



Árið 2026, þriðjudaginn 23. júní, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Halldóra Vífilsdóttir arkitekt og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. UUA2604002, kæra á ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 31. 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 starfsmannaaðstöðu í rými 0101 í húsi nr. 46 á lóð við Grensásveg.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

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 að samþykkja umsókn um byggingarleyfi 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 á lóð nr. 46 við Grensásveg. Er þess krafist að ákvörðunin verði ógilt. Var byggingarleyfi þetta samþykkt af byggingarfulltrúanum í Reykjavík 31. mars 2026 og er það hin kærða ákvörðun í máli þessu.
2. Til vara gera kærendur 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 er krafist að nefndin úrskurði að málsmeðferð Reykjavíkurborgar hafi verið verulega áfátt þar sem ekki hafi verið lagt efnislegt mat á andmæli kærenda, sbr. 13. og 14. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, og að hagsmunir kærenda sem búi í 7–10 m fjarlægð frá fyrirhugaðri starfsemi hafi ekki verið rannsakaðir fullnægjandi sbr. 10. gr. sömu laga. Telja verður allar þessar varakröfur í reynd settar fram til stuðnings meginkröfu þeirri að hin kærða ákvörðun verði eigi lätin óröskuð.
3. Með bréfi, 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 Hilmarisdóttir, 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, Stóragerði 23, Berglind Dana Maríasdóttir og Baldur Bergsson, Teigagerði 1, sömu ákvörðun til úrskurðarnefndarinnar og krefjast einnig ógildingar hennar. Hefur sú kæra fengið málsnúmerið UUA2604003.

4. Með bréfi, dags. 28. apríl 2026, er barst nefndinni sama dag, kærir Þórður Halldórsson, Skálagerði 4, sömu ákvörðun til úrskurðarnefndarinnar og krefst þess einnig að ákvörðun um samþykkt byggingarleyfis verði felld úr gildi. Fór hann einnig fram á að ný ákvörðun í málinu yrði einungis tekin að undangengnu barnvænu hagsmunamati í samræmi við leiðavísi mennta- og barnamálaráðuneytisins. Hefur sú kæra fengið málsnúmerið UUA2604016.
5. Með bréfum, dags. 4. maí 2026, er bærust sama dag, kæra Arnbjörg Linda Jóhannsdóttir, eigandi Grensásvegar 44 og Egill Kolbeinsson, rekstraraðili að Grensásvegi 44, Geir Rúnar Birgisson f.h. GRB ehf., Grensásvegi 48, Sonja Brödsgaard, Skálagerði 4, Elmar Orri Gunnarsson, Sigrún Rósa Hrólfsdóttir og Þórunn Sara Guðbrandsdóttir, Skálagerði 6, sömu ákvörðun og krefjast ógildingar. Hafa þær kærur fengið málsnúmerin UUA2605001 og UUA2605002.
6. Eru kærur máli þessi sameinuð í því fyrstnefnda, enda þykja hagsmunir kæranda ekki standa því í vegi.
7. Í tveimur kærur var gerð krafa um að framkvæmdir yrðu stöðvaðar á meðan málið væri til meðferðar hjá úrskurðarnefndinni. Með úrskurði nefndarinnar uppkveðnum 20. apríl 2026 var þeirri kröfu hafnað.
8. Gögn málsins bærust úrskurðarnefndinni frá Reykjavíkurborg 16. apríl 2026.

Málavextir

9. Húsin að Grensásvegi 44, 46 og 48 eru sambyggð og teljast til fjöleignarhúss. Í húsum nr. 44 og 48, sem eru matshlutar 01 og 03 í fasteignaskrá, er rekin ýmiskonar verslunar- og þjónustustarfsemi. Í húsinu nr. 46 sem er matshluti 02, eru þrír eignarhlutar. Rými á jarðhæð, 0101, skráð sem verslun og íbúðareignir á efri hæð, 0201 og 0202. Húsin standa á sameiginlegri lóð með húsunum að Skálagerði 4 og 6, þar sem í hvoru húsi eru þrjár íbúðareignir, eða samtals sex íbúðir. Samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 er lóðin á skilgreindu verslunar- og þjónustusvæði, VÞ11 Grensásvegur – Gerði. Lóðin er einnig hverfiskjarni samkvæmt aðalskipulagi. Lóðin er ekki á deiliskipulögðu svæði.
10. Á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 4. nóvember 2025 var tekin fyrir umsókn leyfisbeiðanda, Samhjálpur, félagasamtaka, um byggingarleyfi til að breyta verslunarhúsnæði á jarðhæð Grensásvegar 46 í veitingastað þar sem boðið verði upp á máltíðir á vegum samtakanna. Kom fram að til stæði að innrétta móttökueldhús og matsal fyrir 100 gesti ásamt tilheyrandi snyrtingum og starfsmannaaðstöðu í rými 0101 í húsinu. Á fundinum var erindi þessu frestað og málinu 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. Stóð grenndarkynningin yfir frá 28. nóvember 2025 til 5. janúar 2026 og bærust 40 athugasemdir. Við grenndarkynninguna var ekki greint nánar frá ráðgerðri notkun húsnæðisins.

Þrátt fyrir það viku flestar athugasemdanna að því að þjónusta við jaðarsetta einstaklinga væri óheppileg á þessum stað og að leita ætti annarrar staðsetningar.

11. Málið var tekið fyrir að nýju á afgreiðslufundi skipulagsfulltrúa 10. febrúar 2026 og þá vísað til umhverfis- og skipulagsráðs til afgreiðslu sem tók málið fyrir á fundi sínum 25. mars s.á. Fyrir fundinum lá allfjarleg umsögn skipulagsfulltrúa, dags. 10. febrúar 2026, sem hafði að geyma svör við athugasemdum við grenndarkynningu. Þar kom m.a. fram að fyrirhuguð starfsemi að Grensásvegi 46 félli aðallega undir verslun og þjónustu, þar sem boðið verði upp á mat á virkum dögum milli kl. 10:00–14:00. Kom þar einnig fram að yfir köldustu mánuði ársins hafi skjólstæðingar gistiskýla borgarinnar haft skjól á kaffistofu Samhjalpar frá kl. 14:00–16:30. Í umsögninni var lagt til að byggingarleyfisumsókn yrði samþykkt en þó þannig að fallið yrði frá fyrirhuguðum skjólveggjum, bekkjum og blómabeðum á lóð til að auðvelda aðgengi fatlaðra. Á fundinum var umsóknin samþykkt af meiri hluta fulltrúa í ráðinu með vísan til umsagnar skipulagsfulltrúa sbr. a. lið 1. gr. viðauka 1.1 um fullnaðarafgreiðslur umhverfis- og skipulagsráðs og vísað til byggingarfulltrúa.
12. Á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 31. mars 2026 var umsókn um byggingarleyfi samþykkt.

Málsrök kæranda

13. Kærandur byggja á því að hin kærða ákvörðun sé haldin verulegum annmörkum bæði að efni og formi til og að skilyrði hafi ekki verið fyrir hendi til útgáfu byggingarleyfis fyrir fyrirhugaða starfsemi að Grensásvegi 46.
14. Eigendur fasteigna sem standa á sameiginlegri lóð með Grensásvegi 46, þ.e. Grensásvegur 44 og 48 og Skálagerði 4–6, vísa til þess að ekki hafi verið uppfyllt grundvallarskilyrði fyrir útgáfu byggingarleyfis þar sem samþykki meðeigenda og sameigenda lóðarinnar hafi ekki legið fyrir. Fasteignirnar að Grensásveg 44–48 og Skálagerði 4–6 standi á óskiptri sameiginlegri lóð og því gildi ákvæði laga nr. 26/1994 um fjöleignarhús um þau atriði sem sameiginleg séu, þar á meðal um notkun lóðarinnar og sameiginlegra svæða. Breyting á húsnæðinu úr verslunarrými í matsal og veitingastarfsemi fyrir allt að 200–300 gesti á dag feli í sér verulega breytingu á notkun húsnæðisins og lóðarinnar allrar. Slík starfsemi muni leiða til aukins umgangs, umferðar, álags á bílastæði og annarra grenndaráhrifa sem fari langt umfram það sem áður hafi verið og það sem almennt gerist í sambærilegum húsum. Af þeim sökum hafi verið nauðsynlegt að afla samþykkis annarra eigenda samkvæmt ákvæðum laga nr. 26/1994 og almennum reglum eignarréttar. Byggingarfulltrúa hafi borið að kanna sérstaklega hvort slíkt samþykki lægi fyrir, enda hafi andmæli eigenda og íbúa á lóðinni legið fyrir við meðferð málsins. Þar sem slíks samþykkis hafi ekki verið aflað sé leyfisveitingin haldin verulegum annmarka.
15. Samkvæmt 2. mgr. 37. gr. laga nr. 123/2010 sé meginreglan sú að framkvæmdir skuli byggja á deiliskipulagi og sé heimild í 44. gr., til að veita byggingarleyfi án deiliskipulagsgerðar, undantekning sem beri að túlka þröngt. Fyrirhuguð starfsemi sé að umfangi, eðli og áhrifum verulega frábrugðin þeirri starfsemi sem sé fyrir á svæðinu og hafi í för með sér áhrif sem varði bæði grenndar- og almannahagsmuni og ætti því að fara í formlegt deiliskipulagsferli. Þá hafi skipulagsnefnd borið að meta sérstaklega hvort framkvæmdin væri þess eðlis að hún kallaði á aðra málsmeðferð en grenndarkynningu, meðal annars vegna almannahagsmuna, sbr. gr. 5.9.1 í skipulagsreglugerð nr. 90/2013. Ekkert slíkt mat hafi farið fram þrátt fyrir að um sé að ræða starfsemi sem ætlað sé að taka á móti allt að 200–300 einstaklingum daglega og hafi fyrirsjáanlega veruleg áhrif á nærliggjandi byggð. Að mati kæranda hefði því borið að fara með málið í ferli deiliskipulags áður en til greina kæmi að veita byggingarleyfi.

16. Fyrirhuguð starfsemi samrýmist ekki gildandi Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040 en þar sé svæðið skilgreint sem verslunar- og þjónustusvæði VP11, hverfiskjarni sem ætlað sé að hýsa fjölbreytta verslun og þjónustu sem þjónar íbúum viðkomandi hverfis og nærumhverfis þess. Veitingastaðir í flokki I og II séu almennt heimilir en jafnframt sé gert ráð fyrir íbúðarhúsnæði á svæðinu og lögð áhersla á að við blöndun byggðar sé sérstaklega gætt að búsetuhagsmunum íbúa. Rekstur kaffistofu Samhjalpar geti ekki fallið undir þá skilgreiningu sem á við slík þjónustusvæði. Um sé að ræða sértækt félagslegt úrræði sem þjónusti einstaklinga sem sækja þjónustuna víða að, þvert á hverfa- og sveitarfélagamörk. Starfsemin sé eingöngu ætluð fullorðnum einstaklingum og tengist félagslegri aðstoð og þjónustu við fólk sem glími meðal annars við fátækt, félagslega einangrun, fíknivanda eða aðrar félagslegar og heilsufarslegar áskoranir. Slík almenn skilgreining aðalskipulags á verslun og þjónustu geti ekki tekið til svo sérhæfðrar og umfangsmikillar starfsemi án þess að sérstaklega sé kveðið á um hana í skipulagi. Þá sé í aðalskipulagi lögð sérstök áhersla á að meta áhrif starfsemi sem geti valdið ónæði þegar um blandaða byggð sé að ræða, en ekkert slíkt mat hafi farið fram í þessu máli. Byggingarleyfið uppfylli því ekki skilyrði mannvirkjalaga nr. 160/2010 um að mannvirki og fyrirhuguð notkun þess skuli vera í samræmi við skipulagsáætlanir.
17. Fyrirhuguð kaffistofa sé ekki rétt flokkuð sem veitingastaður í flokki I heldur ætti að vera í flokki III. Rekstur hennar sé í eðli sínu frábrugðin hefðbundnum veitingastöðum sem þjóni almenningi eða íbúum hverfisins. Um sé að ræða sértæka starfsemi sem þjónusti afmarkaðan hóp einstaklinga og geri ráð fyrir miklum fjölda gesta á degi hverjum. Við flokkun starfseminnar verði að horfa til raunverulegs umfangs hennar og þeirra áhrifa sem hún hefur á umhverfi sitt en ekki einungis til þess hvort matur sé framreiddur á staðnum. Vísað sé til upplýsinga frá lögreglu um verkefni og útköll í tengslum við starfsemi kaffistofu Samhjalpar á fyrri starfsstöðvum. Upplýsingarnar sýni að starfsemin geti kallað á aukið eftirlit og í sumum tilvikum löggæslu vegna ölvunar, annarlegs ástands, óláta, hótana, líkamsárása og annarra atvika. Með hliðsjón af eðli og umfangi starfseminnar telja kærendur að hún beri fremur einkenni veitingastaðar í flokki III, sem samkvæmt aðalskipulagi sé almennt ekki heimill á umræddu svæði.
18. Rannsóknarskylda stjórnvalda samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 hafi ekki verið uppfyllt þar sem þau gögn sem lágu til grundvallar leyfisveitingunni hafi nær eingöngu lotið að innra skipulagi húsnæðisins og tæknilegum atriðum mannvirkisins. Ekkert mat hafi verið lagt á áhrif starfseminnar á umferð, hljóðvist o.fl. Stjórnvöldum hafi borið að meta sérstaklega áhrif þess að allt að 300 einstaklingar njóti starfseminnar á hverjum degi. Athugasemdum kæranda hafi Reykjavíkurborg svarað með almennum tilvísunum í skipulag.
19. Fyrirhuguð starfsemi muni hafa veruleg grenndaráhrif sem fari langt umfram það sem íbúar megi almennt búast við samkvæmt gildandi skipulagi. Þótt svæðið sé skilgreint fyrir blandaða byggð og þjónustu feli það ekki í sér heimild til að staðsetja þar hvers konar starfsemi án mats á áhrifum hennar á íbúa. Samkvæmt skipulagsreglugerð og stefnu aðalskipulags beri sérstaklega að gæta að því að starfsemi innan íbúðarhverfa valdi ekki nágrönnum óþægindum vegna hávaða, umferðar, umgangs eða annarra grenndaráhrifa. Á lóðinni sjálfri sé íbúðarhúsnæði og búi barnafjölskyldur bæði í sama húsi og í nærliggjandi húsum. Lóðin sé á milli Breiðagerðis-skóla og Hvassaleitisskóla þar sem séu mikilvægar gönguleiðir barna til og frá skóla og tómstundastarfi. Staðsetning starfseminnar og umfang hennar muni hafa áhrif á öryggi, friðsæld og lífsgæði íbúa á svæðinu og hafi ekki verið sýnt fram á að slík áhrif séu ásættanleg eða að þau samrýmist markmiðum skipulags.

20. Áréttað sé að andmæli kæranda beinist ekki að starfsemi kaffistofunnar sem slíkrar heldur að staðsetningu hennar á sameiginlegri lóð með íbúðarhúsnæði og í næsta nágrenni við skóla og fjölskylduvæna byggð. Slík starfsemi hefði átt að sæta ítarlegri skipulagsmeðferð og undirgangast heildstætt mat á áhrifum. Kærendur telja að starfsemin muni hafa neikvæð áhrif á verðmæti og seljanleika fasteigna á sameiginlegri lóð og í næsta nágrenni hennar. Hafi Reykjavíkurborg við undirbúning hins kærða leyfis ekki gætt nægilega að lögvörðum grenndar- og búsetuhagsmunum íbúa.
21. Hin kærða ákvörðun sé haldin verulegum annmörkum að bæði efni og formi til. Leyfið hafi verið veitt án þess að aflað hafi verið samþykkis sameigenda, án fullnægjandi skipulagsgrundvallar, án fullnægjandi rannsóknar á áhrifum starfseminnar og á grundvelli rangrar flokkunar hennar. Þá hafi ekki verið sýnt fram á að fyrirhuguð starfsemi samrýmist aðalskipulagi eða að hún valdi ekki meiri skerðingu á grenndar- og búsetuhagsmunum en íbúar megi með sanngirni búast við. Því beri að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi.

Málsrök Reykjavíkurborgar

22. Af hálfu borgaryfirvalda er bent á að veitt hafi verið leyfi án deiliskipulagsgerðar að undan-genginni grenndarkynningu, enda sé framkvæmdin í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar, sbr. 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Þessi hugtök séu skilgreind í gr. 1.3. skipulagsreglugerðar nr. 90/2013. Taki byggðamynstur til lögunar og yfirbragðs byggðar, þ.m.t. fyrirkomulags byggðar og landnotkunar, s.s. hæðar og þéttleika, tegundar landnotkunar, gatnakerfis, gerðar og uppröðunar bygginga. Með landnotkun sé vísað til ráðstöfunar lands til mismunandi nota, s.s. undir íbúðir, frístundahús, iðnað, verslun, útivist og landbúnað. Loks feli hugtakið þéttleiki byggðar í sér fyrirmæli um byggingarmagn miðað við flatarmál lands sem m.a. sé lýst með nýtingarhlutfalli eða öðrum reikningsstærðum. Byggingarleyfisumsóknin hafi ekki falið í sér breytingu á landnotkun frá því sem þegar hafi verið heimilt í aðalskipulagi, aukningu byggingarmagns eða breytt byggðamynstur. Skilyrði 1. mgr. 44. gr. skipulagslaga um samþykkt byggingaráforma án deiliskipulagsgerðar að undan-genginni grenndarkynningu hafi því verið uppfyllt.
23. Ráðgerð starfsemi teljist ekki til samfélagsþjónustu en bent sé þó á að samfélagsþjónusta sé almennt heimil á öllum verslunar- og þjónustusvæðum. Sótt hafi verið um byggingarleyfi til að breyta verslunarhúsnæði í veitingastað þar sem boðið verði upp á máltíðir á vegum Samhjalpar. Megin munurinn á veitingastað í flokki I annars vegar og flokkum II og III samkvæmt reglugerð nr. 1277/2016 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald sé sala áfengisveitinga. Ekki standi til að sækja um rekstrarleyfi fyrir áfengisveitingastað og því sé starfsemin ekki ranglega flokkuð. Reglugerð nr. 1277/2016 fjalli einungis um veitingastaði þar sem framreiddur sé matur og/eða drykkur í atvinnuskyni, sbr. 14. gr. reglugerðarinnar. Kaffistofa Samhjalpar selji ekki mat og muni því ekki sækja um rekstrarleyfi á grundvelli reglugerðarinnar. Starfsemin muni hins vegar þurfa starfsleyfi frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur á grundvelli laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir, en viðeigandi reglugerð nr. 903/2024 um hollustuhætti flokki veitingastaði ekki á sama hátt og reglugerð nr. 1277/2016. Samkvæmt reglugerð nr. 903/2014 sé veitingastaður einfaldlega staður þar sem framreiddur sé matur og/eða drykkur, þ.m.t. mötuneyti, en ekki sé þar um nánari flokkun að ræða.
24. Áður en ákvörðun hafi verið tekin um grenndarkynningu hafi verið unnin forvinna og umsóknin skoðuð út frá lagalegum og skipulagslegum forsendum, þ.m.t. grenndaráhrifum á íbúa og aðra notendur, fyrirhugaða starfsemi og álag á innviði. Grenndarkynningin hafi staðið yfir í rúmlega fimm vikur. Að grenndarkynningu lokinni hafi athugasemdum verið svarað. Ekki sé fallist á að frekari upplýsingar hafi skort svo unnt hafi verið að taka ákvörðun um útgáfu

byggingarleyfisins, né að málsmeðferðinni hafi verið svo ábótavant að ógildingu varði. Loks er bent á að hin kærða ákvörðun sé samþykki um útgáfu byggingarleyfis. Sótt hafi verið um leyfi til þess að breyta húsnæði þannig að það henti fyrir rekstur veitingastaðs í flokki I, tegund c. Byggingarleyfi sé hins vegar ekki starfsleyfi og byggingarfulltrúi beri ekki ábyrgð á að meta umfang reksturs m.t.t. fyrirhugaðs starfsleyfis eða starfsleyfisskilyrða.

Athugasemdir leyfishafa

25. Leyfishafi bendir á að kaffistofan hafi verið starfrækt í meira en hálfa öld fyrir einstaklinga sem búi við fátækt, félagslega einangrun, heimilisleysi, veikindi eða fíknivanda. Gestir hennar séu fjölbreyttur hópur og engum sé vísað frá sem telji sig þurfa á þjónustunni að halda. Kaffistofan veiti árlega yfir 100.000 máltíðir og sé fyrst og fremst neyðarúrræði fyrir fólk sem eigi erfitt með að sjá sér farborða. Starfsemin sé vel mönnuð, en á opnunartíma séu að jafnaði sex til átta einstaklingar við störf. Starfsfólk sinni ekki aðeins matargjöfum heldur einnig stuðningi við gesti, tengingu við félags- og heilbrigðisþjónustu, umsjón með umhverfi kaffistofunnar og eftir atvikum akstri gesta. Þá sé lögð áhersla á að halda nærumhverfi húsnæðisins hreinu og snyrtilegu.
26. Kaffistofan sé að mestu rekin með sjálfsaflafé, framlögum fyrirtækja, félagasamtaka og einstaklinga. Reksturinn sé því að verulegu leyti fjármagnaður af samfélaginu sjálfu en ekki af opinberum rekstrarsamningum. Starfsemin að Grensásvegi 46 hafi verið sérstaklega hönnuð með öryggissjónarmið í huga. Aðalinngangur verði eini reglulegi inngangurinn að húsnæðinu og neyðarútgangur að aftan verði læstur og eingöngu notaður í neyðartilvikum. Þá verði gluggar sem snúa að bakporti byrgðir og öryggis- og myndavélakerfi sett upp bæði innan- og utandyra ásamt neyðarhnöppum og öðrum öryggisbúnaði. Til skoðunar sé að bjóða skipulagðan akstur til og frá gistiskýlum og öðrum þjónustuúrræðum til að draga úr álagi á svæðið og auka öryggi gesta. Þá verði viðtalsaðstaða fyrir félagsráðgjafa, hjúkrunarfræðinga og aðra fagaðila innan húsnæðisins.
27. Vegna þeirra upplýsinga sem fram hafi komið um lögregluverkefni í tengslum við kaffistofuna sé bent á að nauðsynlegt sé að slíkar tölur séu skoðaðar í samhengi. Bent sé á að gögn lögreglu taki til sólarhringsins alls, en kaffistofan sé aðeins opin fjórar klukkustundir á dag. Þá sé mikilvægt að greina á milli starfsstöðva og staðsetninga áður en ályktanir séu dregnar af tölunum. Þegar hafi verið óskað eftir auknu samstarfi við lögreglu og aðra aðila til að tryggja öryggi bæði gesta og nærumhverfis. Samkvæmt upplýsingum frá öryggisfyrirtæki hafi neyðarhnappur á Kaffistofunni aðeins verið virkjaður tvisvar fyrstu þrjú mánuði ársins 2026, þar af annað skiptið fyrir mistök. Starfsemi kaffistofunnar í húsnæði Fíladelfíukirkjunnar í Hátúni hafi verið í nánú sambýli við fjölmennt kirkjustarf, þar á meðal barnastarf og samkomur með hundruðum þátttakenda, án þess að verulegir árekstrar eða vandamál hafi komið upp. Sýni sú reynsla að starfsemin geti farið fram í sátt við nærumhverfi sitt. Lögð sé áhersla á að vera í virku samstarfi við lögreglu, Reykjavíkurborg og íbúa svæðisins og verði öllum ábendingum tekið alvarlega. Þá sé starfsemin að Grensásvegi 46 hugsuð sem tímabundin lausn, þar sem leigusamningur sé aðeins til þriggja ára og unnið sé að því að finna kaffistofunni varanlegan samastað annars staðar.

Viðbótarathugasemdir kæranda

28. Kærendur benda á að athugasemdir leyfishafa um rekstur og umgjörð kaffistofunnar styðji við þær málsástæður sem byggt hafi verið á í málinu. Um sé að ræða umfangsmeiri og sértækari starfsemi en lagt hafi verið til grundvallar við afgreiðslu málsins. Fram hafi komið að starfsemin sé ætluð einstaklingum sem glími m.a. við heimilisleysi, langvarandi fátækt, veikindi og fíknivanda. Jafnframt sé gert ráð fyrir sérstökum öryggisráðstöfunum, myndavélakerfi innan-

og utanhúss, neyðarhnöppum, akstursþjónustu fyrir gesti, samstarfi við félags- og heilbrigðisþjónustu og öðrum mótvægisáðgerðum sem ætlað sé að draga úr áhrifum starfseminnar á nærumhverfið. Þetta sýni að framkvæmdaraðili geri sjálfur ráð fyrir verulegum grenndaráhrifum og þörf fyrir sérstakt skipulag og eftirlit vegna starfseminnar. Með þessu beri starfsemin fremur einkenni sértækrar samfélagsþjónustu heldur en hefðbundins veitingarekstrar í flokki I. Séu áhrif af starfseminni umfangsmeiri og sértækari en almennt gerist innan landnotkunarflokksins verslun og þjónusta. Þessar upplýsingar styrki málsrök kæranda þess efnis að rannsókn máls hafi verið ófullnægjandi, grenndaráhrif hafi ekki verið metin með fullnægjandi hætti og að skilyrði til að víkja frá deiliskipulagsgerð hafi ekki verið uppfyllt.

29. Reykjavíkurborg hafi ekki framkvæmt fullnægjandi mat á áhrifum starfseminnar á börn. Hafi því verið ranglega hafnað af borgaryfirvöldum að leiðbeiningar um barnvænt hagsmunamat ættu ekki við. Það mat sem fram hafi farið á áhrifum á börn hafi í reynd takmarkast við umfjöllun um fjarlægð frá nærliggjandi skólum. Ekki hafi verið metin áhrif starfseminnar á börn sem búi í næsta nágrenni eða á sömu lóð, né tekin afstaða til þeirra atvika sem fram komi í gögnum lögreglu um starfsemi kaffistofunnar. Sú umfjöllun uppfylli hvorki kröfur barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna né þær ábendingar sem fram hafi komið frá umboðsmanni barna.

30. 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

31. Í máli þessu er deilt um lögmati ákvörðunar byggingarfulltrúans í Reykjavík um að samþykkja umsókn um heimild til að innrétað verði móttökueldhús og matsalur fyrir 100 gesti ásamt tilheyrandi snyrtingum og starfsmannaaðstöðu í rými 0101 í húsi á lóð nr. 46 við Grensásveg. Kæruheimild til úrskurðarnefndarinnar er í 59. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki.
32. Um kæruaðild í þeim málum sem undir úrskurðarnefndina heyra er fjallað um í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2011 um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála. Þar er kveðið á um að þeir einir geti kært stjórnvaldsákvörðanir til úrskurðarnefndarinnar sem eigi lögvarða hagsmuni tengda þeirri ákvörðun sem kera eigi nema í tilteknum undantekningartilvikum sem þar eru greind. Að stjórnslurétti hefur skilyrðið um lögvarða hagsmuni fyrir kæruaðild verið túlkað svo að þeir einir teljist aðilar kærumsáls sem eigi einstaklegra hagsmuna að gæta af úrlausn máls umfram aðra og jafnframt að þeir hagsmunir séu verulegir. Kærendur í máli þessu eru 48 einstaklingar auk tveggja lögaðila. Af málartilbúnaði kæranda má einkum ráða að þeir hafi áhyggjur af grenndaráhrifum fyrirhugaðrar starfsemi auk þess að vísað hefur verið til áhyggja af áhrifum hennar á börn í íbúðarhverfinu jafnframt því að vísað hefur verið til mögulegrar verðrymnunar fasteigna.
33. Hús kæranda að Grensásvegi 44 og 48 eru sambyggð Grensásvegi 46 og standa á sameiginlegri lóð ásamt húsum kæranda að Skálagerði 4 og 6. Þá liggja lóðir þeirra kæranda sem búsettir eru að Grensásvegi 50 og Hvammsgerði 3, 5, 7 og 11 að þeirri lóð. Verður þeim kærendum sem eru eigendur þessara fasteigna játuð kæruaðild að máli þessu með vísan til grenndarhagsmuna. Sama á við um kæranda sem er búsettur að Breiðagerði 2 enda er sú fasteign í mikilli nálægð gengt Grensásvegi 46.
34. Kærendur sem búsettir eru að Bakkagerði 1 og 4, Breiðagerði 6, Brekkugerði 19, Grensásvegi 60, Heiðargerði 51, 52 og 54, Hvassaleiti 28, Skálagerði 13 og 17, Steinagerði 15, Stóragerði

23 og Teigagerði 1 eru í nokkurri fjarlægð frá Grensásvegi 46, auk þess að á milli eigna þessara kæranda og Grensásvegur 46 eru bæði hús og götur. Verður með vísan til þess að álíta að hið kærða byggingarleyfi varði ekki einstaklingsbundna hagsmuni þeirra með sama hætti og verður kærur þeirra vísað frá nefndinni.

35. Hið kærða byggingarleyfi heimilar að innréttað verði móttökueldhús og matsalur fyrir 100 gesti ásamt tilheyrandi snyrtingum og starfsmannaaðstöðu í rými 0101 í húsi nr. 46 á lóð við Grensásveg. Tekið var fram við afgreiðsluna að um væri að ræða veitingastað í flokki I, teg. c. Af þessu mætti ætla að fyrirhugað væri að sækja um rekstrarleyfi í húsnæðinu fyrir veitingastað í flokki I, þ.e. án áfengisveitinga, sbr. 7. gr. laga nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald.
36. Markmið laga nr. 85/2007 eru að tryggja allsherjarreglu í starfsemi veitinga- og gististaða og við skemmtanahald og stuðla að stöðugleika í rekstri, sem og að starfsemi falli að skipulagi viðkomandi sveitarfélags hverju sinni. Flokkun veitingastaða skv. lögum þessum og reglugerð nr. 1277/2016 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald tekur mið af væntum grenndaráhrifum að virtum afgreiðslutíma, hávaða og hvort veitt sé áfengi. Heimilt er að gera mismunandi kröfur til starfsemi eftir flokkun veitingastaðar í rekstrarleyfi. Álitaefni um flokkun veitingastaða geta komið til við leyfisveitingu samkvæmt reglugerðinni. Leyfisveitandi er sýslumaður sem leitar umsagna við undirbúning leyfisveitingar. Það mun ekki standa til að sækja um rekstrarleyfi samkvæmt reglugerðinni fyrir ráðgerðum rekstri vegna þess að þar verða ekki seldar veitingar.
37. Ráðgerð notkun húsnæðisins að Grensásvegi 46 er kaffi- eða matstofa sem ætlað er að tryggja þeim sem búa við fátækt, heimilisleysi, félagslega einangrun eða aðrar erfiðar félagslegar aðstæður aðgang að heitum máltíðum, kaffi og öruggu umhverfi til samveru og stuðnings. Að því virtu er eðlilegt að líta svo á að ráðgerðan rekstur beri einkum að telja til félagslegrar starfsemi eða samfélagsþjónustu í skilningi skipulagsreglugerðar nr. 90/2013, sbr. d-lið gr. 6.2. Var þó ekki óeðlilegt að umsókn um hið kærða byggingarleyfi tók mið af þeim kröfum sem gerðar eru til veitingastaða í flokki I um hollustuhætti, brunavarnir o.fl.

38. Í 11. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010 kemur m.a. fram að fyrirhuguð mannvirkjagerð sem sótt er um byggingarleyfi fyrir þurfi að vera í samræmi við skipulagsáætlanir á viðkomandi svæði, sbr. einnig 1. tl. 1. mgr. 13. gr. laganna þar sem tilgreint er að bæði mannvirkið og notkun þess skuli samræmast skipulagsáætlunum á svæðinu. Í þessum fyrirmælum laga felst í reynd að við samþykkt byggingaráforma og útgáfu byggingarleyfis er skylt að taka afstöðu til áforma um framkvæmdir á grundvelli skipulagslaga.
39. Lóð sú við Grensásveg sem hér um ræðir er á ódeiliskipulögðu svæði. Lóðin er á skilgreindu verslunar- og þjónustusvæði, VP11 Grensásvegur – Gerði samkvæmt Aðalskipulagi Reykjavíkur 2040. Samkvæmt c. lið gr. 6.2. skipulagsreglugerðar er það svæði þar sem gert er ráð fyrir verslun og þjónustu, þ.m.t. hótelum, gistiheimilum, gistiskálum, veitingahúsum og skemmtistöðum. Í greinargerð aðalskipulagsins kemur fram að á verslunar- og þjónustusvæðum í Reykjavík sé einkum gert ráð fyrir fjölbættri verslun og þjónustu og veitingastöðum auk þrifalegrar atvinnustarfsemi. Veitinga- og skemmtistaðir í flokki III séu almennt ekki heimilir og ekki gististaðir í flokki IV. Matvöruverslanir séu heimilar á verslunar-

og þjónustusvæðum sem skilgreind séu sem hverfiskjarni eða nærþjónustukjarni. Samfélagsþjónusta sé almennt heimil. Íbúðir séu almennt heimilar, einkum á efri hæðum bygginga, nema annað sé tekið fram í nánari skilgreiningu.

40. Jafnframt þessu er lóðin sem Grensásvegur 46 stendur á skilgreind sem hverfiskjarni samkvæmt aðalskipulagi. Um hverfiskjarna segir í aðalskipulaginu að þar séu kjarnar með stærri matvöruverslunum og fjölbreyttri verslun og þjónustu sem þjóni heilu hverfi. Veitingastaðir í flokki I og II séu heimilir í hverfiskjörnum, svo og gististaðir í flokki I–III. Veitingastaðir í flokki III geti verið heimilir samkvæmt ákvörðun í deiliskipulagi eða hverfisskipulagi. Íbúðir séu heimilar, einkum á efri hæðum bygginga. Samfélagsþjónusta sé heimil auk þrifa-legrar atvinnustarfsemi.
41. Að þessum skilmálum virtum verður að hafna þeim sjónarmiðum kæranda að hið umdeilda byggingarleyfi stríði gegn aðalskipulagi. Þá verður einnig að hafna því að eðli ráðgerðs rekstrar sé með þeim hætti að samrýmist ekki skilgreiningu svæðisins sem hverfiskjarna vegna þess eins að þar verði þjónusta veitt einstaklingum sem dveljast að jafnaði utan hverfisins.

42. Sú meginregla kemur fram í 2. mgr. 37. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 að gera skuli deiliskipulag fyrir svæði eða reiti þar sem framkvæmdir eru fyrirhugaðar. Í 1. mgr. 44. gr. laganna segir að þegar sótt er um byggingar- eða framkvæmdaleyfi fyrir framkvæmd, sem sé í samræmi við aðalskipulag en deiliskipulag liggja ekki fyrir, geti sveitarstjórn eða sá aðili sem hafi heimild til fullnaðarafgreiðslu máls, sbr. 6. gr., ákveðið að veita megi leyfi án deiliskipulagsgerðar ef framkvæmdin er í samræmi við landnotkun, byggðamynstur og þéttleika byggðar og skal skipulagsnefnd þá láta fara fram grenndarkynningu. Er það meðal úrlausnarefna málsins að skera úr um hvort skilyrði hafi verið til að beita þessari undanþáguheimild við undirbúning hins kærða leyfis.
43. Kærendur halda því fram að fyrirhuguð starfsemi sé að umfangi, eðli og áhrifum verulega frábrugðin þeirri starfsemi sem almennt sé gert ráð fyrir á svæðinu samkvæmt skipulagi. Hafa þeir af þessu tilefni vísað til 2. mgr. gr. 5.9.1. í skipulagsreglugerð þar sem mælt er fyrir um að áður en umsókn um byggingarleyfi er grenndarkynnt skuli skipulagsnefnd leggja mat á hvort framkvæmdin falli að þeim skilyrðum sem sett eru í 1. mgr. 44. gr. laga nr. 123/2010 „eða hvort önnur atriði svo sem hvort framkvæmdin varði almannahagsmuni á einhvern hátt kalli á aðra málsmeðferð.“ Skuli sveitarstjórn taka afstöðu til niðurstöðu skipulagsnefndar taki hún ákvörðun um aðra málsmeðferð eða hafni hún umsókninni.
44. Að virtum þeim málsrökum sem Reykjavíkurborg hefur fært fram í máli þessu verður að álíta að lagt hafi verið mat á það hvort ráðgerð framkvæmd félli að þeim skilyrðum sem sett eru fyrir grenndarkynningu byggingarleyfisumsóknar skv. 1. mgr. 44. gr. laga nr. 123/2010. Við málsmeðferð borgarinnar, sem leyfisveitanda, verður þó gerð sú athugasemd að tilefni hefði verið til þess að fjalla með skýrari hætti um ráðgerða notkun húsnæðisins. Vísast hér til þess sem áður segir um að líta verði á notkun þess fremur sem félagslega starfsemi eða samfélagsþjónusta í skilningi skipulagsreglugerðar, sbr. d-lið gr. 6.2. Verður að telja til ágalla á grenndarkynningunni að ekki var greint nánar frá ráðgerðri notkun að þessu leyti til.
45. Skipulagsáætlanir þjóna fjölþættum tilgangi og ber því að sýna varkárni við beitingu undantekningarheimildar 1. mgr. 44. gr. laga nr. 123/2010. Breytt notkun húsnæðis getur leitt til þess að skylt sé að gera deiliskipulag á óskipulögðu svæði með sama hætti og ef um

nýbyggingu væri að ræða. Af hálfu Reykjavíkurborgar hefur einkum verið vísað til þess að ráðgerð notkun húsnæðisins sé í samræmi við landnotkun samkvæmt aðalskipulagi. Hafi hin breytta notkun eigi heldur áhrif á byggðamynstur og þéttleika byggðar. Með þessu er af hálfu borgarinnar einungis vísað til landnotkunar samkvæmt aðalskipulagi en ekki þeirrar landnotkunar sem fyrir er á svæðinu. Þá lá ekki fyrir nokkurt mat við grenndarkynningu byggingaráformanna um líkleg áhrif breyttrar notkunar húsnæðisins á nærumhverfi, m.a. með tilliti til umferðar, bílastæðaparfar og annarra breytinga enda þótt samfélagsþjónusta geti jafnan haft nokkur áhrif á nærumhverfi sitt.

46. Húsnæði það sem um ræðir er í nálægð við aðra starfsemi sem og íbúðarbyggð. Má merkja möguleg grenndaráhrif af breyttri notkun húsnæðisins af þeim mikla fjölda athugasemda sem barst við grenndarkynningu. Má og geta þess að í umsögn skipulagsfulltrúa til umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkurborgar, að lokinni grenndarkynningu, kom fram að Samhjálp hafi skóðað þær áskoranir sem felast í starfsemi kaffistofunnar, t.d. með akstri til og frá henni, eftir því sem þörf krefði. Starfsfólk hennar sé í góðu sambandi við starfsfólk Ylju (þ.e. neyslurýmis fyrir fíkniefnaneytendur) og starfsfólk Vorteymis Reykjavíkur (þ.e. teymis sem aðstoðar heimilisláust fólk). Kemur og fram að Samhjálp aki skjólstæðingum milli staða t.d. í gistiskýli og sé með þeim hætti leitast við að koma í veg fyrir árekstra og tryggja öryggi þeirra gagnvart umhverfi, umferð og veðri. Það er að jafnan erfiðleikum bundið að leggja mat á það hvort starfsemi sem enn er á undirbúningsstigi valdi verulega meiri ónæði, röskun og óþægindum en væntingar geta staðið til, en ætla má af þessu að áhyggjur íbúa í grennd við húsnæðið séu ekki með öllu tilefnislausar.
47. Það er álit úrskurðarnefndarinnar að þessum aðstæðum virtum að skylt hefði verið að gera deiliskipulag fyrir svæði það sem hér um ræðir áður en hið kærða byggingarleyfi var samþykkt sbr. 2. mgr. 37. gr. skipulagslaga, þannig að þeir almennu og einstaklingsbundnu hagsmunir sem skipulagslögum er ætlað að vernda hefðu verið tryggðir í samræmi við markmið skipulagslaga, sbr. m.a. d. lið 1. gr. laganna. Það að þessa var ekki gætt verður að telja til verulegs annmarka á undirbúningi hins kærða byggingarleyfis. Verður af þeim sökum að fallast á kröfu kæranda um ógildingu þess.
48. Að þessu virtu er ekki tilefni til að fjalla um önnur málsrök kæranda, m.a. hvort ákvæði laga um fjöleignarhús nr. 26/1994 hafi ekki verið haldin í heiðri, þ.e. hvort afla hefði þurft samþykkis eigenda annarra íbúðareininga í húsi því sem um ræðir þar sem um væri að ræða breytingu á hagnýtingu séreignar sem fæli í sér röskun á lögmætum hagsmunum annarra eigenda í fjöleignarhúsi, sbr. 10. gr. laga nr. 160/2010.

Úrskurðarorð

Felld er úr gildi ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 31. 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 nr. 46 við Grensásveg.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Halldóra Vífilsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)