlka beri öll frávik frá þeirri meginreglu þröngt. Samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 sé Hringbraut 121 á skilgreindu verslunar- og þjónustusvæði, VP1, og sé fasteignin skilgreind sem hverfiskjarni við aðalgötu. Þar sé heimilt að hafa stærri matvöruverslanir og fjölbreytta verslun og þjónustu sem þjóni heilu hverfi. Þá sé, samkvæmt gildandi skipulagi, heimilt að reka veitingastaði í flokki I og II í hverfiskjörnum, sem og gististaði í flokki I-III. Feli hin kærða ákvörðun í sér breytingu á landnotkun frá því sem kveðið er á um í gildandi skipulagi enda ekki að finna heimild fyrir sértækt búsetuúrræði á lóðinni. Því hafi borið að fara með deiliskipulagsbreytinguna eftir 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga eða í það minnsta að grenndarkynna

fyrirhugaðar breytingar fyrir nágrönnum og öðrum aðilum sem hafi lögvarinna hagsmuna að gæta, skv. 2. mgr. 43. gr. laganna.

**Málsrök Reykjavíkurborgar:** Af hálfu borgaryfirvalda er byggt á því að sú ráðagerð að húsnæði á lóð nr. 121 við Hringbraut verði notað að hluta til tímabundinnar dvalar umsækjenda um alþjóðlega vernd feli ekki í sér aðra eða víðtækari notkun en fylgir húsnæði á verslunar- og þjónustusvæðum. Ákvörðun skipulagsfulltrúa um að samþykkja breytingu á skilmálum deiliskipulags fyrir lóðina hafi hvorki í för með sér breytta notkun hússins né umfangsmeiri starfsemi en almennt sé heimil á verslunar- og þjónustusvæðum. Þá sé tímabundin búseta umsækjenda um alþjóðlega vernd í fullu samræmi við þá starfsemi sem um árábil hafi verið í húsinu. Ákvörðun skipulagsfulltrúa sé hvorki veruleg né óveruleg í skilningi skipulagslaga. Umþrætt breyting á skipulagsskilmálum víki að engu leyti frá notkun, nýtingarhlutfalli, útliti, formi eða svipmóti hins deiliskipulagða svæðis. Þá feli breytingin hvorki í sér breytingu á landnotkun né útliti hússins. Breytingin hafi ekki í för með sér skerðingu á hagsmunum nágranna heldur aðeins breytingu á deiliskipulagsskilmálum sem rúmist innan skilmála í aðalskipulagi og landnotkun lóðarinnar, sbr. c-lið gr. 6.2. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013.

Í gildi sé deiliskipulag fyrir Hringbraut 121 sem tekið hafi gildi með auglýsingu í B-deild Stjórnartíðinda 15. júní 2007. Í deiliskipulaginu sé ekki kveðið sérstaklega á um notkun og tegund starfsemi á Hringbraut 121. Þá sé starfsemi hússins ekki settar ákveðnar takmarkanir, s.s. um tímamörk eða opnunartíma. Samkvæmt fasteignaskrá Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar sé Hringbraut 121 skráð sem atvinnuhúsnæði og íbúðarhúsnæði. Á undanförunum árum hafi starfsemi þar verið fjölbreytt. Þar hafi m.a. verið starfræktur veitingastaður, verslun, gistiheimili og skóli. Hótelíð hafi verið með rekstrarleyfi fyrir allt að 240 gesti á 4. og 5. hæð, eða samtals 61 gistiherbergi. Einnig hafi verið starfræktur veitingastaður á jarðhæð sem og verslun og kaffihús. Á 2. og 3. hæð hússins var Myndlistaskólinn í Reykjavík með aðstöðu, svo sem kennslustofur, skrifstofur og vinnustofur. Samkvæmt árskýrslu skólans 2023 var fjöldi nemenda í fullu námi á haust- og vorönn 2022 um 240-260 talsins. Að auki hafi skólinn verið í samstarfi við leik- og grunnskóla og hýsti tímabundið um 500 nemendur. Námskeið fyrir fullorðna og sumarnámskeið skólans hýstu rúmlega 200 nemendur.

Samkvæmt byggingarlýsingu umsækjanda, dags. 14. október 2024, sé ætlaður fjöldi þeirra sem gista samstundis í húsnæðinu 326 einstaklingar og verði ekki talið að umfangið sé verulegt miðað við þá starfsemi verið hafi í húsnæðinu um árábil. Að auki megi telja að umfang þeirrar starfsemi sem verið hafi á jarðhæð á undanförunum árum, þ.e.a.s. veitingastaður, kaffihús og verslun, sé sambærilegt því umfangi sem nú sé fyrirhugað. Eðli starfseminnar sem nú sé heimiluð með breytingu á skilmálum deiliskipulagsins, þ.e. tímabundin búseta umsækjenda um alþjóðlega vernd, sé í eðli sínu sambærileg starfsemi og verið hafi í húsnæðinu á undanförunum árum. Ekki sé að sjá að fyrirhuguð starfsemi í húsnæðinu sé frábrugðin þeirri starfsemi. Í öllum tilvikum, hvort heldur um sé að ræða tímabundna gistingu ferðamanna á farfuglaheimili eða hóteli eða umsækjenda um alþjóðlega vernd sé um að ræða manneskjur með ólíka eiginleika og þarfir, menntun og trúarbrögð. Bakgrunnur þeirra sem dvelji á farfuglaheimili eða hóteli geti verið jafn fjölbreyttur og þeirra sem sækja um alþjóðlega vernd hér á landi.

**Athugasemdir umsækjanda:** Af hálfu umsækjanda um hina umdeildu breytingu á deiliskipulagi er vísað til þess að kæranda skorti lögvarða hagsmuni af úrlausn kærumálsins í skilningi 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Þröskuldur íslensks réttar um lögvarða hagsmuni sé hár og beri framkvæmd úrskurðarnefndarinnar þess merki. Nálægð fasteigna nægi þannig ekki ein og sér til þess að aðild sé játuð að kærumáli. Er um það vísað til tveggja úrskurða úrskurðarnefndarinnar, annars

vegar í málum nr. 35/2008 og 44/2008, Urðarmói, uppkveðnum 2. desember 2009, og hins vegar í máli nr. 11/2024, Gauksstaðir, uppkveðnum 22. mars 2024. Til þess sé að líta að ekki verði aukning á fjölda þess fólks sem dvelji í fasteigninni enda hafi 500 nemendur um tíma sótt nám í hluta hússins auk þess að þar hafi verið starfrækt hótél fyrir allt að 240 manns. Þá sé ótalin sú veitingastarfsemi sem verið hafi á jarðhæð hússins á sama tíma. Fjölmargar íbúðir á lóð nr. 121 við Hringbraut séu í eigu Félagsbústaða og hafi m.a. erlendir aðilar á þeirra vegum dvalið í húsnæðinu í langtíma dvöl.

Þá er vísað til sjónarmiða um túlkun 3. mgr. 43. gr. skipulagslaga. Það að bæta við ákvæði um sérstök búsetuúrræði í deiliskipulag geti ekki talist til breyttrar landnotkunar í skilningi 3. mgr. 43. skipulagslaga. Hugtakið landnotkun sé skilgreint í gr. 1.3. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 sem ráðstöfun lands til mismunandi nota, svo sem undir íbúðir, frístundahús, iðnað, verslun, útivist og landbúnað. Samkvæmt nágildandi aðalskipulagi sé Lýsisreiturinn á verslunar- og þjónustuvæði sem sé einn landnotkunarflokkur sem taldir séu upp í gr. 6.2. í reglugerðinni. Nánar tiltekið tilheyri reiturinn svæði VP1 sem skilgreint sé sem hverfiskjarni, slíkir kjarnar séu kjarnar með stærri matvöruverslunum og fjölbreyttri verslun og þjónustu sem þjóni heilu hverfi. Á meðal þess sem heimilt sé að hafa í hverfiskjörnum sé „landnotkunarflokkurinn samfélagsþjónusta og húsnæðislausnin sérstök búsetuúrræði.“ Hvergi sé í skipulagsreglugerð eða skipulagslögum minnst á sérstök búsetuúrræði og því ljóst að tilvikið falli ekki undir hugtakið landnotkun í skilningi skipulagsréttar. Megi ráða að sérstök búsetuúrræði teljist til húsnæðislausnar en séu ekki landnotkun í sjálfu sér og geti verið á þeim landnotkunarflokkum sem kveðið sé á um í aðalskipulagi.

**Athugasemdir Vinnumálastofnunar:** Af hálfu Vinnumálastofnunar er bent á að niðurstaða úrskurðarnefndarinnar í málinu varði verulega hagsmuni. Umfangsmikill undirbúningur hafi átt sér stað til að koma úrræðinu á laggirnar og séu framkvæmdir á lokastigi. Bæði stofnunin og eigandi húsnæðisins hafi lagt í kostnaðarsama vinnu við að gera viðeigandi viðbætur og endurbætur á húsnæðinu, fullviss um að viðhlítandi heimildir væru fyrir nýtingu á húsnæðinu.

Vinnumálastofnun veiti umsækjendum um alþjóðlega vernd þjónustu á meðan umsókn þeirra sé til meðferðar hér á landi og leigi aðstöðu í umræddu húsnæði að Hringbraut 121 og nýti fyrir umsækjendur. Í húsnæðinu muni búa konur, pör og fjölskyldur og þegar hafi um 60 konur flutt inn á 4. hæð þess. Alls sé rými fyrir 400 einstaklinga í húsnæðinu en ekki sé gert ráð fyrir fullnýtingu á rýmum enda bjóði samsetning umsækjendahópa og fjölskyldustærðir ekki upp á það. Á fyrstu hæð hússins sé gert ráð fyrir virknimiðstöð fyrir einstaklingana sem búa í húsnæðinu ásamt vinnuáðstöðu fyrir þjónustuteymi Vinnumálastofnunar sem þjónusti einstaklingana meðan þeir dvelji þar. Öryggisgæsla sé í húsnæðinu allan sólarhringinn og sé Vinnumálastofnun með húsnæðisteymi sem sinni viðhaldi.

-----

Aðilar máls þessa hafa fært fram ítarlegri rök fyrir máli sínu, sem ekki verða rakin hér frekar, en úrskurðarnefndin hefur haft þau öll til hliðsjónar við úrlausn málsins.

**Niðurstaða:** Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála geta þeir einir kært stjórnvaldsákvörðun til úrskurðarnefndarinnar sem eiga lögvarða hagsmuni tengda ákvörðun sem kæra á. Kæruheimild til úrskurðarnefndarinnar er í 52. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Að stjórnarsýslurétti hefur skilyrðið um lögvarða hagsmuni fyrir kæruaðild verið túlkað svo að þeir einir teljist aðilar kærumáls sem eigi einstaklegra hagsmuna að gæta af úrlausn máls umfram aðra og jafnframt að þeir hagsmunir séu verulegir. Kærandi í máli þessu er húsfélagið að Grandavegi 42 A–G. Á þeirri lóð stóð áður verksmiðja Lýsis hf. og á lóðin m.a. mörk að lóð nr. 121 við Hringbraut. Við skipulagsbreytingar vegna fyrirhugaðrar uppbyggingar á lóðinni voru lagðar kvaðir á lóð nr. 121 við Hringbraut og lóðir nr. 42 og 44 við Grandaveg, sem síðar voru sameinaðar sem lóð nr. 42. Samkvæmt núgildandi deiliskipulagi fyrir svæðið, sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda 4. september 2013, er í gildi kvöð um umferð fótgangandi um lóð kæranda frá Grandavegi og í port á lóð nr. 121 við Hringbraut. Þá er í gildi kvöð um umferðarrétt ökutækja á lóð nr. 121 við Hringbraut í bílgeymslu á lóð nr. 42 við Grandaveg. Má í þessu sambandi nefna að gert er ráð fyrir því að annar megin inngangurinn í JL-húsið verði um inngangsdýr við vesturgafli gegnt Grandavegi 42. Að þessu virtu verður að álíta að kærandi eigi slíkra hagsmuna að gæta af breytingum á skipulagi lóðarinnar að játa verður honum kæruaðild að máli þessu.

Vegna framkominnar kröfu um frestun réttaráhrifa var af hálfu borgaryfirvalda upplýst um að umsókn um byggingarleyfi hefði ekki verið samþykkt og því hefði byggingarleyfi ekki verið gefið út og var í umsögn borgarinnar vísað til þess að gildistaka deiliskipulags og breytingar á deiliskipulagi feli ekki í sér heimildir til að hefja umsóttar breytingar heldur þurfi til að koma veiting byggingarleyfis, sbr. 11. og 13. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki.

Skipulag lands innan marka sveitarfélags er í höndum sveitarstjórnar skv. 3. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, en í því felst einnig heimild til breytinga á gildandi deiliskipulagi, sbr. 43. gr. laganna. Við beitingu þessara ákvæða ber að fylgja markmiðum skipulagslaga sem tíunduð eru í 1. gr. þeirra, en meðal þeirra er að tryggja réttaröryggi í meðferð skipulagsmála þannig að réttur einstaklinga og lögaðila verði ekki fyrir borð borinn þótt hagur heildarinnar sé hafður að leiðarljósi, sbr. c-lið. Jafnframt skal tryggja að haft sé samráð við almenning við gerð skipulagsáætlana þannig að gefið sé tækifæri til að hafa áhrif á ákvörðun stjórnvalda við gerð slíkra áætlana, sbr. d-lið lagagreinarinnar. Við töku skipulagsákvæðana er sveitarstjórn bundin af meginreglum stjórnarsýsluréttarins, þ. á m. lögmætisreglunni. Að gættum framangreindum reglum hafa sveitarstjórnir mat um það hvernig deiliskipulagi og breytingum á því skuli háttað.

Í aðalskipulagi er lagður grundvöllur að gerð deiliskipulags varðandi landnotkun og takmarkanir á landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi og byggðamynstri, þ.m.t. þéttleika byggðar, sbr. 2. mgr. 28. gr. laganna. Samkvæmt 7. mgr. 12. gr. skipulagslaga skulu gildandi skipulagsáætlanir vera í innbyrðis samræmi og er aðalskipulag rétt hærra en deiliskipulag. Skal við gerð deiliskipulags byggja á stefnu aðalskipulags og hún útfærð fyrir viðkomandi svæði eða reit, sbr. 3. mgr. 37. gr. laganna.

Samkvæmt 1. mgr. gr. 6.2. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 skal stefna um landnotkun í skipulagi sýnd með einum landnotkunarflokki. Sé gert ráð fyrir landnotkun á sama reit sem falli undir fleiri en einn landnotkunarflokk skuli sá flokkur tiltekinn fyrir reitinn sem er ríkjandi en umfang annarrar landnotkunar skilgreint í skilmálum, sbr. 2. másl. ákvæðisins. Samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 er lóð nr. 121 við Hringbraut hverfiskjarni við aðalgötu á verslunar- og þjónustusvæði, VP1. Samkvæmt aðalskipulaginu er hverfiskjarni „kjarni með stærri matvöruverslunum og fjölbreyttri verslun og þjónustu sem þjónar heilu hverfi.“ Veitingastaðir í flokki I og II eru heimilir í hverfiskjörnum, svo og gististaðir í flokki I–III. Veitingastaðir í flokki III geta verið heimilir samkvæmt ákvörðun í deiliskipulagi eða

hverfisskipulagi. Íbúðir eru heimilar, einkum á efri hæðum bygginga. Samfélagsþjónusta er heimil auk þrífalegrar atvinnustarfsemi.

Í 3. kafla aðalskipulags Reykjavíkur eru sett fram bindandi ákvæði um íbúðarbyggð ásamt því að m.a. eru skilgreindar heimildir sem gilda um „sértæk búsetuúrræði“ og íverurými utan hefðbundinnar íbúðarbyggðar og blandaðrar byggðar. Er fjallað um sértæk búsetuúrræði í kafla 3.4.1. og hugtakið þar skilgreint sem húsnæðislausnir fyrir félagshópa með sérstakar húsnæðis- og/eða þjónustufarfir, til lengri eða skemmri dvalar. Kemur þar fram að þessi búsetuúrræði geti verið heimil innan íbúðarbyggðar, verslunar- og þjónustusvæða, miðsvæða, athafnasvæða, hafnarsvæða, opinna svæða og landbúnaðarsvæða. Þá sé að undangenginni breytingu á deiliskipulagi, hægt að staðsetja búsetuúrræðin innan m.a. verslunar- og þjónustusvæða. Í þessari skyldu til að breyta deiliskipulagi felst viðurkenning á því að nokkrum grenndaráhrifum geti verið til að dreifa vegna slíkra úrræða sem krafist geti ítarlegri málsmeðferðar.

Í 43. gr. skipulagslaga er fjallað um málsmeðferð við breytingu á deiliskipulagi. Í 1. mgr. kemur fram sú meginregla að um breytinguna skuli fara eins og um nýtt deiliskipulag sé að ræða. Samkvæmt 2. mgr. er heimilt að grenndarkynna óverulega breytingu á deiliskipulagi að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Skal við mat á því hvort breyting teljist óveruleg taka mið af því að hve miklu leyti tillagan viku frá notkun, nýtingarhlutfalli, útliti og formi viðkomandi svæðis. Sambærilegt ákvæði er að finna í gr. 5.8.2. í skipulagsreglugerð nr. 90/2013, en þar er jafnframt tilgreint að meta skuli hvort um fordæmisgefandi breytingu sé að ræða eða breytingu er varði almannahagsmuni. Í 3. mgr. 44. gr. skipulagslaga er síðan mælt fyrir um heimild skipulagsnefndar til að falla frá grenndarkynningu ef sýnt er fram á að breyting á deiliskipulagi eða leyfisskyld framkvæmd varði ekki hagsmuni annarra en sveitarfélagsins og/eða umsækjanda.

Í umsókn um hina kærðu breytingu á deiliskipulagi, dags. 13. nóvember 2024, kom fram að umsóknin væri í samræmi við kafla 3.4.1. í aðalskipulagi. Engin nánari gögn fylgdu umsókninni sem varpað gátu skýrari mynd af ráðgerðum áformum umsækjanda. Á afgreiðslufundi skipulagsfulltrúa, dags. 28. nóvember 2024, var við töku hinnar kærðu ákvörðunar bókað um að breyting væri gerð á „núverandi deiliskipulagi í samræmi við fyrirmæli í aðalskipulagi, sbr. minnisblað skrifstofu stjórnarsýslu og gæða“, sem dagsett var sama dag. Í minnisblaðinu var að finna nánari lýsingu á áformunum og þá afstöðu að deiliskipulagsbreytingin væri í samræmi við aðalskipulag, en í kafla 3.4. í aðalskipulaginu eru sett almennt leiðbeinandi viðmið um staðsetningu búsetuúrræða af þessu tagi. Við auglýsingu deiliskipulagsins í B-deild Stjórnartíðinda kom einungis fram að heimilt yrði að vera með sérstök búsetuúrræði í húsinu og að uppdættir hefðu fengið meðferð skv. 2. mgr. 43. gr. og 3. mgr. 44. gr. skipulagslaga. Var með þessu ekki með greinargóðum hætti gerð grein fyrir umfangi ráðgerðra áforma, m.a. í ljósi landnotkunar svæðisins sem hverfiskjarna.

Af gögnum þessa máls, m.a. fyrrgreindu minnisblaði sem einnig var sent Skipulagsstofnun í tilefni af breytingu á deiliskipulaginu, verður ráðið að um sé að ræða búsetuúrræði sem ætlað er fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd, allt að 326 talsins, og aðstaða verði á fyrstu hæð þar sem Vinnumálastofnun verði með vinnuafstöðu, einnig verði þar skrifstofur, opin rými, kaffiaðstaða, salerni, viðtalsrými og tómstundaherbergi. Þá er gert ráð fyrir einhverri tegund af gæslu eða eftirliti og þjónustu sem krefjist viðveru starfsmanns allan sólarhringinn. Að þessu virtu verður ekki fallist á þau sjónarmið Reykjavíkurborgar að ráðgerð notkun hússins sé sambærileg þeirri notkun sem áður hafi verið á húsinu. Það orkar þannig tvímælis að leggja að jöfnu grenndaráhrif sértæks búsetuúrræðis eins og hér um ræðir, þar sem dvalið er til lengri tíma, við starfsemi hótels og gistihúss eða skóla. Hafa samantekið að álitu úrskurðar-

nefndarinnar ekki verið færð fram fullnægjandi rök fyrir því að heimilt hafi verið að fara með málið sem óverulega breytingu á deiliskipulagi skv. 2. mgr. 43. gr. skipulagslaga og hefði borið að auglýsa tillögunu opinberlega. Er þar jafnframt til þess að líta að húsið er skilgreint sem hverfiskjarni sem ætlað er að þjóna nærumhverfinu. Var því ekki heimilt að viðhafa málsmeðferð skv. 3. mgr. 44. gr. skipulagslaga við meðferð málsins. Verður af þeirri ástæðu fallist á kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar.

### Úrskurðarorð:

Felld er úr gildi ákvörðun skipulagsfulltrúa Reykjavíkur frá 28. nóvember 2024 um að samþykka tillögu að breytingu á skilmálum deiliskipulags reits 1.520, Lýsisreits, vegna lóðar nr. 121 við Hringbraut.

---

Arnór Snæbjörnsson (sign)

---

Halldóra Vífilsdóttir (sign)

---

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)