

## ✉ Tilkynning um kæru 26/2023, stjórnvald. Upplýsingar um hagsmunaaðila!

Búið til	23.2.2023 13:33:40
Höfundur	Ásdís Baldursdóttir
Móttekið dags.	23.2.2023 13:21:22
Tilheyrir	📁 USK23020279 - Laufásvegur 19-23 - Tilkynning um kæru 26/2023, stjórnvald. Upplýsingar um hagsmunaaðila

### Efni

Tilkynning um kæru 26/2023, stjórnvald. Upplýsingar um hagsmunaaðila!
---

### Upplýsingar

### Vinnsla

Móttekið dags.	23.2.2023 13:21:22	Staða	Innflutt
Eigandi		Tímamörk	
Skjalalykill	00.14.02 Kæurur og dómsmál		
Lykilorð	kæurur		

### Þátttakendur

Frá	Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála - UUA (uua@uua.is)
Til	usk@reykjavik.is
Cc	Gloey.Helgudottir.Finnsdottir@reykjavik.is, harri.ormarsson@reykjavik.is, Erna.Hronn.Geirsdottir@reykjavik.is, Vigdis.Thora.Sigfusdottir@reykjavik.is, Johanna.Gudjonsdottir@reykjavik.is, Snaedis.Karlsdottir.Bergmann@reykjavik.is

### Innihald

<p>Góðan dag.</p> <p><b><u>Efni. Tilkynning um kæru.</u></b></p> <p>Meðfylgjandi er afrit stjórnslukæru, móttekin 23. febrúar 2023 ásamt fylgigögnum, þar sem kærð er ákvörðun umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkur um að veita leyfi til að innrétta búsetuúrræði í húsunum Laufásvegi 19, 21 og 23.</p> <p>Vegna framkominnar kröfu er farið fram á að úrskurðarnefndin fái í hendur gögn er málið varða og er stjórnvaldi gefið kostur á að tjá sig um kröfuna, 30 dagar frá dagsetningu þessarar tilkynningar sbr. 5. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.</p> <p>-</p> <p><u>Upplýsingar óskast sem fyrst um hagsmunaaðila ef hann er til staðar og netfang ef það liggur fyrir.</u></p> <p>Óskast staðfest um móttöku.</p>
--

Með kveðju,  
f.h. nefndarinnar

**Ólöf Harðardóttir, skrifstofumaður** ; &nbsp; &nbsp; &nbsp; ; &nbsp; &nbsp;

Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála

Borgartúni 21, 105 Reykjavík, Íceland

Sími / Tel: (+354) 5758710

[www.uua.is](https://eur01.safelinks.protection.outlook.com/?url=http%3A%2F%2Fwww.uua.is%2F&data=05%7C01%7Cusk%40reykjavik.is%7Ca39da80261894a3411fd08db15a0df57%7C6aed0be3a6ff4c6c83b5bb72bdd10088%7C0%7C0%7C638127554544227022%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWljojMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzliLCJBTiI6IjEhaWwiLCJXVCi6Mn0%3D%7C3000%7C%7C%7C&sdata=mijjXaq0JCQ4GSLwGyo2Onx6soS6NkYtMG%2F8Pv3a5pQ%3D&reserved=0) (https://eur01.safelinks.protection.outlook.com/?

url=http%3A%2F%2Fwww.uua.is%2F&data=05%7C01%7Cusk%40reykjavik.is%7Ca39da80261894a3411fd08db15a0df57%7C6aed0be3a6ff4c6c83b5bb72bdd10088%7C0%7C0%7C638127554544227022%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWljojMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzliLCJBTiI6IjEhaWwiLCJXVCi6Mn0%3D%7C3000%7C%7C%7C&sdata=mijjXaq0JCQ4GSLwGyo2Onx6soS6NkYtMG%2F8Pv3a5pQ%3D&reserved=0) -

Fyrirvari/Disclaimer (https://eur01.safelinks.protection.outlook.com/?

url=https%3A%2F%2Fwww.stjornarradid.is%2Fum-vefinn%2Fum-abyrgd-a-tolvuposti-email-

disclaimer%2F&data=05%7C01%7Cusk%40reykjavik.is%7Ca39da80261894a3411fd08db15a0df57%7C6aed0be3a6ff4c6c83b5bb72bdd10088%7C0%7C0%7C638127554544383266%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWljojMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzliLCJBTiI6IjEhaWwiLCJXVCi6Mn0%3D%7C3000%7C%7C%7C&sdata=WxXKuoJD7j%2FbfMAE7nwnCgwOGGGWilsr62XtqsVXHq0%3D&reserved=0)



Vinsamlegast hugið að umhverfinu áður en tölvupósturinn er prentaður og samgöngumáti er valinn.  
Please consider the environment before printing and choosing transport.

&nbsp; &nbsp;

## Viðhengi

Umsógn skipulagsfulltrúa\_Laufásvegur 19 og 21-23.pdf (614 KB)

Kæra til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála.pdf (25 KB)

Grenndarkynningin.pdf (4 MB)

Athugasemd við tillögu um rekstur búsetuúrræðis að Laufásvegi 19-23.pdf (108 KB)

Umhverfis- og skipulagsráð - Fundur nr. 259 \_ Reykjavík.pdf (185 KB)

# KÆRA TIL ÚRSKURÐARNEFNDAR UMHVERFIS- OG AUÐLINDAMÁLA

23.2.2023 10:14

## 1. Kærandi/kærendur

Ef kærendur eru fleiri en einn skal skrá þá aðila hér með happnum Bæta við kæranda

Fullt nafn	
Kennitala	
Heimilisfang	Laufásvegur 22
Póstnúmer	101
Staður	Reykjavík
Sími	
Netfang	

Ef um umhverfisverndarsamtök, útivistarsamtök eða hagsmunasamtök er að ræða þarf einnig að skila inn eftirtöldu, sbr. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011. Upplýsingum um félagafjölda. Samþykktum félagsins. Nýjustu ársskýrslu. Staðfestingu á því að um endurskoðað bókhald sé að ræða, t.d. með árituðum ársreikningi.

## 2. Umboðsmaður kæranda/kærenda ef við á

Fullt nafn	
Kennitala	
Heimilisfang	
Póstnúmer	
Sími	
Netfang	
Umboð	

## 3. Kæruefni

Hér skal tilgreina hvaða ákvörðun, athafnaleysi, brot á þáttttökurétti almennings eða önnur afgreiðsla stjórnvalds er kærð. Upplýsa skal hvaða stjórnvald tók hina kærðu ákvörðun og hvenær ákvörðunin var tekin.

Efni kærunnar

Á 259. fundi umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkur 22. febrúar sl var samþykkt leyfi til að innrétta búsetuúrræði við Laufásveg 19, 21 og 23 á grundvelli umsagnar skipulagsfulltrúa, dagsett 16. febrúar þar sem brugðist var við athugasemdum íbúa við fyrirætlanirnar. Íbúar færðu ítarleg rök fyrir því að fyrirhuguð starfsemi samræmdist ekki skýrum ákvæðu gildandi Aðalskipulags Reykjavíkur. Í minnisblaðinu er farið svo frjálsglega í túlkunum og æfingum í orðlagi til að réttlæta starfsemi af þessu umfangi við íbúagötu sem ekki er aðalgata skv. Aðalskipulagi, að óhjákvæmilegt er að fara fram á að þessi samþykkt verði felld úr gildi af úrskurðarnefndinni og umhverfis- og skipulagsráði gert að byggja ákvörðun á réttum forsendum eða fella fyrirætlanirnar að því sem samrýmist Aðalskipulagi.

Því er beinlínis haldið fram í minnisblaðinu að í grenndarkynntri byggingarlýsingu hafi e.t.v. verið "villandi" að tala um þetta sem "búsetuúrræði" með vísan til skilgreiningar á sérstökum búsetuúrræðum í Aðalskipulagi. Trúlega er hér um að ræða tilraun til að sneiða hjá skýrum ákvæðum Aðalskipulags en viðurkenning á villandi útsendum gögnum er í sjálfu sér tilefni til ógildingar ákvörðunar. Stjórnvald getur ekki sent íbúum gögn og brugðist svo við innsendum athugasemdem með vísan í að íbúar hafi byggt á villandi framsetningu af hálfu sama stjórnvalds.

Að auki er skýrt í skilgreiningu Aðalskipulags að sérstök búsetuúrræði ná t.d. yfir bæði "heimilislausu" og "hópa með sérstakar húsnæðis- eða þjónustubarfir". Umsækjendur um alþjóðlega vernd, skjólstaðingar Vinnuálastofnunar um húsnæði, uppfylla öll skilyrði þess að vera hópur með sérstakar húsnæðisþarfir auk þess að vera í raun heimilislaus við komuna til landsins. Án þeirrar stöðu væri ekki verið að setja upp sérstök búsetuúrræði fyrir þennan hóp.

Í umsögn skipulagsfulltrúa er einnig reynt að sneiða hjá ákvæði Aðalskipulags um deiliskipulagsskyldu varðandi búsetuúrræði þar sem krafist er sólarhringsgæslu með því að segja að boðuð "sólarhringsvakt" sé ekki öryggisgæsla heldur starfsmaður til taks ef þörf er á. Hvergi kemur fram að ákvæði Aðalskipulags eigi aðeins við um öryggisgæslu heldur er augljóslega verið að vísa í umfang og eðli starfseminnar í viðkomandi búsetuúrræði,

Í tilvitnun skipulagsfulltrúa í Aðalskipulag Reykjavíkur um landnotkun á svæðum íbúðabyggðar vantar aftan á málsgrein sem er sjálfur kjarni málsins: "Búsetuúrræði þar sem krafist er gæslu allan sólarhringinn og/eða umfang starfsemi er umtalsvert geta einnig verið heimil en eru háð því að gerð sé grein fyrir þeim í deiliskipulagi".

Fyrir liggur að um er að ræða búsetuúrræði og að þar verður gæsla allan sólarhringinn til taks fyrir íbúa. Einng liggur fyrir að umfang starfseminnar verður umtalsvert. 80 íbúar í 40 svefnrymum í samtals þremur íbúðum er umfangsmikill rekstur búsetuúrræðis hvernig sem á það er litið. Falli þetta umfang ekki undir þá skilgreiningu er ákvæðið sem slíkt algerlega merkingarlaust. Í því samhengi var bent á að við þessa íbúagötu fengist ekki leyfi fyrir gististað. Fyrir því banni eru sömu

rök og fyrir kröfunni um að umfangsmikill rekstur búsetuúrræða "geti verið" heimill á íbúðasvæðum (ekki meginregla heldur undantekning) enda hafi hann farið gegnum formlegt deiliskipulagsferli. Það svar skipulagsfulltrúa að af því ekki sé um gististað að ræða eigi vísun í þetta skilyrði ekki við, lítur fram hjá þessari augljósu hliðstæðu og rökum fyrir gjististaðabanninu.

Í kynningarbréf til íbúa og á vef borgarinnar kom fram að fyrirhugaður rekstur væri tímabundinn til tveggja ára. Í samþykki umhverfis- og skipulagsráðs og meðfylgjandi byggingarlýsingu vantar ákvæði um tímalengd heimildarinnar og hvað gerist þegar hún felur úr gildi. Gera verður kröfu um að slíkt ákvæði sé hluti lögmætrar samþykktar.

Í umsögn skipulagsfulltrúa er fyrirhuguðu búsetuúrræði líkt við "námsmannaíbúðir" þar sem íbúar deila eldhúsi og setustofum enda tímabundinn dvalarstaður. Undirritaður þekkir engin dæmi um viðlíka skilyrði í námsmannaíbúðum og fyrirhuguð eru í þessu búsetuúrræði og telur eðlilegt að skipulagsfulltrúi leiði fram slíkt dæmi séu þau yfirleitt til. Eins og lýst er í hjálögðum athugasemdum undirritaðs er villandi er að tala um "þrjár íbúðir" í nokkrum skilningi þess orðs. Teikningar og byggingarlýsing staðfesta að allt að 80 manns deila sameiginlega allri aðstöðu svo sem til baða og varðveislu og eldunar matvæla auk setustofa. Tvær af íbúðunum eru mjög fjarri því að bjóða upp á aðstöðu sem dugar þeim fjölda sem þar á að dvelja á hverjum tíma og margir íbúa þurfa að fara langan veg milli íbúða til að nýta aðstöðu. Vakin er athygli á ákvæðum byggingareglugerðar um kröfur til rýma íbúða.

Sé vilji til að innréttu búsetuúrræði fyrir hælisleitendur sem jafna mætti í raun við "námsmannaíbúðir" er líklegt að nágrannar myndu litlar athugasemdir hafa við slíkt. En því miður er ekkert því líkt á ferð og því óhjákvæmilegt að þessi samþykkt verði afturkölluð og málið unnið á eðlilegri forsendum.

Stjórnvald sem tók hina kærðu ákvörðun

Umhverfis- og skipulagsráð Reykjavíkur

Dagsetning ákvörðunar

22.02.2023

Kæruheimild (ef þær upplýsingar eru til staðar)

Undirritaður fékk senda byggingarlýsingu vegna fyrirhugaðrar starfsemi sem nágranni með fresti til athugasemda til loka janúar 2023. Samþykki fyrir búsetuúrræðinu er gerð með vísan til umsagnar skipulagsfulltrúa sem rakin er í kæru. Þar sem ekkert tillit er tekið til athugasemda aðila sem eiga hagsmuna að gæta skv. útsendum erindum til nágranna er ákvörðunin kærð.

#### 4. Kröfugerð (hvers krefst kærandi?)

Sem dæmi má nefna krafa um að ákvörðun verði felld úr gildi eða hluta, að viðkomandi stjórnvald aðhafist, að tiltekna framkvæmdir verði stöðvaðar eða að réttaráhrifum ákvörðunar verði frestað. Tekið skal fram að úrskurðarnefndin úrskurðar um lögmæti kærðrar ákvörðunar en tekur ekki nýja ákvörðun í málinu eða breytir ákvörðunum.

Farið er fram á að samþykki umhverfis og skipulagsráðs Reykjavíkur á leyfi til að innréttu búsetuúrræði í húsunum Laufásvegi 19, 21 og 23 verði afturkölluð og ráðinu gert að setja málið í formlegan deiliskipulagsferil eða breyta byggingarlýsingu þannig að húsnæðið verði í raun íbúðir fyrir sjálfstæða búsetu sem samrýmist íbúagötu og ákvæðum Aðalskipulags Reykjavíkur.

#### 5. Hagsmunir kæranda/kærenda

Hvaða áhrif hefur hin kærða ákvörðun á hagsmuni kæranda/kærenda?

Undirritaður er eigandi og íbúi íbúðarhússins Laufásvegi 22 sem er gegnt fyrirhuguðu búsetuúrræði. Ákvæði Aðalskipulags Reykjavíkur um eðli og umfang starfsemi í íbúagötum er sett til að vernda hagsmuni og lífsgæði íbúa. Sniðganga á þeim ákvæðum með orðaleikjum eða vísan til algerlega ósambærilegra fordæma hefur alvarleg neikvæð áhrif á framangreinda hagsmuni.

Munurinn á því hvort þarna verði í raun innréttuðar eðlilegar íbúðir, jafnvel með sameiginlegum rýmum nokkurra einstaklinga innan íbúðar eða þau óboðlegu búsetuskilyrði sem uppdrættir og lýsingar á þessu búsetuúrræði staðfesta getur haft úrslitaáhrif á hverfisbraginn, sambýli við nýja íbúa og götuna í heild. Líðan fólks og mannsæmandi aðstæður hafa áhrif á allt nærumhverfið. Hér er um að ræða rekstur búsetuúrræðis sem er bæði að eðli og umfangi langt umfram það sem eðlilegt má teljast við íbúagötu sem ekki skilgreind aðalgata.

#### 6. Kærufrestur

Hvenær (og hvernig) vissi kærandi/kærendur af hinni kærðu ákvörðun

Frétt í fjölmiðlum 22. febrúar með vísan í frétt um samþykktina á vef Reykjavíkurborgar. Í þeirri frétt vakti sérstaka athygli undirritaðs að lýsingin á því sem sagt var að umhverfis- og skipulagsráð hafi verið að samþykkja var í grundvallaratriðum með allt öðru orðalagi en í þeirri byggingarlýsingu sem okkur íbúum var boðið að gera athugasemdir við. Vegna þessa óskaði undirritaður eftir umsögn skipulagsfulltrúa og þar sést að ástæða þessa var tilraun til að sniðganga ákvæði Aðalskipulags Reykjavíkur sem eiga að vernda hagsmuni íbúa.

#### 7. Rökstuðningur fyrir kæru

Á 259. fundi umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkur 22. febrúar sl var samþykkt leyfi til að innrétta búsetuúrræði við Laufásveg 19, 21 og 23 á grundvelli umsagnar skipulagsfulltrúa, dagsett 16. febrúar þar sem brugðist var við athugasemdum íbúa við fyrirætlanirnar. Íbúar færðu ítarleg rök fyrir því að fyrirhuguð starfsemi samræmdist ekki skýrum ákvæðu gildandi Aðalskipulags Reykjavíkur. Í minnisblaðinu er farið svo frjállega í túlkunum og æfingum í orðlagi til að réttlæta starfsemi af þessu umfangi við íbúagötu sem ekki er aðalgata skv. Aðalskipulagi, að óhjákvæmilegt er að fara fram á að þessi samþykkt verði felld úr gildi af úrskurðarnefndinni og umhverfis- og skipulagsráði gert að byggja ákvörðun á réttum forsendum eða fella fyrirætlanirnar að því sem samrýmist Aðalskipulagi.

Því er beinlínis haldið fram í minnisblaðinu að í grenndarkyntri byggingarlýsingu hafi e.t.v. verið "villandi" að tala um þetta sem "búsetuúrræði" með vísan til skilgreiningar á sérstökum búsetuúrræðum í Aðalskipulagi. Trúlega er hér um að ræða tilraun til að sneiða hjá skýrum ákvæðum Aðalskipulags en viðurkenning á villandi útsendum gögnum er í sjálfu sér tilefni til ógildingar ákvörðunar. Stjórnvald getur ekki sent íbúum gögn og brugðist svo við innsendum athugasemdum með vísan í að íbúar hafi byggt á villandi framsetningu af hálfu sama stjórnvalds.

Að auki er skýrt í skilgreiningu Aðalskipulags að sérstök búsetuúrræði ná t.d. yfir bæði "heimilislausa" og "hópa með sérstakar húsnæðis- eða þjónustuparfir". Umsækjendur um alþjóðlega vernd, skjólstæðingar Vinnuálastofnunar um húsnæði, uppfylla öll skilyrði þess að vera hópur með sérstakar húsnæðisparfir auk þess að vera í raun heimilislaus við komuna til landsins. Án þeirrar stöðu væri ekki verið að setja upp sérstök búsetuúrræði fyrir þennan hóp.

Í umsögn skipulagsfulltrúa er einnig reynt að sneiða hjá ákvæði Aðalskipulags um deiliskipulagsskyldu varðandi búsetuúrræði þar sem krafist er sólarhringsgæslu með því að segja að boðuð "sólarhringsvakt" sé ekki öryggsgæsla heldur starfsmaður til taks ef þörf er á. Hvergi kemur fram að ákvæði Aðalskipulags eigi aðeins við um öryggisgæslu heldur er augljóslega verið að vísa í umfang og eðli starfseminnar í viðkomandi búsetuúrræði,

Í tilvitnun skipulagsfulltrúa í Aðalskipulag Reykjavíkur um landnotkun á svæðum íbúðabyggðar vantar aftan á málsgrein sem er sjálfur kjarni málsins: "Búsetuúrræði þar sem krafist er gæslu allan sólarhringinn og/eða umfang starfsemi er umtalsvert geta einnig verið heimil en eru háð því að gerð sé grein fyrir þeim í deiliskipulagi".

Fyrir liggur að um er að ræða búsetuúrræði og að þar verður gæsla allan sólarhringinn til taks fyrir íbúa. Einnig liggur fyrir að umfang starfseminnar verður umtalsvert. 80 íbúar í 40 svefnrymum í samtals þremur íbúðum er umfangsmikill rekstur búsetuúrræðis hvernig sem á það er litið. Falli þetta umfang ekki undir þá skilgreiningu er ákvæðið sem slíkt algerlega merkingarlaust. Í því samhengi var bent á að við þessa íbúagötu fengist ekki leyfi fyrir gististað. Fyrir því banni eru sömu rök og fyrir kröfunni um að umfangsmikill rekstur búsetuúrræða "geti verið" heimill á íbúðasvæðum (ekki meginregla heldur undantekning) enda hafi hann farið gegnum formlegt deiliskipulagsferli. Það svar skipulagsfulltrúa að af því ekki sé um gististað að ræða eigi vísun í þetta skilyrði ekki við, litur fram hjá þessari augljósu hliðstæðu og rökum fyrir gististaðabanninu.

Í kynningarbréf til íbúa og á vef borgarinnar kom fram að fyrirhugaður rekstur væri tímabundinn til tveggja ára. Í samþykki umhverfis- og skipulagsráðs og meðfylgjandi byggingarlýsingu vantar ákvæði um tímallengd heimildarinnar og hvað gerist þegar hún felur úr gildi. Gera verður kröfu um að slíkt ákvæði sé hluti lögmætrar samþykktar.

Í umsögn skipulagsfulltrúa er fyrirhuguðu búsetuúrræði líkt við "námsmannaíbúðir" þar sem íbúar deila eldhúsi og setustofum enda tímabundinn dvalarstaður. Undirritaður þekkir engin dæmi um viðlíka skilyrði í námsmannaíbúðum og fyrirhuguð eru í þessu búsetuúrræði og telur eðlilegt að skipulagsfulltrúi leiði fram slík dæmi séu þau yfirleitt til. Eins og lýst er í hjálögðum athugasemdum undirritaðs er villandi er að tala um "þrjár íbúðir" í nokkrum skilningi þess orðs. Teikningar og byggingarlýsing staðfesta að allt að 80 manns deila sameiginlega allri aðstöðu svo sem til baða og varðveislu og eldunar matvæla auk setustofa. Tvær af íbúðunum eru mjög fjarri því að bjóða upp á aðstöðu sem dugar þeim fjölda sem þar á að dvelja á hverjum tíma og margir íbúa þurfa að fara langan veg milli íbúða til að nýta aðstöðu. Vakin er athygli á ákvæðum byggingareglugerðar um kröfur til rýma íbúða.

Sé vilji til að innrétta búsetuúrræði fyrir hælisleitendur sem jafna mætti í raun við "námsmannaíbúðir" er líklegt að nágrannar myndu litlar athugasemdir hafa við slíkt. En því miður er ekkert því líkt á ferð og því óhjákvæmilegt að þessi samþykkt verði afturkölluð og málið unnið á eðlilegri forsendum.

## 8. Forsaga

Hefur málið áður verið kært til úrskurðarnefndarinnar eða annars stjórnvalds eða verið til meðferðar fyrir dómstólum eða hjá umboðsmanni Alþingis?

Nei

## 9. Fylgiskjalalisti

Fylgiskjalalisti er tölusett skrá yfir skjöl og önnur gögn. Vinsamlegast merkið gögnin í samræmi við skjalalistann. Ef kæru er skilað á sérstöku skjali (ekki fyllt út í hólfin í liðum 3-7) er það skjal einnig sett hér.

Lýsing skjals	Athugasemd íbúa með lýsingu á búsetuúrræðinu
Númer skjals:	1
Fylgiskjal	Athugasemd við tillögu um rekstur búsetuúrræðis að Laufásvegi 19-23.pdf

## 9. Fylgiskjalalisti<sup>2</sup>

Fylgiskjalalisti er tölusett skrá yfir skjöl og önnur gögn. Vinsamlegast merkið gögnin í samræmi við skjalalistann. Ef kæru er skilað á sérstöku skjali (ekki fyllt út í hólfín í liðum 3-7) er það skjal einnig sett hér.

Lýsing skjals	Uppdráttur sem sýnir "íbúðirnar" þrjár
Númer skjals:	2
Fylgiskjal	Grenndarkynningin.pdf

## 9. Fylgiskjalalisti<sup>3</sup>

Fylgiskjalalisti er tölusett skrá yfir skjöl og önnur gögn. Vinsamlegast merkið gögnin í samræmi við skjalalistann. Ef kæru er skilað á sérstöku skjali (ekki fyllt út í hólfín í liðum 3-7) er það skjal einnig sett hér.

Lýsing skjals	Athugasemdir skipulagsfulltrúa sem voru grundvöllur samþykktar umhverfis- og skipulagsráðs
Númer skjals:	3
Fylgiskjal	Umsógn skipulagsfulltrúa_Laufásvegur 19 og 21-23.pdf

## 9. Fylgiskjalalisti<sup>4</sup>

Fylgiskjalalisti er tölusett skrá yfir skjöl og önnur gögn. Vinsamlegast merkið gögnin í samræmi við skjalalistann. Ef kæru er skilað á sérstöku skjali (ekki fyllt út í hólfín í liðum 3-7) er það skjal einnig sett hér.

Lýsing skjals	Fundargerð umhverfis- og skipulagsráðs þar sem búsetuúrræðið er samþykkt
Númer skjals:	4
Fylgiskjal	Umhverfis- og skipulagsráð - Fundur nr. 259 _ Reykjavík.pdf





Úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála  
Borgartúni 21  
105 Reykjavík

Reykjavík 13. apríl 2023.  
Mál nr. 26/2023

**Efni:** Greinargerð Reykjavíkurborgar í máli nr. 29/2023, vegna kæru eigenda að Laufásvegi 22 þar sem kærð er grenndarkynning á byggingarleyfi fyrir Laufásveg 19 og 21-23 sem samþykkt var í umhverfis- og skiplagsráði Reykjavíkur þann 22. febrúar 2023 fyrir tímabundnu búsetuúrræði fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd hér á landi á meðan þau bíða úrlausna umsóknar sinnar hjá íslenskum stjórnvöldum .

Með bréfi dags. 28. febrúar 2023, framsendi úrskurðarnefndin ofangreinda kærur og fór þess jafnframt á leit við umhverfis- og skipulagssvið að lýsa viðhorfum sínum til kærunnar og láta úrskurðarnefndinni í té þau gögn sem gætu verið til upplýsinga við úrlausn málsins.

#### Málavextir:

Um er að ræða grenndarkynningu á byggingarleyfi sem fól í sér að notkun húsbýggingar var breytt, þ.e. atvinnuhúsnæði er breytt í íbúðarhúsnæði. Erindi var grenndarkynnt frá 29. desember 2022 til og með 30. janúar 2023. Á fundi umhverfis- og skipulagsráðs þann 22. febrúar 2023 var grenndarkynningin samþykkt með vísan til umsagnar skipulagsfulltrúa dags. 16. febrúar 2023, með vísan til a. liðar 1. gr. í viðauka 1.1 um fullnaðarafgreiðslur umhverfis- og skipulagsráðs án staðfestingar borgarráðs og vísað til fullnaðarafgreiðslu byggingarfulltrúa. Byggingarleyfið var samþykkt á embættisafgreiðslufundi byggingarfulltrúa dags. 16. mars 2023.

#### Kröfugerð:

Kærendur gera þá kröfu að felld verði úr gildi samþykki umhverfis og skipulagsráðs Reykjavíkur á leyfi til að innrétta búsetuúrræði í húsunum Laufásvegi 19, 21 og 23 verði afturkölluð og ráðinu gert að setja málið í formlegan deiliskipulagsferil eða breyta byggingalýsingu þannig að húsnæðið verði í raun íbúðir fyrir sjálfstæða búsetu sem samrýmist íbúagötu og ákvæðum Aðalskipulags Reykjavíkur Reykjavíkurborg gerir þá kröfu að hin kærða samþykkt umhverfis og skipulagsráðs verði staðfest. Málsmeðferð grenndarkynningarinnar sem kærð er, hafi að öllu leyti verið í samræmi við ákvæði skipulagslaga nr. 123/2010 og stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

---

## Kæruefni:

Kærandi telur að hið umrætta byggingarleyfi sé ekki í samræmi við Aðalskipulag Reykjavíkur 2040. Kærandi telur að gististarfsemi sé að ræða sem er ekki leyfileg á íbúðarsvæðum skv. aðalskipulaginu.

Laufásvegur 19 og 21-23 er á svæði íbúðarbyggðar (ÍB) samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 og því er slík notkunarbreyting heimil. Um er að ræða íbúðarhúsnæði sem verður tímabundinn dvalarstaður umsækjenda á meðan þau bíða úrlausna umsóknar sinnar hjá íslenskum stjórnvöldum um alþjóðlega vernd hér á landi. Ekkert deiliskipulag er í gildi fyrir götueitinn.

Umrædd áform samræmast meginmarkmiðum Aðalskipulags Reykjavíkur 2040 í húsnæðismálum og um landnotkun á svæðum íbúðarbyggðar (ÍB) og einnig þeim sérákvæðum sem gilda um landnotkunarflokkinn. Í markmiðum um íbúðarbyggð kemur fram að leitast „verði við að tryggja fjölbreytt framboð húsa og búsetukosta fyrir alla félagshópa.“ Ennfremur segir að tryggt „verði að hvers konar búsetuúrræði, fyrir alla félagshópa, rúmist innan íbúðarbyggðar, miðsvæða þar sem gert er ráð fyrir íbúðarhúsnæði eða í annarri blandaðri byggð.“

Í skilgreiningu landnotkunar íbúðarbyggðar í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040, sbr. einnig skilgreining skipulagsreglugerðar, segir: „Í íbúðarbyggð er almennt gert ráð fyrir íbúðarhúsnæði ásamt tilheyrandi opinberri grunnþjónustu, almennri verslun og þjónustustarfsemi og minni útivistarsvæðum.“ Með íbúðarhúsnæði er átt við „Íbúðir sbr. kröfur byggingarreglugerðar, námsmannaíbúðir, aukaíbúðir sbr. skilgreiningar hverfisskipulags, stúdíóíbúðir, þjónustuíbúðir, íbúðarherbergi sem leigð eru tímabundið og íbúar deila eldhúsi með öðrum, auk hvers kyns búsetuúrræða fyrir hópa með sérstakar húsnæðis og þjónustuparfir og eru með lögheimili í viðkomandi húsnæði.“

Í skilgreiningunni segir ennfremur að innan íbúðarbyggðar megi „gera ráð fyrir fjölbreyttri atvinnustarfsemi, enda sé um að ræða þrífalega starfsemi sem ekki veldur ónæði, og almennri opinberri þjónustu (þ.m.t. búsetukjarnar)“. Skilgreining íbúðarbyggðar í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 er þannig í grunninn víð og heimilar húsnæðislausnir og úrræði fyrir alla félagshópa, auk þess sem almenn samfélagsþjónusta er heimil og önnur þrífaleg atvinnustarfsemi. Ekkert deiliskipulag er til fyrir götueitinn.

Kærandi telur að ónæði hljótist af því að hafa fjölda svo marga einstaklinga í húsi nr. 19 og í húsi nr. 21-23 við Laufásveg.

Alltaf má búast við fleira fólki á ferli þegar um er að ræða breytingu á skrifstofuhúsnæði í íbúðir. Laufásvegur 19 og 21-23 er á svæði íbúðarbyggðar samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 og því er slík notkunarbreyting heimil og eru umþrætt áform í samræmi við



---

meginmarkmið aðalskipulagsins. Telji íbúar að rétti sínum hallað sig verða fyrir tjóni vegna breytinga á húsnæði úr atvinnuhúsnæði í íbúðahúsnæði og sýnt fram á mögulega aukningar á umferð fólks hafi á fasteignaverð, er hægt að hafa uppi bótakröfu, sbr. 51. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Samkvæmt ákvæðinu getur sveitarstjórn orðið bótaskyld vegna gildistöku skipulagsáætlunar sem hefur í för með sér að verðmæti fasteignar skerðist verulega, umfram sambærilegar eignir í næsta nágrenni.


Um er að ræða grenndarkynnt byggingarleyfi sem var kynnt samkvæmt 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Grenndarkynnt byggingarleyfi er í samræmi við aðalskipulag og var málsmeðferðin í fullu samræmi við þær málsmeðferðarreglur sem kveða á um í skipulagslögnum og stjórnslulaga nr. 37/1993.

**Niðurstaða:**

Reykjavíkurborg ítrekar þá kröfu sína að úrskurðarnefndin hafni öllum kröfum kæranda í málinu staðfesti hina kærðu ákvörðun umhverfis- og skipulagsráðs í máli þessu, enda ekkert komið fram í málinu sem leitt getur til ógildingar hennar.

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



Erna Hrönn Geirsdóttir, lögfræðingur

Árið 2023, föstudaginn 5. maí, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

**Fyrir var tekið mál nr. 26/2023, kæra á ákvörðunum byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 14. mars 2023 um að samþykkja byggingarleyfisumsóknir til að innrétta búsetuúrræði í annars vegar matshlutum 02 og 03 í húsi á lóð nr. 19 við Laufásveg og hins vegar í íbúðar- og skrifstofuhúsi á lóð nr. 21–23 við sömu götu.**

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

### úrskurður:

Með kæru til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, er barst nefndinni 23. febrúar 2023, kærir [REDACTED], Laufásvegi 22, þær ákvarðanir byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 14. mars 2023 að samþykkja byggingarleyfisumsóknir til að innrétta búsetuúrræði í annars vegar matshlutum 02 og 03 í húsi á lóð nr. 19 við Laufásveg og hins vegar í íbúðar- og skrifstofuhúsi á lóð nr. 21–23 við sömu götu. Verður að skilja málalíbúnað kæranda sem svo að þess sé krafist að hinar kærðu ákvarðanir verði felldar úr gildi.

Með tveimur kærum til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, er bárust nefndinni 26. febrúar 2023, kæra [REDACTED], Laufásvegi 19, sömu ákvarðanir með kröfu um ógildingu þeirra. Verða þau mál, sem eru nr. 30 og 31/2023, sameinuð kærumáli þessu þar sem um sömu ákvarðanir er að ræða og hagsmunir kæranda þykja ekki standa því í vegi.

Í kærum íbúa að Laufásvegi 19 var þess jafnframt krafist að framkvæmdir yrðu stöðvaðar til bráðabirgða á meðan málið væri til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Þeim kröfum var hafnað með úrskurði nefndarinnar uppkveðnum 31. mars 2023.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Reykjavíkurborg 31. mars 2023.

**Málavextir:** Á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 6. desember 2022 tók byggingarfulltrúi fyrir umsókn Mannverks ehf. um leyfi til að innrétta búsetuúrræði í matshlutum 02 og 03 í húsi á lóð nr. 19 við Laufásveg. Þá tók byggingarfulltrúi á sama fundi fyrir umsókn sama félags um leyfi til að innrétta búsetuúrræði í íbúðar- og skrifstofuhúsi á lóð nr. 21–23 við Laufásveg. Vísaði byggingarfulltrúi báðum málum til skipulagsfulltrúa til ákvörðunar um grenndarkynningu. Skipulagsfulltrúi samþykkti á fundi sínum 15. s.m. að grenndarkynna umsóknirnar fyrir hagsmunaaðilum að Laufásvegi 14, 17, 18, 18a, 19, 20, 22 og 25, Skálholtsstíg 6 og Þingholtsstræti 30 og 34. Umsóknirnar voru grenndarkynntar sameiginlega 29. desember 2022 með athugasemdafresti til 30. janúar 2023. Á fundi umhverfis- og skipulagsráðs 22. febrúar s.á. var grenndarkynningin samþykkt með vísan til umsagnar skipulagsfulltrúa frá 16. s.m. og a-liðar 1. gr. í viðauka 1.1. við samþykkt um stjórn Reykjavíkurborgar og fundarsköp borgarstjórnar. Á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 14. mars s.á. voru byggingarleyfisumsóknirnar samþykktar.

**Málsrök kæranda:** Kærendur benda á að íbúar hafi við grenndarkynningu byggingarleyfisumsóknanna fært ítarleg rök fyrir því að fyrirhuguð búsetuúrræði væru ekki í samræmi við Aðalskipulag Reykjavíkur 2040 þar sem skammtímagisting sé einungis heimil við aðalgötu, en Laufásvegur sé íbúðargata en ekki aðalgata. Í minnisblaði skipulagsfulltrúa, dags. 16. febrúar 2023, sé því beinlínis haldið fram að í grenndarkynntri byggingarlýsingu hafi e.t.v. verið „villandi“ að tala um „búsetuúrræði“. Trúlega sé um að ræða tilraun til að sneiða hjá skýrum ákvæðum aðalskipulagsins um að búsetuúrræði, þar sem krafist sé gæslu allan sólarhringsins og/eða umfang starfsemi sé umtalsvert, sé háð gerð deiliskipulags. Fyrir liggir að gæsla verði til staðar allan sólarhringinn fyrir búsetuúrræðið og að umfang starfseminnar verði umtalsvert, en gert sé ráð fyrir 80 íbúum í 40 svefnrymum í samtals þremur íbúðum.

Tvær af íbúðunum séu mjög fjarri því að geta boðið upp á aðstöðu sem dugi þeim fjölda sem þar eigi að dvelja á hverjum tíma og margir íbúa muni þurfa að fara langan veg milli íbúða til að nýta aðstöðu. Vakin sé athygli á ákvæðum byggingarreglugerðar nr. 112/2012 um kröfu til rýma íbúða. Þá sé bent á að í kynningarbréfi til íbúa komi fram að fyrirhugaður rekstur verði tímabundinn til tveggja ára, en þrátt fyrir það sé ekki kveðið á um tímalengd rekstursins í samþykkt umhverfis- og skipulagsráðs eða byggingarlýsingu. Gera verði kröfu um að slíkt ákvæði sé hluti lögmætrar samþykktar.

Bent sé á að baklód Laufásvegur 19 hafi verið seld til sendiráðs Bandaríkjanna árið 1996 án vitundar íbúðareigenda á lóðinni, en þeir hafi borgað opinber gjöld af lóðinni og fasteigninni alla tíð síðan. Við hafi tekið aldarfjórðungslöng deila við borgaryfirvöld og sendiráðið. Þegar sendiráðið hafi flutt af Laufásveginum árið 2020 hafi því verið sent bréf þar sem bent hafi verið á að við söluna á húsnaðinu ætti að koma fram að eignarhlutdeildin að baklóðinni væri umdeild, auk þess sem fasteignasalan sem séð hafi um söluna hafi fengið afrit af bréfinu. Leyfishafa eigi því að vera fullkunnugt um að ýmsum spurningum sé enn ósvarað um eignastöðu baklóðarinnar. Íbúðareigendur Laufásvegur 19 hafi hvorki samþykkt framkvæmdirnar við bílskúrana né gefið leyfi fyrir búsetu þar. Séu framkvæmdirnar því ólögmætar.

Ef af framkvæmdunum verði þá muni íbúafjöldi að Laufásvegi 19, 21 og 23 verða alltof mikill. Gríðarlegt ónæði muni fylgja auknum fjölda íbúa auk þess sem það muni skerða möguleika kæranda á að selja íbúðir sínar.

**Málsrök Reykjavíkurborg:** Af hálfu borgaryfirvalda er bent á að hin kærðu byggingaráform feli í sér breytta notkun, þ.e. atvinnuhúsnaði hafi verið breytt í íbúðarhúsnaði, en ekkert deiliskipulag sé í gildi á svæðinu. Um sé að ræða íbúðarhúsnaði sem verði tímabundinn dvalarstaður umsækjenda á meðan þeir bíði úrlausnar á umsóknum sínum hjá íslenskum stjórnvöldum um alþjóðlega vernd hér á landi. Byggingarleyfisumsóknin hafi verið grenndarkynnt skv. 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og hafi málsmeðferðin verið í samræmi við málsmeðferðarreglur þeirra laga og stjórnslulaga nr. 37/1993.

Laufásvegur 19 og 21–23 séu á svæði íbúðarbyggðar (ÍB) samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040. Umrædd áform samræmist meginmarkmiðum aðalskipulagsins í húsnaðismálum og landnotkun svæðisins og þeim sérákvæðum sem gildi um landnotkunarflokkinn. Í markmiðum um íbúðarbyggð komi fram að leitast „verði við að tryggja fjölbreytt framboð húsagerða og búsetukosta fyrir alla félagshópa.“ Enn fremur segi að tryggt „verði að hvers konar búsetuúrræði, fyrir alla félagshópa, rúmist innan íbúðarbyggðar, miðsvæða þar sem gert er ráð fyrir íbúðarhúsnaði eða í annarri blandaðri byggð.“ Með íbúðarhúsnaði sé átt við „[í]búðir sbr. kröfur byggingarreglugerðar, námsmannaíbúðir, aukaíbúðir sbr. skilgreiningar hverfisSKIPULAGS, stúdíóíbúðir, þjónustuíbúðir, íbúðarherbergi sem leigð eru tímabundið og íbúar deila eldhúsi með öðrum, auk hvers kyns búsetuúrræða fyrir hópa með sérstakar húsnaðis

og þjónustuparfir og eru með lögheimili í viðkomandi húsnæði.“ Í skilgreiningunni segi enn fremur að innan íbúðarbyggðar megi „gera ráð fyrir fjölbreyttri atvinnustarfsemi, enda sé um að ræða þrífalega starfsemi sem ekki veldur ónæði, og almennri opinberri þjónustu (þ.m.t. búsetukjarnar).“ Skilgreining íbúðarbyggðar í Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 sé þannig í grunninn víð og heimili húsnæðislausnir og úrræði fyrir félagshópa, auk þess sem almenn samfélagsþjónusta sé heimil og önnur þrífaleg atvinnustarfsemi.

Húsið að Laufásvegi 19 sé byggt árið 1933 og í því séu nú sex íbúðir. Lóð hússins, sem sé eignarlóð, hafi áður verið hluti af lóðinni nr. 17–19 við Laufásveg, sem þá hafi verið samtals 1.222 m<sup>2</sup> að stærð. Að beiðni lóðarhafa hafi byggingarnefnd samþykkt skiptingu lóðarinnar 9. mars 1995 þannig að lóð nr. 19 hafi orðið 795 m<sup>2</sup>. Þegar fyrstu íbúðirnar hafi verið seldar í íbúðarhúsi nr. 19 við Laufásveg hafi þær verið seldar án þess að þeim hafi fylgt hlutdeild í lóð, nema þeim hluta sem sé undir húsinu sjálfu. Þannig hafi t.d. með afsali útgefnu 1959 verið seld íbúð á 2. hæð og hafi sérstaklega verið tekið fram að undanskilin væri „[óbyggð] baklóð, lóð, sem [bílskúrar] standa á svo og lóð undir innkeyrsluplani.“ Sama orðalag sé að finna í síðari afsölum.

Bílskúrar á baklóðinni hafi verið samtals níu og hafi þeir verið samþykktir í byggingarnefnd 30. maí 1963 og byggðir á árunum 1963 og 1964. Bílskúrnir séu í dag auðkenndir með fasteignanúmerinu F2006769, en byggingarfulltrúinn í Reykjavík og skráningardeild fasteigna hafi staðfest það með yfirlýsingu árið 1995. Með leigusamningum, fyrst frá 23. nóvember 1981, hafi sendiráð Bandaríkjanna fengið baklóðina að Laufásvegi 19 og bílskúrana á leigu. Með kaupsamningi, dags. 30. desember 1994, hafi eigendur bílskúrana selt sendiráði Bandaríkjanna baklóðina. Hinn 8. júní 1995 hafi níu bílskúrum og eignalóðarréttindum við Laufásveg 19 verið afsalað til utanríkisráðuneytis Bandaríkjanna. Umrædd skjöl séu þinglýst og megi finna í bókum þinglýsingarfulltrúa.

Í afsalinu komi fram að hin óbyggða baklóð og bílskúrar séu séreign, þ.e.a.s. ekki sameign með öðrum eigendum Laufásvegar 19. Samkvæmt afsali, dags. 13. maí 2022, sé Laufásvegur 21 ehf. núverandi eigandi bílskúrana á baklóðinni ásamt lóðarhluta. Hinum opinberu gögnum hafi ekki verið hnekkt. Ekki þurfi samþykki íbúðareigenda í Laufásvegi 19 til að breyta bílskúrum á baklóð í íbúðarhúsnæði.

Telji kærendur að þeir verði fyrir tjóni vegna umræddra breytinga sé bent á að hægt sé að hafa uppi bótakröfu, sbr. 51. gr. skipulagslaga. Hvað varði ónæði bendi borgaryfirvöld á að alltaf megi búast við fleira fólki á ferli þegar skrifstofuhúsnæði sé breytt í íbúðir. Aftur á móti verði ekki séð að mikill umgangur verði um baklóðina að Laufásvegi 19 þar sem mjög takmarkaður umgangur verði um lóðina í ljósi þess að inn- og útgangur sé í aðalbyggingu á lóð nr. 21–23 við Laufásveg. Það séu einungis flóttaleiðir sem snúi að baklóðinni.

**Viðbótarathugasemdir kæranda:** Kærandi að Laufásvegi 22 bendir á að í umsögn Reykjavíkurborgar hafi engin tilraun verið gerð til að skilgreina hvers kyns starfsemi veitt væri heimild fyrir eða hvernig hún samrýmist Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040. Í aðalskipulaginu segi m.a. að búsetuúrræði þar sem krafist sé gæslu allan sólarhringinn og/eða umfang starfsemi sé umtalsverð geti einnig verið heimil, en sé háð því að gerð sé grein fyrir þeim í deiliskipulagi. Orðalagið „[geti] einnig verið heimil“ staðfesti að um sé að ræða undantekningu en ekki reglu en orðalagið „en eru háð því að gerð sé grein fyrir þeim í deiliskipulagi“ feli í sér afdráttarlaust skilyrði. Borgaryfirvöld hafi ekki hrakið að annað hvort sé um að ræða búsetuúrræði með umtalsverðu umfangi eða að krafist sé gæslu allan sólarhringinn, en annað hvort skilyrðið nægi til að skylt sé að gera deiliskipulag. Rekstur á búsetuúrræði fyrir allt að 85 manns, þar sem öll

aðstaða sé meira og minna sameiginleg öllum, jafnast að umfangi á við afar stórt gistiheimili eða miðstærð af hóteli.

Reykjavíkurborg vísi til ákvæða um heimila atvinnustarfsemi á íbúðarsvæðum í gildandi aðalskipulagi. Vakin sé athygli á að þar sé áherslan öll á smárekstur sem hafi lítil áhrif á nærumhverfið auk þess sem rekstur gistipjónustu sé óheimil óháð umfangi. Þá sé vakin athygli á drögum ríkisstjórnar að frumvarpi um tímabundnar undanþágur vegna búsetuúrræða fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd, þar sem stjórnvöld hafi hug á því að skapa lagalegar forsendur fyrir því að hægt sé að víkja frá ákvæðum gildandi skipulags viðkomandi sveitarfélaga og þá að hámarki til 18 mánaða. Frumvarpið hafi hvorki verið lagt fram né orðið að lögum og því séu engar forsendur til að víkja frá afdráttarlausum ákvæðum aðalskipulags og það til tveggja ára. Skortur á skýrri afmörkun tímalengdar, þrátt fyrir ákvæði í grenndarkynningu, sé einnig á meðal þeirra atriða sem ekki hafi verið vikið að í umsögn borgaryfirvalda.

Á uppdráttum sjáist hversu fjarri innra skipulag sé öllum þekktum fordæmum um búsetuúrræði, stúdentaíbúðir eða önnur búsetuform sem þekktist á skilgreindum íbúðarsvæðum. Í athugasemdum eins kæranda við grenndarkynningu hafi verið óskað eftir því að umhverfis- og skipulagssvið rýndi vandlega hvernig fyrirhugaðar íbúðir samrýmdust skilyrðum samkvæmt byggingarreglugerð, t.a.m. gr. 6.7.1. þar sem segi að öll rými íbúða skuli vera nægjanlega stór þannig að þar rúmist innréttingar af þeim gerðum sem henti stærð íbúða.

Þá sé að lokum bent á að þegar bornar væru saman endanlegar samþykktar teikningar við grenndarkynningu megi sjá að hætt sé að tala um „íbúðir“ og hugtakið „úrræði“ notað í staðinn. Með því séu öll líkindi við hefðbundnar námsmannaíbúðir eða venjulega búsetu við íbúagötur endanlega fyrir bí. Líkleg skýring á þessari breyttu hugtakanotkun sé að sjö herbergja einingin „úrræði 3“ með einu salerni og einni sturtu, bakvið sömu dyr, sé nú án eldhúss og geti því ekki talist „íbúð“ í skilningi byggingarreglugerðar þar sem hún standist ekki kröfur í grein 6.7.1. Sú fullyrðing á forsíðu teikninga að tekið sé mið af kröfum byggingarreglugerðar fyrir íbúðarhúsnæði sé því efnislega röng.

-----

Leyfishafa var tilkynnt um framkomnar kærur og honum gefinn kostur á því að koma á framfæri athugasemdum við þær, en hann hefur ekki látið málið til sín taka.

**Niðurstaða:** Í máli þessu er kærð ákvörðun umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkur frá 22. febrúar 2023 um að samþykkja byggingarleyfisumsóknir til að innrétta búsetuúrræði í annars vegar matshlutum 02 og 03 í húsi á lóð nr. 19 við Laufásveg og hins vegar í íbúðar- og skrifstofuhúsi á lóð nr. 21–23 við sömu götu. Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki veitir byggingarfulltrúi byggingarleyfi og skv. 11. gr. sömu laga samþykkir hann byggingaráform. Verður því litið svo á að kærð sé sú ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 14. mars 2023 að samþykkja téðar umsóknir.

Byggingarleyfisumsóknir þessar voru grenndarkynntar íbúum nærliggjandi húsa, en ekki liggur fyrir deiliskipulag fyrir svæðið. Fram kom í grenndarkynningunni að óskað væri eftir tímabundinni breytingu á notkun húsnæðisins. Með breyttri notkun yrði húsnæðinu, sem er í heild rúmum 1.600 m<sup>2</sup>, skipt í þrjár íbúðir og opnað tímabundið á milli. Tekið væri mið af kröfum byggingarreglugerðar fyrir íbúðarhúsnæði. Af gögnum málsins má ráða að húsnæðið sé ætlað sem tímabundinn dvalarstaður umsækjenda um alþjóðlega vernd hér á landi.

-----

Af hálfu kæranda hefur verið bent á að við útgáfu samþykktra teikninga hafi fallið brott eldhús í einni íbúðinni, sem merkt er „úrræði 3“, en þar séu annars sjö herbergi, eitt salerni og ein sturta. Með þessu geti úrræðið ekki talist íbúð í skilningi byggingarreglugerðar nr. 112/2012, sbr. grein 6.7.1. Í þeirri grein er kveðið á um að hvert deilihúsnæði, svo sem hér um ræðir, skuli hafa að lágmarki eitt íbúðarherbergi, eldunaraðstöðu og baðherbergi. Öll slík rými innan íbúðar skuli tengd innbyrðis og ekki skuli þurfa að fara um sameign á milli rýmanna. Auk þess skuli öll rými íbúða vera nægjanlega stór þannig að þar rúmist innréttingar af þeim gerðum sem henta stærð íbúða og er heimilt að krefjast rökstuðnings hönnuðar um að svo sé miðað við áætlaðan fjölda íbúa. Deilihúsnæði er skilgreint í 24. tölul. gr. 1.2.1. í byggingarreglugerð sem íbúðarhúsnæði með sameiginlegt eldhús eða alrými. Á samþykktum uppdráttum kemur fram að húsið verði nýtt sem þrjár íbúðir. Við skoðun teikninganna er ljóst að ekki er eldhús í rými því sem nefnist „úrræði 3“ sem upphaflega var bílgeymsla á lóð hússins á Laufásvegi 19. Mögulegt virðist hins vegar að íbúar þar geti haft aðgang að öðrum eldhúsum í húsinu. Þetta bendir til þess að annmarki sé á samþykktum teikningum, en ekki er tilefni til að fjalla nánar um það hvort svo sé í úrskurði þessum.

-----

Samkvæmt 2. mgr. 37. gr skipulagslaga nr. 123/2010 gildir sú meginregla að gera skal deiliskipulag fyrir svæði eða reiti þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar. Finna má undantekningu frá þeirri meginreglu í 1. mgr. 44. gr. laganna þar sem segir að þegar sótt er um byggingar- eða framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmd sem er í samræmi við aðalskipulag og deiliskipulag liggur ekki fyrir geti sveitarstjórn eða sá aðili sem heimild hefur til fullnaðarafgreiðslu mála, sbr. 6. gr., ákveðið að veita megí leyfi án deiliskipulagsgerðar ef framkvæmdin er í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar. Skal skipulagsnefnd þá láta fara fram grenndarkynningu. Í máli þessu er m.a. tekist á um það hvort útgefin byggingarleyfi samrýmist aðalskipulagi Reykjavíkur sem og hvort heimilt hafi verið að veita þau að undangenginni grenndarkynningu eða hvort þurft hefði að gera deiliskipulag fyrir umrætt svæði. Samkvæmt 11. gr. laga nr. 160/2010 verða byggingaráform aðeins samþykkt ef fyrirhuguð mannvirkjagerð er í samræmi við skipulagsáætlanir viðkomandi svæðis.

Með hinum kærðu ákvörðunum er notkun húseignarinnar að Laufásvegi 21–23 breytt úr atvinnuhúsnæði í íbúðarhúsnæði. Húsið er á svæði íbúðarbyggðar (ÍB) samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040. Í aðalskipulaginu segir að leitast skuli við að tryggja fjölbreytt framboð húsagerða og búsetukosta fyrir alla félagshópa og er í dæmaskyni með íbúðum m.a. vísað til íbúðarherbergja sem leigð eru tímabundið og íbúar deila eldhúsi með öðrum auk hvers kyns búsetuúrræða fyrir hópa með sérstakar húsnæðis- og þjónustuparfir og eru með lögheimili í viðkomandi húsnæði. Verður með hliðsjón af þessari víðu skilgreiningu ekki álitid að landnotkun samkvæmt aðalskipulagi girði fyrir útgáfu byggingarleyfis til íbúða í húsinu af þeirri gerð og í þeim tilgangi sem hér um ræðir.

Í kafla 3.4.1 í aðalskipulaginu eru sérákvæði um sérstök búsetuúrræði og kemur þar fram að slík úrræði geti verið heimil innan íbúðarbyggðar. Þá segir einnig að innan íbúðarbyggðar sé staðsetning búsetuúrræða almennt háð gerð deiliskipulags. Það gildi þó ekki ef um sé að ræða búsetukjarna fyrir fatlað fólk í húsnæði sem sé til staðar, þar sem ekki sé þörf á sérstakri öryggisgæslu og þjónusta kalli ekki á mikinn starfsmannafjölda (2–12 starfsmenn á vakt). eru sérstök búsetuúrræði skilgreind í aðalskipulaginu sem „húsnæðislausnir fyrir félagshópa með sérstakar húsnæðis- og/eða þjónustuparfir, til lengri eða skemmri dvalar.“ Fram kemur að slík úrræði nái til fjölbreyttra hópa og húsnæðislausnir geti falist í því að ráðist verði í nýbyggingu eða endurbætur á húsnæði sem þegar sé til staðar. Enn fremur segir í kafla um íbúðarbyggð að



búsetuúrræði þar sem krafist sé „gæslu allan sólarhringinn og/eða umfang starfsemi er umtalsvert“ geti einnig verið heimil, en háð því að gerð sé grein fyrir þeim í deiliskipulagi.

Fram kom á grenndarkynntum uppdráttum að leigutaki myndi meta þörf á sólarhringsvakt. Við meðferð málsins kom fram í svörum starfsmanns skipulagsfulltrúa að samkvæmt upplýsingum frá Framkvæmdasýslunni - Ríkiseignum og Vinnumálastofnun yrðu 40 herbergi í húsinu, fyrir 75–85 umsækjendur um alþjóðlega vernd. Öryggisgæsla yrði í húsinu allan sólarhringinn og ávallt yrði öryggisvörður til staðar. Einnig yrði sett upp myndavélakerfi sem myndi „dekka“ sameiginleg rými í húsinu. Á samþykktum uppdráttum kemur fram að Vinnumálastofnun verði með starfsmann á staðnum allan sólarhringinn sem verði íbúum til taks ef eitthvað komi upp á inni í húsnæðinu. Sá starfsmaður verði einnig tengiliður íbúa við aðra starfsmenn stofnunarinnar og aðra hlutaðeigandi aðila utan húsnæðisins. Í svörum fulltrúa Reykjavíkurborgar við meðferð hinna kærðu ákvarðana kom síðar fram að með „sólarhringsvakt“ í byggingarlýsingu sé einungis átt við að húsvörður verði á staðnum og ekki sé um öryggisgæslu að ræða. Þá sé óeðlilegt að horfa á starfsemina sem búsetuúrræði en henni svipi meira til námsmannaíbúða.

Af málgögnum hinna kærðu ákvarðana, m.a. samþykktum teikningum, virðist ljóst að gert sé ráð fyrir því að í húsunum að Laufásvegi 19 og 21–23 verði búsetuúrræði fyrir viðkvæman félagshóp. Umfang starfseminnar er verulegt með hliðsjón af staðsetningu hennar í íbúðargötu. Auk þess virðist ljóst að gert sé ráð fyrir einhverri tegund af gæslu eða eftirliti og þjónustu sem krefjist stöðugar viðveru. Þar sem fyrirmæli aðalskipulags kveða á um að slík búsetuúrræði innan íbúðarbyggðar séu háð því að gerð sé grein fyrir þeim í deiliskipulagi verður að telja að ekki hafi verið heimilt að láta nægja að grenndarkynna byggingarleyfisumsóknirnar samkvæmt 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga. Var undirbúningur hinna kærðu ákvarðana því haldinn verulegum annmörkum og ekki hjá því komist að fella þær úr gildi.

### Úrskurðarorð:

Felldar eru úr gildi ákvarðanir byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 14. mars 2023 um að samþykkja byggingarleyfisumsóknir til að innrétta búsetuúrræði í annars vegar matshlutum 02 og 03 í húsi á lóð nr. 19 við Laufásveg og hins vegar í íbúðar- og skrifstofuhúsi á lóð nr. 21–23 við sömu götu.

---

Arnór Snæbjörnsson (sign)

---

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

---

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)