



Árið 2026, miðvikudaginn 9. september, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Borgartúni 21, Reykjavík. Mætt voru Arnór Snæbjörnsson formaður, Karólína Finnbjörnsdóttir lögmaður og Þorsteinn Þorsteinsson byggingarverkfræðingur.

Fyrir var tekið mál nr. UUA2607009, kæra á ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 9. júní 2026 um að samþykkja umsókn um byggingarleyfi fyrir tveimur færanlegum kennslustofum auk tengibyggingar á lóð nr. 17 við Hlaðbæ.

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

úrskurður:

1. Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 8. júlí 2026, er barst nefndinni sama dag, kæra Þorgerður Sigurðardóttir og Kristján Már Unnarsson, Hábæ 44 þá ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 9. júní s.á. um að samþykkja umsókn um byggingarleyfi fyrir tveimur færanlegum kennslustofum auk tengibyggingar á lóð nr. 17 við Hlaðbæ. Er þess krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.
2. Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Reykjavíkurborg 6. ágúst 2026.

Málavextir

3. Með úrskurði úrskurðarnefndarinnar í máli nr. UUA2602024, dags. 4. maí 2026 felldi úrskurðarnefndin úr gildi ákvörðun byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 2. desember 2025 um að samþykkja umsókn um byggingarleyfi fyrir tveimur færanlegum kennslustofum auk tengibyggingar á lóð nr. 17 við Hlaðbæ. Taldi úrskurðarnefndin að byggingarfulltrúa hefði borið, svo sem sérstaklega hagaði til í málinu, að gefa íbúum sem ættu lögvarða hagsmuni kost á að kynna sér gögn málsins og koma sjónarmiðum sínum á framfæri, sbr. 13. og 14. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, áður en ákvörðun um útgáfu byggingarleyfisins yrði tekin.
4. Í samræmi við niðurstöðu úrskurðarnefndarinnar gaf byggingarfulltrúi aðliggjandi lóðarhöfum, þ. á m. kærendum, kost á að tjá sig um efni umsóknar um byggingarleyfi áður en hún yrði tekin til afgreiðslu á ný. Að þeirri málsmeðferð lokinni var byggingarleyfisumsóknin lögð fram á afgreiðslufundi byggingarfulltrúa 9. júní 2026 og samþykkt á þeim fundi.

Málsrök kærenda

5. Kærandur telja að þeim hafi einungis verið veittur andmælaréttur til málamynda, enda hafi ekki verið leitast við að koma til móts við framkomnar athugasemdir eða draga úr því tjóni og þeirri verðrýrnun fasteignar sem hljótist af hinum umdeildu byggingum. Byggingarfulltrúi staðhæfi að staðsetning hinna færanlegu kennslustofa hafi verið metin sú hentugasta innan lóðarinnar, en það sé ekki stutt neinum gögnum. Sé þess krafist að aðrir valkostir innan

lóðarinnar verði kannaðir með það að markmiði að lágmarka áhrif framkvæmdarinnar á nágretta þannig að fram fari raunverulegt samráð við nágretta.

6. Reykjavíkurborg geti ekki með samþykkt hverfissskipulags svipt borgara mikilvægum réttindum til þátttöku í stjórnsýslumeðferð. Þess sé krafist að hverfissskipulagið verði ógilt í heild. Það að hverfissskipulagið hafi ekki verið kært innan kærufrests geti ekki leitt til þess að framkvæmd sem byggir á skipulaginu teljist lögmæt eða viðurkennd.
7. Því sé mótmælt að hinar umdeildu byggingar teljist „færanlegar“. Hafi byggingarnar ekki verið fluttar fullbúnar á staðinn heldur hafi þær verið reistar á verkstað af fjölda manna á nokkrum vikum. Umfangsmikil vinna hafi farið fram við gerð húsgrunns, meðal annars með steinsteypum mannvirkjum. Liggi því fyrir að byggingarnar verði ekki fjarlægðar nema með niðurrifi. Með þessu sé hugtakið „færanlegar kennslustofur“ misnotað. Í raun sé um að ræða byggingar sem ætlað sé að standa til langs tíma, jafnvel áratuga. Fyrirspurnum um hversu lengi byggingunum sé ætlað að standa hafi ekki verið svarað og sé þetta nóg til að hafna verði umsókn um byggingarleyfi. Rétt hefði verið að skoða hvort veita ætti tímabundið stöðuleyfi, til dæmis til fjögurra ára.
8. Með úrskurði í máli nr. UUA2602024 hafi fyrri ákvörðun um útgáfu byggingarleyfis verið felld úr gildi og sé byggingarfulltrúi því að reynd að fjalla á ný um eigin ákvörðun sem sé óeðlilegt og ósamrýmanlegt nútíma viðhorfum til réttlátrar málsmeðferðar. Sé byggingarfulltrúi vanhæfur til meðferðar máls samkvæmt stjórnsýslulögum nr. 37/1993. Hann sé starfsmaður Reykjavíkurborgar, sem jafnframt sé lóðarhafi og umsækjandi um hið umdeilda byggingarleyfi. Geti hann því ekki talist nægilega óháður eða hlutlaus við meðferð málsins. Kærendur upplifi hann sem hlutdrægan starfsmann byggingaraðilans. Hefði byggingarfulltrúa borið að víkja sæti í málinu og setja óháðan og hæfan aðila til að fara með það.
9. Þess sé krafist að Reykjavíkurborg, sem byggingaraðila, verði gert að hanna og leggja fram aðra valkosti um staðsetningu bygginganna innan lóðarinnar sem hafi minni íþyngjandi áhrif á nágretta, svo sem staðsetningu í suðausturhorni lóðarinnar. Til þess að slíkir valkostir geti komið til raunhæfs og jafnræðislegs mats telji kærendur nauðsynlegt að þær byggingar sem þegar hafi verið reistar á grundvelli hins ógilda byggingarleyfis verði fjarlægðar og lóð sléttuð og komið í fyrra horf. Ekki verði tekin ný ákvörðun í málinu fyrr en að þessu afstöðnu en ella muni núverandi staðsetning fá óeðlilegt forskot við samanburð við aðra mögulega staðsetningu.

Málsrök Reykjavíkurborgar

10. Reykjavíkurborg hafnar því að málsmeðferð við endurupptöku byggingarleyfismálsins hafi verið til málamynda. Eftir að fyrri byggingarleyfi var afturkallað hafi eigendum aðliggjandi fasteigna verið gefinn kostur á að koma athugasemdum á framfæri áður en tekin var ný ákvörðun. Allar framkomnar athugasemdir hafi verið teknar til efnislegrar skoðunar og þeim svarað með rökstuddum hætti.
11. Vegna athugasemda kæranda um hverfissskipulag sé vísað til fyrri úrskurðar úrskurðarnefndarinnar í máli nr. UUA2602024 og umsagnar borgarinnar í því máli. Áréttað sé að

hverfisSKIPULAG teljist deiliskipulag samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010 og grenndarkynning sé almennt ekki nauðsynleg þegar framkvæmd samræmist gildandi skipulagi.

12. Hafnað sé að umfang framkvæmdarinnar sýni að um varanlegt mannvirki sé að ræða. Byggingarleyfið taki til færanlegra kennslustofa og tengibyggingar og samkvæmt hönnunargögnum sé gert ráð fyrir að unnt verði að hífa byggingarnar á brott. Mannvirkin séu ekki varanlega fest við land eða steyptan grunn og beri því einkenni tímabundinna og færanlegra mannvirkja. Framkvæmdin þjóni almennum hagsmunum með uppbyggingu innviða og fjölgun leikskólaplássa í hverfinu. Slík uppbygging geti jafnframt aukið aðdráttarafl hverfisins og stutt við fasteignaverð á svæðinu. Sé þeirri málsástæðu kæranda um að framkvæmdin muni leiða til verðyrtnunar fasteignar þeirra einnig hafnað.
13. Vísað sé til sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um hæfi starfsmanna sveitarfélaga. Að mati borgarinnar leiði það ekki eitt og sér til vanhæfis að byggingarfulltrúi sé starfsmaður sveitarfélags sem jafnframt standi að framkvæmd, enda sé það lögbundið hlutverk hans að afgreiða byggingarleyfisumsóknir innan umdæmisins, þar á meðal umsóknir vegna framkvæmda sveitarfélagsins sjálfs. Það að fyrri ákvörðun byggingarfulltrúa hafi verið felld úr gildi af æðra stjórnvaldi valdi ekki vanhæfi við nýja meðferð málsins. Stjórnsýslukerfið geri ráð fyrir því að mál geti komið aftur til meðferðar hjá lægra settu stjórnvaldi að lokinni ógildingu. Kröfu kæranda um að utanaðkomandi aðili verði fenginn til að annast meðferð málsins sé því hafnað, enda sé ekki að finna lagaheimild fyrir slíku fyrirkomulagi.

Niðurstaða

14. Í máli þessu er deilt um lögmæti ákvörðunar byggingarfulltrúa Reykjavíkur frá 9. júní 2026 um að samþykkja umsókn um byggingarleyfi fyrir tveimur færanlegum kennslustofum auk tengibyggingar á lóð nr. 17 við Hlaðbæ. Kæruheimild til úrskurðarnefndarinnar er í 59. gr. laga nr. 160/2010 um mannvirki og barst kæra í máli þessu innan kærufrests.
15. Samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 skal aðili máls eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft. Með undirbúningi hinnar kærðu ákvörðunar, þar sem byggingarfulltrúi gaf aðliggjandi lóðarhöfum, þ. á m. kærendum, kost á að tjá sig um efni umsóknar um hið umþrætta byggingarleyfi áður en það yrði tekið til efnislegrar afgreiðslu á ný, var bætt úr þeim annmörkum sem um var fjallað í úrskurði nefndarinnar í máli nr. UUA2602024. Hefur byggingarfulltrúi fært fram málefnalegan rökstuðning fyrir hinni kærðu ákvörðun og þá meðal annars hvað varðar staðsetningu hinna færanlegra kennslustofa innan lóðar leikskólans við Hlaðbæ. Verður af hálfu úrskurðarnefndarinnar ekki gerð athugasemd við það mat stjórnvaldsins.
16. Í kæru er vikið að því að við afgreiðslu byggingarleyfisins hafi Reykjavíkurborg í raun verið aðili máls og byggingarfulltrúi verið að afgreiða umsókn um byggingarleyfi sem úrskurðarnefndin hafi þegar verið búin að fella úr gildi. Í stjórnsýslurétti er meginreglan sú að starfsmaður verður ekki vanhæfur til að fara með mál af þeirri ástæðu einni að hann hafi áður tekið stjórnvaldsákvörðun í málinu, sem síðar hefur verið felld úr gildi af æðra stjórnvaldi. Eitthvað annað og meira þarf að koma til, svo sem sérstök óvild í garð málsaðila.

Ekkert hefur komið fram í máli þessu um að slík staða sé uppi. Að þessu virtu verður ekki séð að byggingarfulltrúi hafi verið vanhæfur við töku hinnar kærðu ákvörðunar skv. 3. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sbr. 20. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.

17. Kærendur telja leikskólabygginguna ekki færanlega heldur sé byggingin í raun varanlegt mannvirki. Í byggingarreglugerð er ekki að finna skilgreiningu á því hvað telst „færanlegt mannvirki.“ Á hinn bóginn liggur fyrir að byggingarleyfið tók til færanlegra kennslustofa og tengibyggingar og í greinargerð hönnunarstjóra frá nóvember 2025 kom fram að gólfbitar yrðu settir á stálbita þannig að hægt yrði að hífa húsið í burtu. Samkvæmt þessu verður ekki annað ráðið en að hægt verði að fjarlægja byggingarnar með hægum hætti eða færa þær til svo sem gert er ráð fyrir í skilmálum hverfisSKIPULAGS.
18. Meðal athugasemda sem bárust byggingarfulltrúa var að leikskólinn sem um ræðir væri í lítilli botngötu og að við stækkun hans ykist umferð um götuna umtalsvert og mundu bílastæði við leikskólann ekki nægja við þá aukningu. Var þessu nánar lýst og höfðað til reglna Reykjavíkurborgar um fjölda bíla- og hjólastæða sem upphaflega voru staðfestar í borgarráði 10. janúar 2019 og síðast breytt með staðfestingu borgarráðs 14. mars 2024. Í reglunum segir að þær séu hluti af bíla- og hjólastæðastefnu aðalskipulags Reykjavíkurborgar og skuli leggja til grundvallar við gerð hverfis- og deiliskipulags og við umsókn um byggingarleyfi.
19. Í 4. kafla greindra reglna kemur fram að þær eigi við um fjölda bíla- og hjólastæða við uppbyggingu og endurnýjun innan lóða. Kröfur um fjölda bílastæða séu settar fram sem viðmiðunar- og hámarksgildi. Í upphafi skuli ávallt miða fjölda bílastæða við viðmiðunargildi. Í samgöngumati sé mögulegt að rökstyðja fjölda bílastæða niður eða upp frá viðmiðinu, en aldrei skuli fara yfir skilgreint hámark. Kemur einnig fram að við mat á bílastæðapörf lóða sé möguleiki að líta til samnýtingar bílastæða á borgarlandi þegar ákveðin málefnaleg sjónarmið séu fyrir því. Eigi það fyrst og fremst við um bílastæði fyrir gesti og viðskiptavinum. Í yfirliti í *töflu 2* í reglunum kemur fram að fjöldi bílastæða við leikskóla, þ.e. „stæði fyrir starfsmenn + sleppistæði“ skuli metið í samgöngumati.
20. Við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar var leitað viðhorfa hjá skrifstofu skipulagsfulltrúa. Í minnisblaði frá starfsmanni þeirrar skrifstofu, dags. 5. júní 2026, kom fram að „öll bílastæði eru í borgarlandi utan lóðar leikskólans. HverfisSKIPULAG skráir eingöngu fjölda bílastæða innan lóða en ekki þau sem eru í borgarlandi. Afmörkun bílastæða er hins vegar sýnd á uppdrætti hverfisSKIPULAGS miðað við raunaðstæður.“ Var nánar vísað til útskýringa við *töflu 2* þar sem segði að til viðmiðunar mætti gera ráð fyrir 0,2-0,5 bílastæðum á starf, þó þurfi að gera ráð fyrir fleiri bílastæðum eða sleppistæðum við leikskóla og lægri deildir grunnskóla, þar sem meiri líkur væru á að börnum væri skutlað og þau sótt af foreldrum. Við leikskóla skuli hönnun hjólastæða síðan einnig nýttast til að geyma hjólavagna og kerrur. Að öðru leyti skuli einungis útvega bílastæði fyrir starfsmenn og hreyfihamlaða við skóla. Frekara mat á þörf fyrir fjölda bíla- og hjólastæða færi fram í samgöngumati. Kom því næst fram að væri tekið mið af viðmiðum í þessum útskýringum mætti gera ráð fyrir á bilinu 4-9 stæðum fyrir starfsmenn. Þá væru eftir 5-10 stæði sem nýtist foreldrum og öðrum.

21. Að framangreindu virtu verður að álíta að við undirbúning hinnar kærðu ákvörðunar hafi verið lagt mat á þá bílastæðabörf sem væri fyrir hendi vegna stækkunar leikskólans á grundvelli reglna Reykjavíkurborgar um fjölda bíla- og hjólastæða. Verður ekki gerð athugasemd við það mat og þar á meðal að litið hafi verið til þeirra bílastæða sem fyrir eru í borgarlandi.
22. Með hliðsjón af öllu framangreindu verður kröfu kæranda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar hafnað.

Úrskurðarorð

Hafnað er kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar byggingarfulltrúans í Reykjavík frá 9. júní 2026 um að samþykkja umsókn um byggingarleyfi fyrir tveimur færanlegum kennslustofum auk tengibyggingar á lóð nr. 17 við Hlaðbæ.

Arnór Snæbjörnsson (sign)

Karólína Finnbjörnsdóttir (sign)

Þorsteinn Þorsteinsson (sign)