

Til Úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála Borgartúni 21 105 Reykjavík

Dagsetning: 8. apríl, 2026

Efni: Stjórnsýslukæra og krafa um stöðvun réttaráhrifa vegna veitingar byggingarleyfis að Grensásvegi 46 (Mál nr. USK25100211 / 1579/2025).

- I. Hin kærða ákvörðun og kærufrestur. Kærð er ákvörðun umhverfi- og skipulagsráðs Reykjavíkur frá 26. mars 2026 um að samþykkja byggingaráform að Grensásvegi 46 (mál nr. USK25100211). Athygli er vakin á því að ákvörðunin var gerð opinber í skipulagsgátt þann 1. apríl 2026 og er kæra þessi því lögð fram innan lögboðins mánaðar frests skv. 4. gr. laga nr. 130/2011.
- II. Kærendur eru íbúar og fasteignaeigendur í hverfi 108 sem eiga lögheimili eða búa í næsta nágrenni við Grensásveg 46. Fullur listi yfir kærendur, ásamt kennitölum og heimilisföngum, er að finna í Fylgiskjali 1 sem fylgir kæru þessari og er órjúfanlegur hluti hennar. Kæruheimild byggir á 4. gr. laga nr. 130/2011, enda telja kærendur sig eiga lögvarða, einstaklingsbundna og verulega hagsmuni af úrlausn málsins. Um er að ræða eigendur og íbúa fasteigna sem verða fyrir beinum og neikvæðum áhrifum af starfseminni. Kærendur telja að sú verulega breyting á nýtingu lands og gæðum byggðar sem starfsemin hefur í för með sér, skerði hagsmuni þeirra umfram það sem almennt gerist og eigi þeir því fullan kærurétt.

I. Kröfugerð

1. **Aðalkrafa.** Þess er krafist að ákvörðun umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkur frá 26. mars 2026 um samþykkt byggingarleyfisumsóknar USK25100211 verði ógilt.
2. **Varakrafa I (Deiliskipulagsskylda).** Þess er krafist að nefndin úrskurði að hin fyrirhugaða starfsemi sé deiliskipulagsskyld skv. 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og að óheimilt hafi verið að veita byggingarleyfi án undangenginnar deiliskipulagsgerðar.
3. **Varakrafa II (Um umfang veitingareksturs).** Þess er krafist að nefndin úrskurði að ef starfsemin telst vera veitingarekstur, þá falli hún hlutlægt séð undir flokk III (veitingastaðir með mikiil grenndaráhrif) skv. reglugerð nr. 1277/2016, en ekki flokk I og sé því háð deiliskipulagsskyldu og strangari fjarlægðarmörkum frá íbúðarbyggð skv. Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040.
4. **Varakrafa III (Um eðli starfseminnar).** Þess er krafist að nefndin úrskurði að hin fyrirhugaða starfsemi teljist hlutlægt séð vera félagsleg samfélagsþjónusta (samfélagsstofnun) skv. 5.3.2.11. í skipulagsreglugerð nr. 901/2012.
5. **Fjórða krafa (Um málsmeðferð).** Þess er krafist að nefndin úrskurði að málsmeðferð Reykjavíkurborgar hafi verið verulega áfátt þar sem ekki var lagt efnislegt mat á andmæli kærenda, sbr. 13. og 14. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, og að hagsmunir kærenda sem búa í 7-10 metra fjarlægð frá fyrirhugaðri starfsemi hafi ekki verið rannsakaðir fullnægjandi skv. 10. gr. sömu laga.
6. **Frestun réttaráhrifa.** Þess er krafist að nefndin kveði upp úrskurð um frestun réttaráhrifa (stöðvun framkvæmda) skv. 5. gr. laga nr. 130/2011 á meðan málið er til efnislegrar meðferðar hjá nefndinni.

II. Málsvik

Með hinni kærðu ákvörðun hefur Reykjavíkurborg samþykkt byggingarleyfi fyrir kaffistofu Samhjalpar í rými 0101 að Grensásvegi 46, á grundvelli grenndarkynningar skv. 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Um er að ræða breytingu á verslunarhúsnæði í móttökueldhús og matsal fyrir allt að 300 gesti daglega. Ekkert deiliskipulag liggur fyrir á svæðinu og byggir ákvörðunin á þeirri forsendu borgarinnar að starfsemin samræmist aðalskipulagi sem „veitingastaður í flokki I“. Kærendur telja að sú forsenda sé efnislega röng og að málsmeðferð hafi verið verulega áfátt.

III. Málsástæður og lagarök

1. Rökstuðningur fyrir aðalkröfu: Ósamræmi við landnotkunarstefnu (Ógilding). Meginröksemdafærsla kæranda byggir á því að hin kærða starfsemi rúmist hvorki innan landbotkunarflakksins „Verslun og þjónusta“ (VÞ) né markmiða AR2040 fyrir hverfiskjarna VÞ11.

- Krafan um þjónustu við nærumhverfi: Samkvæmt AR2040 og skipulagsreglugerð nr. 90/2013 er landnotkun í hverfiskjörnum skilgreind sem almenn þjónusta sem þjónar heilu hverfi og nærumhverfi þess. Kaffistofa Samhjalpar er sértæk félagsleg stofnanastarfsemi fyrir gesti sem eru aðfluttir sérstaklega þvert á hverfis- og sveitarfélagamörk. Slík starfsemi telst efnislega ekki til „almennrar þjónustu fyrir hverfið“ og gengur beinlínis gegn stefnu AR2040 um uppbyggingu líflegra og öruggra hverfiskjarna sem þjóna þörfum íbúa svæðisins. Við mat á því hvort starfsemi falli undir „verslun og þjónusta“ (VÞ) verður að líta til raunverulegs umfangs hennar. Samkvæmt gögnum málsins er um að ræða matsal fyrir allt að 100 gesti í einu með áætlað daglegt flæði 200-300 einstaklinga. Starfsemin er jafnframt tengd þjónustu við einstaklinga sem sækja sér félagslega aðstoð og koma sérstaklega á staðinn, m.a. með skipulagðri aðkomu þjónustuaðila. Umfang, skipulag og eðli starfseminnar sýna að hún þjónar ekki fyrst og fremst nærumhverfi heldur dregur til sín gesti þvert á hverfi og sveitarfélög. Slík starfsemi ber einkenni sértækrar samfélagsþjónustu fremur en almennrar þjónustu í hverfiskjarna.

2. Rökstuðningur fyrir varakröfu I: Deiliskipulagsskylda skv. 1. mgr. 43. gr. skipulagslaga. Borgaryfirvöld beittu undantekningarreglu 44. gr. skipulagslaga til að sneiða hjá lögbundinni deiliskipulagsgerð skv. 43. gr. sömu laga. Kærendur telja lagaskilyrði þess ákvæðis ekki uppfyllt.

- Þröng túlkun undanþágu: Samkvæmt fordæmi nefndarinnar er 44. gr. þröng undantekningarregla sem aðeins má nota þegar framkvæmd varðar hagsmuni nágranna lítið sem ekkert sbr. 104/2022, Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Starfsemi sem dregur að sér 300 gesti daglega í 7–10 metra fjarlægð frá íbúðum varðar hagsmuni kæranda svo nokkru nemi í skilningi laganna.
- Sérstök þörf skv. Jolla-dómi: Í dómi Hæstaréttar var staðfest að starfsemi sem gerir sértækar kröfur til umferðarflæðis og gæslu krefst ítarlegrar skipulagsgerðar sbr. Hrd. 384/2002. Borgin hefur viðurkennt í málgögnum að starfsemin kalli á gæslu og sértæka akstursþjónustu gesta. Því var deiliskipulagsbreyting skv. 37. gr. skipulagslaga lagaskilyrði fyrir veitingu leyfis.

3. Rökstuðningur fyrir varakröfu II: Umfang veitingareksturs (Flokkur III). Ef fallist er á að starfsemin teljist vera veitingarekstur, þá er hún ranglega flokkuð í flokk I skv. reglugerð 1277/2016.

- Umfang, skipulag og eðli starfseminnar sýna að hún þjónar ekki fyrst og fremst nærumhverfi heldur dregur til sín gesti þvert á hverfi og sveitarfélög. Vegna umfangsins (300 gestir daglega) og hinna miklu grenndaráhrifa á hún hlutlægt séð heima í flokki III (stærri veitingastaðir með mikil grenndaráhrif). Slík flokkun krefst samkvæmt AR2040 strangari fjarlægðarmarka og ávallt deiliskipulagsgerðar, sem borgin hefur litið framhjá.

4. Rökstuðningur fyrir varakröfu III: Eðli starfseminnar (Samfélagsstofnun). Kærendur telja að starfsemin teljist hlutlægt séð vera félagsleg samfélagsþjónusta á stofnanastigi skv. gr. 5.3.2.11. í skipulagsreglugerð nr. 901/2012.

- Skv. ÚUA nr. 42/2021 og 129/2016 staðfesti úrskurðarnefndin að starfsemi sem beinist að einstaklingum með „miklar og flóknar þjónustuparfir” og krefst sértækrar gæslu/aksturs, telst vera samfélagsþjónusta en ekki almennur veitingarekstur. Starfsemi er tengd þjónustu við einstaklinga sem sækja sér félagslega aðstoð og koma sérstaklega á staðinn m.a. með skipulagðri aðkomu þjónustuaðila, sem ber öll einkenni sértækrar samfélagsþjónustu.

5. Rökstuðningur fyrir fjórðu kröfu: Annmarkar á málsmeðferð (10. og 13. gr. stjórnarsýslulaga). Kærendur telja að málsmeðferð borgarinnar hafi einkennst af sýndarsamráði.

- Brot á rannsóknarskyldu varðandi heildaráhrif á hverfiskjarnann: Þótt kærendur búi ekki í næsta nágrenni við inngang starfseminnar, eiga þeir lögvarða hagsmuni af því að skipulagsyfyrvöld rannsaki til hlítar áhrif jafn umfangsmikillar stofnanastarfsemi á öryggi og gæði hverfiskjarnans í heild, sbr. 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Borginni bar skylda til að leggja hlutlægt mat á hvernig daglegt flæði 300 gesta með flóknar þjónustuparfir hefur áhrif á almennt öryggi, umferðarflæði og hljóðvist á svæðinu. Með því að afgangur athugasemdir kæranda með staðlaðri tilvísun í aðalskipulag, án þess að leggja fram hlutlæg gögn eða rannsókn á þessum áhrifum, hefur borgin brugðist rannsóknarskyldu sinni.
- Öryggi barna og Barnasáttmálinn: Engin raunveruleg rannsókn liggur fyrir um samræmi starfseminnar við Barnasáttmála SP (lög nr. 19/2013) eða öryggi barna á lykil-samgönguæðum þeirra um svæðið. Þar sem tveir grunnskólar (Hvassaleitis- og Breiðagerðisskóli) eru staðsettir í næsta nágrenni, var borginni skylt að framkvæma sérstakt áhættumat á áhrifum aukinnar stofnanastarfsemi á leiðir barna í skóla og frístund. Slík vanræksla á rannsókn málsatvika leiðir til ógildingar ákvörðunarinnar.
- Brot á andmælarétti og sýndarsamráð: Grenndarkynning skv. 44. gr. skipulagslaga á að tryggja að rökstuddar athugasemdir hagsmunaaðila hafi raunveruleg áhrif á ákvörðunartöku. Borgaryfirvöld hafa hins vegar virt að vettugi efnislegar röksemdir kæranda um skipulagslegt ósamræmi og vísað í tæknileg atriði til að sniðganga lögbundna skyldu til að rannsaka þá röskun sem hljótast mun af starfseminni. Þetta telst brot á andmælarétti skv. 13. og 14. gr. stjórnarsýslulaga, þar sem samráðsferlið var í reynd sýndaraðgerð án efnislegrar meðferðar á andmælum.

6. Rökstuðningur fyrir frestun réttaráhrifa. Kærendur telja sýnt að verulegar líkur séu á ógildingu ákvörðunarinnar. Framkvæmdir á grundvelli hins ólögsmæta leyfis munu valda kærendum óafturkræfu raski á friðhelgi einkalífs og rekstrargrundvelli verði þær ekki stöðvaðar strax á meðan nefndin fjallar um lögsmæti ákvörðunarinnar.

VI. Tengiliður kæranda

Tengiliður kæranda gagnvart úrskurðarnefndinni er:

Íris Hrund Sigurðardóttir, [REDACTED]

Öll samskipti og tilkynningar vegna málsins skulu sendast á ofangreint netfang og telst upplýsingagjöf til tengiliðar jafngilda tilkynningu til allra kæranda í hópnum.

VII. Staðfesting rafrænna undirskrifa

Kæra þessi er undirrituð með fullgildum rafrænum skilríkjum allra þeirra kæranda sem tilgreindir eru á lista í Fylgiskjali 1, sbr. lög nr. 55/2019 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu. Undirskriftirnar eru vistaðar á meðfylgjandi staðfestingarsíðu undirritunarþjónustu og teljast þær jafngildar eiginhandarundirskriftum gagnvart stjórnvöldum, sbr. 4. gr. sömu laga.

Undirskriftir íbúa

Undirskriftir íbúa

Árið 2026, 20. apríl, tók Arnór Snæbjörnsson, formaður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, með heimild í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 130/2011, fyrir:

Mál nr. UUA2604002, kæra á ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík um að samþykkja umsókn um byggingarleyfi til að innrétta veitingastað í flokki I, tegund c, móttökueldhús og matsal fyrir 100 gesti, ásamt tilheyrandi snyrtingum og starfsmannaáðstöðu í rými 0101 í húsi á lóð nr. 46 við Grensásveg.

Í málinu er nú kveðinn upp til bráðabirgða svofelldur

úrskurður um kröfu kæranda um stöðvun framkvæmda:

1. Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 8. apríl 2026, er barst nefndinni sama dag, kæra Íris Hrund Sigurðardóttir, Heiðargerði 54, Emma Ævarsdóttir, Elmar Levi Sigmarsson, Sigmar Julian Halldórsson og Sóley Björgvinsdóttir, Hvammsgerði 3, Ingólfur Sigurðsson og Bryndís Lúðvíksdóttir, Hvammsgerði 5, Árni Björnsson og Bryndís I. Jónsdóttir, Hvammsgerði 7, Nökkvi Andersen og Íris Hafþórsdóttir, Hvammsgerði 11, Kristín Erla Kristjánsdóttir og Þórður Halldórsson, Skálagerði 4, Finnur Björgvinsson og Brynja Ásgeirsdóttir, Skálagerði 6, Geir Rúnar Birgisson f.h. GRB ehf., Grensásvegi 48, og Reynir Elfar Kristinsson f.h. REK Ráðgjöf ehf., Grensásvegi 50, þá ákvörðun umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkur frá 25. mars 2026 um að samþykkja umsókn um byggingarleyfi til að innrétta veitingastað í flokki I, tegund c, móttökueldhús og matsal fyrir 100 gesti, ásamt tilheyrandi snyrtingum og starfsmannaáðstöðu í rými 0101 í húsi á lóð nr. 46 við Grensásveg. Er þess krafist að ákvörðunin verði ógilt. Hið umrædda byggingarleyfi var samþykkt af hálfu byggingarfulltrúans í Reykjavík hinn 31. mars 2026 og verður að telja að það sé hin kærða ákvörðun í máli þessu.
2. Til vara gera kærundur kröfu um að úrskurðað verði að hin fyrirhugaða starfsemi sé deiliskipulagsskyld og að óheimilt hafi verið að veita byggingarleyfi án undangenginnar deiliskipulagsgerðar. Þá er önnur varakrafa um að nefndin úrskurði að ef starfsemin teljist vera veitingarekstur þá falli hún hlutlægt séð undir flokk III skv. reglugerð nr. 1277/2016 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald og sé því háð deiliskipulagsskyldu og strangari fjarlægðarmörkum frá íbúðarbyggð skv. Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040. Með þriðju varakröfu sé krafist að nefndin úrskurði að málsmeðferð Reykjavíkurborgar hafi verið verulega áfátt þar sem ekki hafi verið lagt efnislegt mat á andmæli kæranda, sbr. 13. og 14. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, og að hagsmunir kæranda sem búi í 7–10 m fjarlægð frá fyrirhugaðri starfsemi hafi ekki verið rannsakaðir fullnægjandi sbr. 10. gr. sömu laga.
3. Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 8. apríl 2026, er barst nefndinni sama dag, kæra María Jóna Samúelsdóttir og Luka Lúkas Kostic, Bakkagerði 1, Svanhildur Eva Stefánsdóttir, Eðvarð Arnór Sigurðsson, Katla Rún Arnórsdóttir og Stefán Jörundsson, Bakkagerði 4, Margrét Helga Guðmundsdóttir, Breiðagerði 2, Gísli Einarsson, Breiðagerði 6, Birgir Örn Brynjólfsson og Kiley Rene Larson, Brekkugerði 19, Hildur Hilmarsdóttir, Grensásvegi 60, Bergþór Ingi Magnússon, Heiðargerði 51, Ásta Ragnheiður

Hafstein, Heiðargerði 52, Sæmundur Guðjón Guðmundsson og Íris Hrund Sigurðardóttir, Heiðargerði 54, Hafdís Þóra Hafþórsdóttir, Hvassaleiti 28, Hrafnhildur Svansdóttir, Auður Steinunn Jökulsdóttir og Kári Jóhannsson, Skálagerði 13, Hinrik Jóhann Óskarsson og Perla Magnúsdóttir, Skálagerði 17, Guðrún Helga Gylfadóttir og Bjartmar Bjarnason, Steinagerði 15, Matthildur Ágústsdóttir á Stóragerði 23, Berglind Dana Maríasdóttir og Baldur Bergsson, Teigagerði 1, sömu ákvörðun til úrskurðarnefndarinnar og krefjast einnig ógildingar hennar. Hefur sú kæra fengið málnúmerið UUA2604003. Verður það mál sameinað þessu enda þykja hagsmunir kæranda ekki standa því í vegi.

4. Í báðum greindum kærum var gerð krafa um að framkvæmdir yrðu stöðvaðar á meðan málið væri til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Verður nú tekin afstaða til þeirrar kröfu en gögn máls þessa bárust úrskurðarnefndinni frá Reykjavíkurborg 16. apríl 2026.

Málsatvik og rök

5. Á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 4. nóvember 2025 var tekin fyrir umsókn um leyfi til að innrétta móttökueldhús og matsal fyrir 100 gesti ásamt tilheyrandi snyrtingum og starfsmannaaðstöðu í rými 0101 í húsi á lóð nr. 46 við Grensásveg. Var í erindinu vísað til umsagnar skipulagsfulltrúa. Málið var tekið fyrir á afgreiðslufundi skipulagsfulltrúa 18. s.m. þar sem samþykkt var að grenndarkynna umsóknina fyrir hagsmunaaðilum að Grensásvegi 44, 46, 48 og 50, Hvammsgerði 1, 3, 5, 7, 9 og 11 og Skálagerði 4 og 6. Umsóknin var grenndarkynnt frá 28. nóvember 2025 til 5. janúar 2026 og bárust 40 athugasemdir.
6. Málið var tekið fyrir að nýju á afgreiðslufundi skipulagsfulltrúa 10. febrúar 2026 og vísað til umhverfis- og skipulagsráðs til afgreiðslu sem tók málið fyrir á fundi sínum 25. mars s.á. Á fundinum var einnig lögð fram umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 10. febrúar 2026, sem hafði að geyma svör við athugasemdum við grenndarkynningu, en niðurstaða umsagnarinnar var sú að lagt var til að fallið yrði frá fyrirhuguðum skjólveggjum, bekkjum og blómabeðum á lóð en að öðru leiti væri lagt til að byggingarleyfisumsókn yrði samþykkt. Var það umsóknin samþykkt með vísan til umsagnar skipulagsfulltrúa sbr. a. lið 1. gr. viðauka 1.1 um fullnaðarafgreiðslur umhverfis- og skipulagsráðs og vísað til byggingarfulltrúa. Á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 31. mars 2026 var umsókn um byggingarleyfi samþykkt.
7. Kærendur vísa til þess að hin kærða starfsemi rúmist hvorki innan landnotkunarflokksins verslun og þjónusta (VP) né markmiða Aðalskipulags Reykjavíkur 2040 fyrir hverfiskjarna VP11. Beitt hafi verið undantekningarreglu 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 til að sneiða hjá lögbundinni deiliskipulagsgerð skv. 43. gr. sömu laga, en ákvæði 44. gr. sé undantekningarregla sem aðeins megi nota þegar framkvæmd varði hagsmuni nágretta lítið eða ekkert. Svo sé ekki reyndin þar sem starfsemin dragi að sér 300 gesti daglega í 7–10 m fjarlægð frá íbúðum kæranda. Hin fyrirhugaða starfsemi eigi að teljast samfélagsþjónusta skv. skipulagsreglugerð nr. 90/2012. Krafist sé stöðvunar framkvæmda til bráðabirgða séu þær hafnar eða yfirvofandi. Verulegar líkur séu á ógildingu ákvörðunarinnar og framkvæmdir á grundvelli hins ólögmæta leyfis muni valda óafturkræfu raski á friðhelgi einkalífs og rekstrargrundvelli fyrirtækja í nágrenninu verði þær ekki stöðvaðar á meðan nefndin fjalli um lögmæti ákvörðunarinnar.
8. Af hálfu Reykjavíkurborgar er vísað til þess að framkvæmdir, hvort sem þær séu yfirvofandi eða hafnar, hafi ekki óafturkræf áhrif á umhverfið og því sé ekki þörf á að stöðva þær. Kjósi leyfishafi að halda framkvæmdum áfram á meðan málið sé leitt til lykta verði hann einn fyrir tjóni af þeim sökum.

Niðurstaða

9. Kærendur í máli þessu eru íbúar og fyrirtæki í grennd við Grensásveg 46. Á þessum tíma hefur ekki verið tekin afstaða til aðildarhagsmuna hvers um sig en ljóst má telja að margir þeirra eða flestir njóti kæruaðildar að máli þessu fyrir úrskurðarnefndinni. Í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála er tekið fram að kæra til úrskurðarnefndarinnar fresti ekki réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar en jafnframt er kæranda þar heimilað að krefjast stöðvunar framkvæmda til bráðabirgða séu þær hafnar eða yfirvofandi. Með sama hætti er kveðið á um það í 29. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 að kæra til æðra stjórnvalds fresti ekki réttaráhrifum ákvörðunar en þó sé heimilt að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar til bráðabirgða meðan málið sé til meðferðar hjá kærustjórnvaldi þar sem ástæður mæli með því. Tilvitnuð lagaákvæði bera með sér að meginreglan sé sú að kæra til æðra stjórnvalds fresti ekki réttaráhrifum kærðrar ákvörðunar og séu heimildarákvæði fyrir frestun framkvæmda kærðrar ákvörðunar undantekning frá nefndri meginreglu sem skýra beri þröngt. Verða því að vera ríkar ástæður eða veigamikil rök fyrir ákvörðun um stöðvun framkvæmda. Almennt mælir það á móti því að fallast á kröfu um stöðvun ef fleiri en einn aðili eru að máli og þeir eiga gagnstæðra hagsmuna að gæta. Einnig geta komið til álita þau tilvik þar sem kærueimild verður í raun þýðingarlaus ef framkvæmdir eru ekki stöðvaðar, svo sem ef sú framkvæmd sem krafist er stöðvunar á er óafturkræf.
10. Í máli þessu er gerð krafa um stöðvun framkvæmda á grundvelli samþykktar byggingarleyfis sem felur í sér heimild til að innrétta veitingastað í flokki I, tegund c, móttökueldhús og matsal fyrir 100 gesti, ásamt tilheyrandi snyrtingum og starfsmannaáðstöðu í rými 0101 í húsi á lóð nr. 46 við Grensásveg. Með hliðsjón af framangreindum lagaákvæðum, þeim sjónarmiðum sem liggja þeim að baki og því að um er að ræða afturkræfar framkvæmdir, verður ekki talin knýjandi þörf á að stöðva þær á meðan málið er til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Þá má og líta til þess að þrátt fyrir að framkvæmdir séu hafnar á grundvelli byggingarleyfis hefur hin umdeilda starfsemi sem fyrirhuguð er í húsnæðinu ekki hafist. Reikna má með að úrskurður nefndarinnar í máli þessu muni liggja fyrir áður en framkvæmdum lýkur. Verður kröfu kæranda þar um því hafnað.

Úrskurðarorð

Hafnað er kröfu kæranda um stöðvun framkvæmda til bráðabirgða á grundvelli hinnar kærðu ákvörðunar byggingarfulltrúa.

Arnór Snæbjörnsson (sign)



Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála
Borgartúni 21
105 Reykjavík

Reykjavík, 30. apríl 2026
USK26040081

Efni: Umsögn Reykjavíkurborgar í málinu nr. UUA2604002, kæra húseigenda og íbúa sem fengu grenndarkynningu , dags. 8. apríl 2026. Í framangreindri kæru er kærð ákvörðun um veitingu byggingarleyfis í rými 0101 í húsi nr. 46. við Grensásveg.

Málavextir

Sótt var um leyfi til að innrétta veitingastað í flokki I, tegund c, móttökueldhús og matsal fyrir 100 gesti, ásamt tilheyrandi snyrtingum og starfsmannaaðstöðu í rými 0101 í húsi nr. 46 við Grensásveg. Erindinu var vísað til umsagnar skipulagsfulltrúa sem ákvað á afgreiðslufundi þann 18. nóvember 2026 að grenndarkynna umsóknina fyrir hagsmunaaðilum. Umsóknin var grenndarkynnt frá 28. nóvember 2025 til og með 5. janúar 2026. Athugasemdir bárust og voru þær, ásamt umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 10. febrúar 2026, kynntar umhverfis- og skipulagsráði á fundi þann 25. mars 2026.

Umsögn skipulagsfulltrúa hafði að geyma svör við framkomnum athugasemdum, auk þess að lagt var til að fallið yrði frá fyrirhuguðum skjólveggjum, bekkjum og blómabeðum á lóð. Í umsögn var að öðru leiti lagt til að byggingarleyfisumsókn yrði samþykkt. Umhverfis- og skipulagsráð samþykkti erindið með vísan til umsagnar skipulagsfulltrúa, dags. 10. febrúar 2026 og með vísan til 1. liðar 1. gr. í viðauka 1.1. um fullnaðarafgreiðslur umhverfis- og skipulagsráðs. Var málinu þá vísað til fullnaðarafgreiðslu byggingarfulltrúa.

Á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa þann 31. mars 2026 var samþykkt að veita byggingarleyfi og var leyfið útgefið þann 9. apríl 2026.

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 8. apríl 2026, kærði íbúi að Heiðargerði 54, íbúar að Hvammsgerði 3, íbúar að Hvammsgerði 5, íbúar að Hvammsgerði 7, íbúar að Hvammsgerði 11, íbúar að Skálagerði 4, íbúar að Skálagerði 6, GRB ehf., Grensásvegi 48, og REK Ráðgjöf ehf., Grensásvegi 50, ákvörðunina.

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 8. apríl 2026, kærðu íbúar að Bakkagerði 1, íbúar að Bakkagerði 4, íbúi að Breiðagerði 2, íbúi að Breiðagerði 6, íbúar að Brekkugerði 19, íbúi að Grensásvegi 60, íbúi að Heiðargerði 51, íbúi að Heiðargerði 52, íbúar að Heiðargerði 54, íbúi að Hvassaleiti 28, íbúar að Skálagerði 13, íbúar að Skálagerði 17, íbúar að Steinagerði 15, íbúi að Stóragerði 23, íbúar að Teigagerði 1, sömu ákvörðun til



úrskurðarnefndarinnar og krefjast einnig ógildingar hennar. Sú kæra fékk málsnúmerið UUA2604003.

Öll gögn málsins voru afhent nefndinni þann 16. apríl 2026.

Í báðum greindum kærum var gerð krafa um að framkvæmdir yrðu stöðvaðar á meðan málið væri til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Kröfunni var hafnað með bráðabirgðaúrskurði þann 20. apríl s.l. en samtímis voru kærumálin sameinuð.

Málsástæður og kröfur

Kröfur kæranda eru útlistaðar í sex liðum í kæru. Telja verður að kærendur krefjist þess umfram annað að ákvörðun um útgáfu byggingarleyfis verði ógild.

Reykjavíkurborg telur ljóst að ekki allir kærendur hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins en borgin krefst þess fyrst og fremst að hin kærða ákvörðun standi óhögguð.

Afstaða Reykjavíkurborgar

I. Útgefið byggingarleyfi er fyrir veitingastað, þ.e. móttökueldhús og matsal fyrir 100 gesti. Grensásvegur 46 er á skilgreindu verslunar- og þjónustusvæði (VP11) skv. AR2040, sbr. gr. 6.2.c í skipulagsreglugerð. Grensásvegur-Gerði telst til hverfiskjarna sem skilgreindur er sem verslun og þjónusta.

Hverfiskjarnar

Kjarni með stærri matvöruverslunum og fjölbreyttri verslun og þjónustu sem þjónar heilu hverfi. Veitingarstaðir 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. [...]¹

Í kæru er því haldið fram að rekstur Kaffistofu Samhjalpar geti ekki fallið undir *verslun og þjónustu* heldur sé starfsemin nær því að vera *samfélagsþjónusta*. Ekki verður tekið undir þau sjónarmið hér en engu að síður er bent á að samfélagsþjónusta er almennt heimil á öllum verslunar- og þjónustusvæðum. Með hliðsjón af öllu framangreindu er starfsemin í samræmi við AR2040

II. Í máli þessu var sótt um byggingarleyfi til að breyta verslunarhúsnæði í veitingarstað þar sem boðið verður upp á máltíðir á vegum Samhjalpar. Þegar sótt er um byggingarleyfi fyrir framkvæmd sem er í samræmi við aðalskipulag en deiliskipulag liggur ekki fyrir, eins og aðstæður eru í þessu máli, getur skipulagsfulltrúi ákveðið að veita megi leyfi án deiliskipulagsgerðar að undangenginni grenndarkynningu sé framkvæmdin í samræmi við landnotkun,

¹ Aðalskipulag Reykjavíkur 2040, III. kafli *Landnotkun og önnur ákvæði um uppbyggingu og þróun byggðar*, undirkafli 5. *Verslun og þjónusta, Hverfiskjarnar*, bls. 92.





byggðamynstur og þéttleika byggðar, sbr. 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010.

Hugtökin *landnotkun*, *byggðamynstur* og *þéttleiki byggðar* eru skilgreind í 1.3. gr. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013. Samkvæmt ákvæðinu tekur *byggðamynstur* til lögunar og yfirbragðs byggðar, þ.m.t. fyrirkomulags byggðar og landnotkunar, s.s. hæðar og þéttleika, tegund landnotkunar, gatnakerfis, gerðar og uppröðunar bygginga. Hugtakið *landnotkun* vísar til ráðstöfunar lands til mismunandi nota, s.s. undir íbúðir, frístundahús, iðnað, verslun, útivist og landbúnað. Loks felur hugtakið *þéttleiki byggðar* í sér fyrirmæli um byggingarmagn miðað við flatarmál lands sem m.a. er lýst með nýtingarhlutfalli eða reikningsstærðum eins og íbúar/ha eða íbúðir/ha.

Byggingarleyfisumsóknin fól ekki í sér breytingu á landnotkun, frá því sem þegar er heimilt í AR2040, aukningu byggingarmagns, sem hefði áhrif á þéttleika byggðar á svæði, eða breytt byggðamynstur. Skilyrði 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga um samþykkt byggingaráforma án deiliskipulagsgerðar að undangenginni grenndarkynningu eru því uppfyllt. Í ljósi framangreinds var það ákvörðun skipulagsfulltrúa á afgreiðslufundi, dags. 18. nóvember 2025, að umrædd byggingarleyfisumsókn skyldi grenndarkynnt, sbr. a- lið 2. gr. viðauka 2.3. um embættisafgreiðslur skipulagsfulltrúa við samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar nr. 1020/2019.

III. Í kæru er því haldið fram að fyrirhuguð starfsemi geti ekki talist rétt flokkuð sem veitingastaður í flokki I. Kærendur telja að starfsemi Kaffistofu Samhjalpar verði að flokka sem veitingastað í flokki III, með vísan í 17. gr. reglugerðar 1277/2016 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Megin munurinn á flokki I annars vegar og flokkum II-III skv. reglugerðinni er hins vegar sala áfengisveitinga. Í ljósi þess að ekki stendur til að sækja um rekstrarleyfi fyrir áfengisveitingastað verður ekki séð að um rangan texta sé að ræða á umsókn um byggingarleyfi.

Rétt er þá að benda á hér að reglugerð um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald fjallar einungis um veitingastaði þar sem framreiddur er matur og/eða drykkur í atvinnuskyni, sbr. 14. gr. reglugerðarinnar. Kaffistofa Samhjalpar hyggst ekki selja mat og mun því ekki sækja um rekstrarleyfi til sýslumanns á grundvelli reglugerðar 1277/2016. Starfsemi kaffistofu Samhjalpar mun hins vegar þurfa starfsleyfi frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur á grundvelli laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 en viðeigandi reglugerð nr. 903/2024 um hollustuhætti flokkar veitingastaði ekki á sama hátt og reglugerð um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Samkvæmt hollustuháttareglugerð nr. 903/2024 er veitingastaður einfaldlega staður þar sem framreiddur er matur og/eða drykkur, þ.m.t. mötuneyti, en ekki er þar um nánari flokkun að ræða.

Meira máli skiptir þó nú að undirstika að ákvörðunin sem hér er kærð er samþykki og útgáfa byggingarleyfis. Leyfishafi sótti um leyfi til þess að breyta húsnæði þannig að það henti fyrir rekstur veitingastaðs í flokki I, tegund c. Byggingarleyfi



er hins vegar ekki starfsleyfi og byggingarfulltrúi ber ekki ábyrgð á að meta umfang reksturs m.t.t. fyrirhugaðs starfsleyfis eða starfsleyfisskilyrða.

IV. Í kæru er því haldið fram að rannsaka hefði átt áhrif starfseminnar á nærumhverfið betur en gert var og að andmælaréttur hagsmunaaðila hafi verið takmarkaður. Áður en ákvörðun er tekin um grenndarkynningu er unnin forvinna og umsóknin skoðuð út frá lagalegum og skipulagslegum forsendum, þ.m.t. grenndaráhrif á íbúa og aðra notendur, fyrirhuguð starfsemi og álag á innviði. Grenndarkynningin stóð yfir í rúmlega 5 vikur, þ.e. yfir lengra tímabil en venjan er vegna hátíðarhalda. Að grenndarkynningu lokinni var athugasemdum svarað. Um athugasemdir vegna málsmeðferðarinnar er fjallað í löngu máli í kafla 2 í umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 10. febrúar 2026. Ekki verður fallist á að frekari upplýsingar vanti svo unnt sé að taka ákvörðun um útgáfu byggingarleyfis og ekki verður fallist á að málsmeðferðinni sé svo ábótavant að hún valdi ógildingu ákvörðunarinnar.

Niðurstaða

Í ljósi framangreinds hefur ekkert komið fram sem getur valdið ógildingunni ákvörðunar um veitingu byggingarleyfis og ítrekar Reykjavíkurborg þá kröfu sína að úrskurðarnefndin hafni kröfum kæranda í málinu. 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,

Snædís Karlsdóttir Bergmann
Skrifstofa stjórnarsýslu og gæða
Umhverfis- og skipulagssvið



Reykjavík