



**Umhverfis- og skipulagsráð Reykjavíkur**  
**B.t. Hjálmars Sveinssonar formanns**  
**Borgartúni 10-12**  
**105 Reykjavík**

Reykjavík, hinn 22. mars 2018

**Efni: beiðni um endurskoðun/upptöku umsóknar**

Til skrifstofu minnar hefur leitað félagið Balance ehf. kt. 460505-0540, Viðarási 26 í Reykjavík, og farið þess á leit að undirritaður gæti hagnuna félagsins í samskiptum við Reykjavíkurborg. Nánar tiltekið varðar málið beiðni umbjóðanda míns um endurskoðun/endurupptöku ákvörðunar um að synja umbjóðanda mínum um breytingar á skilmálum deiliskipulags Kvosarinnar vegna lóðarinnar nr. 3B við Veltusund í Reykjavík. Er umbjóðandi minn eigandi fasteignarinnar á lóðinni.

Upphaf málsins má rekja aftur til 30. apríl 2007 þegar Teiknistofa Gunnars Óskarssonar, m.a. f.h. umbjóðanda míns, lagaði bréflega fram fyrirspurn um breytt deiliskipulag lóða nr. 4 og 6 við Austurstræti og nr. 3A og 3B við Veltusund. Í svari skipulagsfulltrúa borgarinnar, dags. 29. maí s.á., var jákvæð umsögn veitt nema hvað varðar hækkun húsanna og bent á að draga þyrfti úr umfangi framkvæmdanna. Var tekið tillit til ábendinga skipulagsfulltrúa og hefur umbjóðandi minn staðið í umfangsmiklum og kostnaðarsömum framkvæmdum á fasteigninni síðan þá. Áður en umbjóðandi minn tók við eigninni og hóf framkvæmdir á henni hafði hún staðið afskipt í langan tíma og hrakað mikið útlitslega. Því var það mikil bragarbót fyrir borgina að umbjóðandi minn skyldi fjárfesta í eigninni og ráðast í endurbætur á henni. Af þeim sökum einum var ekki óeðlilegt að borgaryfirvöld tækju jákvætt í framkvæmdirnar enda hefur umbjóðandi minn bæði notið velvildar og leiðsagnar borgaryfirvalda í framkvæmdunum í gegnum árin. Frá upphafi lá ljóst fyrir að til stóð að reka gistipjónustu í húsinu eins og fram kom í upphaflega erindinu frá apríl 2007.

Rétt er að geta þess að framkvæmdir töfðust tímabundið vegna afleiðinga efnahagshrunsins 2008 en komust fljótt aftur á ról og eru á lokastigi í dag. Mestu tafirnar á framkvæmdunum hafa aftur á móti stafað af meðferð skipulagsyfirvalda Reykjavíkurborgar á málinu og eftirliti því tengdu. Verður borgin að axla ábyrgðar á kostnaðarsömum töfum sem hún olli á framkvæmdunum. Fólust þær tafir í stöðvun framkvæmda einkum vegna klæðningar á ytra byrði hússins. Það skal þó tekið fram að samtímis hafði borgin líka til meðferðar ábendingar um úrbætur innandyra er vörðuðu einkum brunavarnir vegna



## LÖGMENN SUNDAGÖRÐUM

fyrirhugaðrar gistipjónustu. Upphaflega hafði staðið til að klæða húsið bárujárnri en til þess að koma sem mest til móts við kröfur um að viðhalda upphaflegri götummynd og færa húsið í upprunalegt horf var klæðningunni breytt í timbur. Var þetta ákveðið í samráði við minjastofnun og húsafriðunarnefnd. Skipulagsyfirvöld borgarinnar voru aftur á móti ekki tilbúin að heimila breytinguna og stöðvuðu framkvæmdir. Á þeim tímapunkti var húsið aðeins klætt pappa að utan og þannig stóð húsið í tæp tvö ár meðan borgin dró lappirnar með að samþykkja breytta klæðningu sem allir fagaðilar mældu eindregið með. Borgin gaf svo loksins leyfi fyrir breyttri klæðningu á haustdögum 2013 og gátu þá framkvæmdir haldið áfram.

Eins og fyrirbyggjandi gögn í málinu sýna þá stóð frá upphafi til að reka gististarfsemi í fasteigninni. Þannig var málið lagt fyrir borgina frá öndverðu og tóku framkvæmdir í hvívetna mið af því. Að sama skapi tóku eftirlitsaðilar skipulagsyfirvalda borgarinnar tillit til þessa í eftirlitsstörfum sínum. Þannig gerðu eftirlitsaðilar á vegum Reykjavíkurborgar kröfur um frágang innandyra á húsnæðinu til samræmis við þær kröfur sem gerðar eru til atvinnuhúsnæðis. Má þar nefna kröfur um þrefalda gifsklæðningu, skiptingu rýma niður í brunahólf, eldvarnarveggi og vatnsúðakerfi (sprinkler). Ef til hefði staðið að húsnæðið yrði eingöngu nýtt undir langtímaleigu íbúða þá hefðu starfsmenn borgarinnar aldrei átt að hafa framangreindar kröfur uppi enda aðrar vægari kröfur gerðar til íbúðarhúsnæðis. Komi til þess að umbjóðanda mínum verði meinað að starfrækja gistipjónustu í húsnæðinu mun hann gera kröfu um að borgin endurgreiði honum þann kostnað sem hann hafði af því að uppfylla ofangreindar kröfur starfsmanna borgarinnar. Af framangreindu er ljóst að starfsmenn Reykjavíkurborgar komu fram gagnvart umbjóðanda mínum eins og húsnæðið væri ætlað til gistipjónustu allan framkvæmdatímann. Var oft haft á orði um þetta bæði af hálfu starfsmanna borgarinnar sem og af hálfu umbjóðanda míns í samskiptum við eftirlitsaðila borgarinnar undir framgangi framkvæmdanna.

Á þessum tíma gerði Reykjavíkurborg meira en að veita umbjóðanda mínum jákvæða hvatningu með loforðum um jákvæða úrlausn leyfaumsókna. Beitti borgin sér beinlínis fyrir því að framkvæmdum yrði hraðað til þess að fegra götummyndina og ásýnd miðbæjarins. Þess má geta að árið 2015 var umbjóðandi minn boðaður á fund hjá skipulagfulltrúa þar sem lagt var hart að honum að halda framkvæmdum áfram ellegar yrðu allir styrkir afturkallaðir. Í október sl. kvað svo við nýjan tón þegar skipulagsfulltrúi Reykjavíkur gaf neikvæða umsögn um að heimilia skammtímaleigu í húsinu og var það í fyrsta skipti sem Reykjavíkurborg hefur gefið neikvæða umsögn um framkvæmdina.

Viðurkennt er í stjórnslurétti að yfirlýsingar starfsmanna stjórnslunnar geti leitt til þess að hjá borgurunum skapist málefnalegar væntingar sem stjórnvöldum getur, eftir atvikum, verið skylt að taka tillit til við meðferð mála. Kallast þetta meginreglan um réttmætar væntingar. Til þess að málsaðili geti byggt á framangreindri meginreglu þarf einkum þrennt að koma til. Í fyrsta lagi þurfa hinar huglægu væntingar málsaðila að hafa orðið til fyrir tilverknað stjórnvalda, í öðru lagi þarf málsaðili að hafa verið grandlaus um að yfirlýsing stjórnvalds hafi ekki verið bindandi og í þriðja lagi þurfa væntingar málsaðila að vera réttmætar samkvæmt hlutlægum mælikvarða. Hæstiréttur, sem og aðrir dómstólar og umboðsmaður Alþingis, hafa beitt meginreglunni um réttmætar væntingar í stórnslurétti og byggt á sjónarmiðum hennar í fjölda dóma og niðurstaðna. Hefur



## LÖGMENN SUNDAGÖRÐUM

umboðsmaður Alþingis m.a. ítrekað í álitum sínum að sjónarmið um réttmætar væntingar hafa fengið aukið vægi í stjórnsýslurétti á síðari árum, sbr. álit í málum nr. 7144/2012 og 8735/2015. Atvik máls þessa verða hæglega heimfærð undir ofangreind skilyrði meginreglunnar. Eins og að ofan er reifað var borginni gert grein fyrir því frá upphafi að til stæði að reka gistipjónustu í húsinu. Fyrir því var veitt jákvæð umsögn með ábendingum um breytingar varðandi stærð sem umbjóðandi minn fór eftir. Með þessu urðu til huglægar væntingar hjá umbjóðanda mínum. Til viðbótar tóku allar ábendingar eftirlitsaðila borgarinnar um úrbætur á húsnæðinu mið af því að starfrækja ætti gistipjónustu í húsinu. Með því sköpuðu ekki aðeins orð heldur einnig athafnir starfsmanna borgarinnar huglægar væntingar hjá umbjóðanda mínum. Umbjóðandi minn var í góðri trú um að þessar athafnir og yfirlýsingar starfsmanna borgarinnar væru bindandi enda var úrbætur á húsnæðinu hrint í framkvæmd eftir tilmælum frá starfsmönnum skipulagsyfirvalda. Umbjóðandi minn var því grandlaus enda eiga borgararnir að geta treyst tilmælum og leiðbeiningum starfsmanna stjórnvalda. Að sama skapi verður að teljast eðlilegt og réttmætt eftir hlutlægum mælikvarða að umbjóðandi minn hafi bundið traust við framangreindar athafnir og yfirlýsingar starfsmanna borgarinnar. Ljóst er af þessu að réttmætar væntingar sköpuðust hjá umbjóðanda mínum fyrir tilverknað orða og athafna starfamanna Reykjavíkurborgar sem taka þarf tillit til við meðferð málsins.

Umbjóðandi minn telur einnig að samkeppnissjónarmið mæli með því að honum verði heimilað að reka gistipjónustu á efri hæðum hússins. Í því sambandi vísar hann til álits Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2009 frá 16. desember 2009. Í álitinu segir að taka verði ríkt tillit til samkeppnissjónarmiða við meðferð og ákvarðanir í skipulagsmálum. Lagði Samkeppniseftirlitið áherslu á að á landfræðilegum mörkuðum væru skapaðar aðstæður sem eru til þess fallnar að virkja samkeppni á sem áhrifaríkastan máta. Einnig kemur fram í álitinu að skipulagsyfirvöld beri þá skyldu gagnvart íbúum sínum að sköpuð séu skilyrði velmegunar en eftir því sem samkeppnisaðstæður séu betri því meiri ávinning fái neytendur af samkeppni. Ennfremur segir í álitinu að hverju sveitarfélagi ætti að vera bæði ljúft og skylt að búa svo um hnútana að skipulagsmálefni takmarki ekki samkeppni og gera allt sem í þess valdi stendur til að efla samkeppni. Í álitinu beindi Samkeppniseftirlitið þeim tilmælum til sveitarfélaga á Íslandi að hafa tiltekna meginreglur til hliðsjónar við skipulagsmálefni sem hafa það að markmiði að ýta undir kraftmikið atvinnulíf til lengri tíma og auka ávinning neytenda. Tilmælin fólu m.a. í sér að við skipulagningu hverfa og svæða væru ekki settar samkeppnislegar takmarkandi kvaðir á fyrirtæki á tilteknum mörkuðum, og að gerðar yrðu ráðstafanir, eins og mögulegt er, til þess að ný eða smærri fyrirtæki fengju lóðir fyrir atvinnustarfsemi sína í eldri og þegar skipulögðum hverfum og voru sveitarfélag sérstaklega hvött til þess að hafa þessi sjónarmið í huga við breytingar á deiliskipulagi. Þá var tiltekið að gefa ætti nýjum og minni keppinautum færi umfram markaðsráðandi fyrirtæki. Einnig voru sveitarfélög hvött til að beiti sér gegn samkeppnishamlandi kvöðum, t.d. um að óheimilt væri að vera með tiltekna starfsemi á viðkomandi lóð. Var það mat Samkeppniseftirlitsins að ofangreind tilmæli myndu stuðla að opnun landræðilegra markaða og koma þannig í veg fyrir óþarfar opinberar aðgangshindranir. Umbjóðandi minn er lítið fyrirtæki sem er með fyrrgreindum framkvæmdum að hassla sér völl á markaði fyrir gistipjónustu. Hann á fasteign í miðbænum en sökum þess að stórir keppinautar hans hafa þegar komið ár sinni vel fyrir borð á því svæði þá á að meina honum aðgengi að viðkomandi markaði. Þetta telur



## LÖGMENN SUNDAGÖRÐUM

Umbjóðandi minn ganga í berhögg við samkeppnissjónarmið og tilmæli Samkeppniseftirlitsins og hvetur því borgaryfirvöld til þess að endurskoða fyrri afstöðu sína í málinu.

Umbjóðandi minn byggir einnig á því að líta verði til þess að staðsetning og gerð fasteignarinnar takmarkar mjög mögulega notkun hennar. Húsnæðið er og hefur verið skipulagt sem íbúðarhúsnæði með fimm litlum stúdíóíbúðum á tveimur efri hæðum þess en með veitingasölu á jarðhæð. Um er að tefla afar litlum stúdíóíbúðum sem henta illa undir langtímaleigu. Til marks má benda á að heildar fermetrafjöldi allra íbúðanna fimm er samanlagt 130 fm. Eftirspurn eftir svo smáum leigurýmum til langtímaleigu er hverfandi. Til viðbótar verður að líta til þess að kostnaðarverð leigu á þessum reit borgarinnar er það hátt að útleiga er ekki raunhæf út frá rekstrarlegum forsendum nema í tengslum við gistipjónustu. Ennfremur þarf að taka tillit til þess að fasteignin er umkringd hótélum og ferðamannatengdum rekstri sem gerir eftirspurn eftir almennu leiguhúsnæði á þessum reit enn minni. Smæð íbúðanna og hátt leiguverð girðir fyrir að raunhæft sé út frá rekstrarlegum forsendum að setja íbúðirnar í langtímaleigu líka og deiliskipulag gerir nú ráð fyrir. Þar með er brostinn rekstargrundvöllur hússins og útlit fyrir að það muni standa autt og ónýtt ef af verður.

Umbjóðandi minn vill vekja athygli á því að sökum þess hve gistirýmin í húsinu eru smá og fá þá eru litlar sem engar líkur á því að starfseminni fylgi rask fyrir nánasta umhverfi. Fjöldi mögulegra gesta er það lágur að umferð til og frá húsnæðinu verður með minnsta móti og mun ekki hafa nein teljandi áhrif á almenna umferð bifreiða eða fótgangandi. Gistirýmið eins og það er í dag gerir ráð fyrir þörum í hverju rými í mesta falli. Ekki mun koma til umferðar langferðabíla og hópa ferðamanna, eins og gengur og gerist hjá starfandi og fyrirhugðum hótélum í Kvosinni. Engum teljandi þyngslum á stoðkerfi borgarinnar mun því til að dreifa vegna starfseminnar. Telur umbjóðandi minn einsýnt að heimila verði umbeðna starfsemi enda muni hún ekki koma til með að hafa nein teljandi áhrif á umferð, menningu eða yfirbragð Kvosarinnar. Til samanburðar má líta til fyrirhugaðrar hótélbyggingar á svokölluðum Landsímareit þar sem umferð rútbíla og ferðmanna verður beint á móti Alþingi Íslendinga.

Umbjóðandi minn hefur mjög mikla hagsmuni af útgáfu byggingarleyfisins enda hefur hann fjárfest gríðarlegum fjármunum í verkefnið, fyrir utan fjármögnun hjá fjármálafyrirtækjum. Þess má geta að umbjóðandi minn hefur aldrei fengið endurgreiðslu virðisaukaskatts á framkvæmdatímanum m.a. sökum þess hve borgin dró lengi afgreiðslu leyfisumsóknar hans. Umbjóðandi minn áætlar að hann eigi 30 milljónir kr. inni í vegna endurgreiðanlegs virðisaukaskatts. Ef til hefði staðið að byggja venjulegar íbúðir til langtímaleigu þá hefði umbjóðandi minn sótt um sértæka skráningu hjá Ríkisskattstjóra sem hefði gert honum kleift að fá virðisaukaskattinn endurgreiddan fyrir.

Að öllu ofangreindu sögðu telur umbjóðandi minn að skilyrði séu til þess að Reykjavíkurborg endurskoði fyrri afstöðu sína og hemili rekstur gistipjónustu á tveimur efri hæðum hússins að Veltusundu 3B. Fyrir því eru fordæmi að deiliskipulagi hafi verið breitt vegna rekstrarlegra forsenda þar sem rektur annarrar starfsemi hafi verið talinn óhagstæður í tilteknu húsnæði. Með bréfi þessu er þess vinsamlegast óskað að umhverfis-



## LÖGMENN SUNDAGÖRÐUM

og skipulagsráð endurskoði málið og veiti undirrituðum leyfi fyrir breytri notkun húsnæðisins til samræmis við fyrri loforð starfsmanna borgarinnar í gegnum árin. Þá er þess einnig óskað að umbjóðandi minn fái að kynna máli fyrir úrskurðar- og umhverfisnefnd á nefndarfundi. Sé frekari upplýsinga óskað verða þær fúslega veittar og er bent á að hafa samband við undirritaðan lögmann.

Virðingarfyllst,

Sævar Þór Jónsson lögmaður





Árið 2018, fimmtudaginn 6. desember, kom úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála saman til fundar í húsnæði nefndarinnar að Skuggasundi 3, Reykjavík. Mætt voru Nanna Magnadóttir forstöðumaður, Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor og Ásgeir Magnússon dómstjóri.

**Fyrir var tekið mál nr. 72/2018, kæra á ákvörðun umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkurborgar frá 25. apríl 2018 um að staðfesta neikvæða afgreiðslu skipulagsfulltrúa á fyrirspurn.**

Í málinu er nú kveðinn upp svofelldur

### úrskurður:

Með bréfi til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, dags. 14. maí 2018, er barst nefndinni sama dag, kærir Balance ehf., eigandi fasteignarinnar Veltusunds 3b, þá ákvörðun umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkurborgar frá 25. apríl 2018 að staðfesta neikvæða afgreiðslu skipulagsfulltrúa á fyrirspurn um „leiðréttingu á skilmálum um banni á skammtímaleigu í Veltusundi 3B.“ Skilja verður málalíbúnað kæranda svo að þess sé krafist að ákvörðunin verði felld úr gildi.

Gögn málsins bárust úrskurðarnefndinni frá Reykjavíkurborg 8. júní 2018.

**Málavextir:** Hinn 3. janúar 2018 sendi kærandi inn erindi með yfirskriftinni „Fyrirspurn til skipulagsfulltrúa“. Í stuttri lýsingu á erindinu sagði m.a.: „Fyrirspurn um leiðréttingu á skilmálum um banni á skammtímaleigu í Veltusundi 3B.“ Með bréfi, dags. 22. janúar 2018, var kæranda tilkynnt um að á fundi skipulagsfulltrúa 19. s.m. hefði hann tekið neikvætt í fyrirspurnina þar sem hún samræmdist ekki skipulagi. Vísaði skipulagsfulltrúi til umsagnar sinnar frá 17. s.m. Í umsögninni sem fylgdi nefndu bréfi kom fram að lögð væri fram fyrirspurn um breytingu á skilmálum deiliskipulags Kvosarinnar vegna lóðarinnar nr. 3b við Veltusund. Í niðurstöðu umsagnarinnar segir að neikvætt sé tekið í að heimila gististað í flokki II að Veltusundi 3b þar sem starfsemin sé ekki í samræmi við landnotkun í aðalskipulagi og gildandi deiliskipulag.

Með bréfi, dags. 22. mars s.á., fór kærandi fram á að umhverfis- og skipulagsráð Reykjavíkur myndi endurskoða ákvörðun skipulagsfulltrúa. Í bréfinu sagði að fordæmi væru fyrir því að deiliskipulagi hefði verið breytt vegna rekstrarlegra forsendna þar sem rekstur annarrar starfsemi hefði verið talinn óhagstæður í tilteknu húsnæði. Var óskað eftir að umhverfis- og skipulagsráð myndi veita kæranda leyfi fyrir breyttri notkun húsnæðisins til samræmis við fyrri loforð starfsmanna í gegnum árin. Á fundi sínum 25. apríl s.á. staðfesti umhverfis- og skipulagsráð afgreiðslu skipulagsfulltrúa frá 19. janúar s.á.

**Málsrök kæranda:** Kærandi vísar til þess að upphaf málsins megi rekja til fyrirspurnar frá 30. apríl 2007 um breytt deiliskipulag tiltekinnna lóða, m.a. lóðar nr. 3b við Veltusund, þar sem áætlað hefði verið að reka gistipjónustu í húsinu. Í svari skipulagsfulltrúa borgarinnar frá 29.

maí s.á. hafi jákvæð umsögn verið veitt nema hvað varðaði hækkun húsanna og umfang framkvæmda. Viðurkennt sé í stjórnvöldum að yfirlýsingar starfsmanna stjórnvöldunnar geti leitt til þess að hjá borgurunum skapist málefnalegar væntingar, sem stjórnvöldum geti eftir atvikum verið skylt að taka tillit til við meðferð mála. Kallist þetta meginreglan um réttmætar væntingar. Kærandi hafi haft huglægar væntingar vegna jákvæðrar umsagnar borgarinnar um að rekin yrði gistipjónusta í húsinu. Hann hafi verið í góðri trú um að athafnir og yfirlýsingar starfsmanna borgarinnar væru bindandi, enda hafi úrbótum á húsnæðinu verið hrint í framkvæmd eftir tilmælum frá starfsmönnum skipulagsyfirvalda. Telja verði eðlilegt og réttmætt eftir hlutlægum mælikvarða að kærandi hafi bundið traust við framangreindar athafnir og yfirlýsingar starfsmanna borgarinnar.

Líta verði til staðsetningar og gerðar fasteignarinnar, en hún takmarki verulega notkun hennar. Húsnæðið hafi verið skipulagt sem íbúðarhúsnæði með fimm litlum stúdíóíbúðum á tveimur efri hæðum. Eftirspurn eftir svo smáum leigurýmum til langtímaleigu sé hverfandi. Ekki sé raunhæft út frá rekstrarlegum forsendum að setja íbúðirnar í langtímaleigu, líkt og deiliskipulagið geri nú ráð fyrir. Þá mæli samkeppnissjónarmið með því að honum verði heimilað að reka gistipjónustu á efri hæðum hússins. Hann hafi mikla hagsmuni af því að nýta húsnæðið, líkt og staðið hafi til frá árinu 2007, enda hafi hann lagt í gríðarlegar fjárfestingar vegna verkefnisins.

Skilyrði séu fyrir hendi til þess að kæranda verði heimilaður rekstur gistipjónustu á tveimur efri hæðum hússins að Veltusundi 3b. Fyrir því séu fordæmi að deiliskipulagi hafi verið breytt vegna rekstrarlegra forsendna þar sem rekstur annarrar starfsemi hafi verið talin óhagstæður í tilteknu húsnæði.

**Málsrök Reykjavíkurborgar:** Af hálfu borgaryfirvalda er þess aðallega krafist að kærinni verði vísað frá úrskurðarnefndinni, þar sem ekki sé um stjórnvaldsákvörðun að ræða, en ella að kröfum kæranda verði hafnað. Ekki sé búið að taka stjórnvaldsákvörðun í máli því sem hafi byrjað með erindi kæranda, dags. 3. janúar 2018. Með tölvubréfi 28. apríl s.á. hafi kæranda einungis verið kynnt niðurstaða í málinu hjá umhverfis- og skipulagssviði vegna fyrirspurnar, en ekki verið tekin formleg stjórnvölduákvörðun.

**Athugasemdir kæranda vegna frávísunarkröfu Reykjavíkurborgar:** Kærandi bendir á að með stjórnvaldsákvörðun sé almennt vísað til þess þegar stjórnvald kveður einhliða á um rétt eða skyldu tiltekins aðila í ákveðnu máli í skjóli stjórnvölduákvæðs. Í málinu hafi Reykjavíkurborg tekið einhliða ákvörðun um réttindi kæranda til þess að mega nýta eign sína með tilteknum hætti.

Með bréfi kæranda, dags. 22. mars 2018, hafi þess beinlínis verið óskað með skýlausu orðalagi að umhverfis- og skipulagsráð Reykjavíkur veitti kæranda leyfi fyrir breyttri notkun hússins að Veltusundi 3b. Þess hafi beinlínis verið krafist að tekin yrði stjórnvaldsákvörðun í málinu. Umhverfis- og skipulagsráð hafi afgreitt erindið með því að staðfesta fyrri afgreiðslu, eins og það sé orðað í fundargerð ráðsins frá 25. apríl s.á. Með því hafi erindinu verið synjað, enda hafi ekki verið fallist á beiðni kæranda um að fá leyfi fyrir breyttri notkun húsnæðisins.

Því sé mótmælt að erindi kæranda frá 22. mars 2018 hafi verið fyrirspurn. Efni bréfsins sé skýrt og skorinort. Vísun til fyrirspurnar kæranda frá 3. janúar s.á. breyti þar engu um. Þegar kærandi hafi leitað til borgarinnar í janúar þá hafi hann ekki notið liðsinnis lögmanns og því hafi starfsmönnum borgarinnar borið að veita honum leiðbeiningar um hvernig hann gæti leitað réttar síns innan stjórnvölduákvæðs borgarinnar. Verði borgin að bera hallann af því að

leiðbeiningar hafi ekki verið betri en svo að kærandi hafi ekki fengið efnislega meðferð á erindi sínu. Þá verði einnig að líta til efnis erindis en ekki heitis. Þótt erindið kunni að hafa fengið heitið fyrirspurn þá hafi það falið í sér beiðni um breytta notkun fyrir húsnæði sem myndi heimila kæranda að reka þar gististað. Neikvæð umsögn skipulagsfulltrúa hafi falið í sér synjun á erindinu efnislega. Erindi hans til skipulagsfulltrúa hafi þó engin áhrif á erindi hans til umhverfis- og skipulagsráðs, enda fari ráðið með fullnaðarafgreiðslu erinda á skipulagssviði borgarinnar.

Líta verði til verkefna og hlutverks umhverfis- og skipulagsráðs, en ráðið starfi eftir umboði borgarinnar í samræmi við 6. gr. skipulagslaga nr. 123/2011. Ákvæðið heimili sveitarstjórn að fela skipulagsnefnd fullnaðarafgreiðslu mála samkvæmt lögunum. Þá segi í samþykktum umhverfis- og skipulagsráðs að ráðið taki ákvarðanir um mál er varði verksvið þess og hafi eftirlit með því að samþykktum og stefnumörkum þess sé fylgt. Af þessu sé ljóst að umhverfis- og skipulagsráð borgarinnar annist fullnaðarafgreiðslu mála á þessu sviði fyrir Reykjavíkurborg og taki ákvarðanir um réttindi og skyldu aðila í skjóli þess stjórnisluvalds.

**Niðurstaða:** Í máli þessu er deilt um afgreiðslu Reykjavíkurborgar frá 25. apríl 2018 þar sem staðfest var af umhverfis- og skipulagsráði neikvætt svar skipulagsfulltrúa við fyrirspurn um „leiðréttingu á skilmálum um banni á skammtímaleigu í Veltusundi 3B.“ Kom það svar til vegna erindis sem beint var til skipulagsfulltrúa sem fyrirspurn í gegnum vefsvæði Reykjavíkurborgar. Bókun skipulagsfulltrúa og umsögn hans bera þess enda merki að um afgreiðslu á fyrirspurn væri að ræða. Í erindi kæranda til umhverfis- og skipulagsráðs 22. mars s.á. var beiðni um „endurskoðun/upptöku umsóknar“ og þar m.a. vísað til þess að fordæmi væru fyrir því að deiliskipulagi hefði verið breytt. Var þess og óskað að umhverfis- og skipulagsráð endurskoðaði málið og veitti kæranda leyfi fyrir breyttri notkun húsnæðis þess sem um ræðir. Af tilvitnuðu orðalagi og yfirskrift erindisins verður ekki annað séð en að kærandi hafi öðrum þræði óskað eftir endurskoðun á fyrra erindi sínu, sem hann hafi jafnframt litið á sem umsókn sem hann óskaði efnislegrar afgreiðslu á. Kom enda fram í hinu nýrra erindi kæranda að málið varðaði synjun á breytingu skilmála deiliskipulags Kvosarinnar vegna fasteignar hans. Afgreiddi umhverfis- og skipulagsráð erindi kæranda með þeim hætti að staðfest var fyrri afgreiðsla skipulagsfulltrúa frá 19. janúar 2018.

Samkvæmt 2. mgr. 26. gr. stjórnislylulaga nr. 37/1993 verður ákvörðun, sem ekki bindur enda á mál, ekki kærð fyrr en málið hefur verið til lykta leitt. Fyrirspurn um afstöðu yfirvalda til erindis verður ekki lögð að jöfnu við formlega umsókn og svar yfirvalds í slíku tilfelli getur eðli máls samkvæmt ekki talist stjórnvaldsákvörðun með þeirri réttarverkan sem slíkri ákvörðun fylgir, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnislylulaga. Sama á við um synjun á endurupptöku á afgreiðslu fyrirspurnar. Er því ljóst að sú ákvörðun umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkur að staðfesta neikvæða afgreiðslu skipulagsfulltrúa vegna fyrirspurnar kæranda fól ekki í sér lokaákvörðun sem kærð verður til úrskurðarnefndarinnar, sbr. framangreind lagafyrirmæli. Verður kærumáli þessu að því leytinu til vísað frá úrskurðarnefndinni.

Þrátt fyrir að erindi kæranda frá 3. janúar 2018 hafi verið í formi fyrirspurnar ber beiðni hans um endurupptöku frá 22. mars s.á. með sér að gerð var sjálfstæð krafa um að breytt yrði skilmálum deiliskipulags. Var rík ástæða fyrir Reykjavíkurborg til að beina málinu í þann farveg með hliðsjón af því sem fram kemur í 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 að landeigandi eða framkvæmdaraðili geti óskað eftir því við sveitarstjórn að gerð sé tillaga að skipulagi eða breytingu á deiliskipulagi á sinn kostnað. Þótt ekki hafi verið vísað til þess að beiðnin væri lögð fram á grundvelli 2. mgr. 38. gr. skipulagslaga er til þess að líta að á stjórnvöldum hvílir rík leiðbeiningarskylda, sbr. 7. gr. stjórnislylulaga, og að þar sem



eingöngu var um skilmálabreytingu að ræða stóð skortur á fullnaðargögnum vart efnislegri afgreiðslu í vegi. Hefði borgaryfirvöldum, með vísan til 7. og 10. gr. stjórnsýslulaga, að lágmarki borið að ganga úr skugga um hvort skilja bæri erindi kæranda sem beiðni um endurupptöku á afgreiðslu á fyrirspurn eða umsókn og leiðbeina þar um, enda gaf orðalag erindisins tilefni til þess. Ljóst er að ekki liggur fyrir lokaákvörðun hvað varðar þann hluta erindis kæranda sem líta verður á sem umsókn um breytingu á deiliskipulagi, enda hefur henni hvorki verið synjað né hún samþykkt. Af því verður kærandi þó ekki látinn bera halla. Verður að svo komnu að líta svo á að kærður sé óhæfilegur dráttur á afgreiðslu máls, en skv. 4. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga er heimilt að kæra slíkan drátt til þess stjórnvalds sem ákvörðun í málinu verður kærð til. Með hliðsjón af því að borgaryfirvöld telja að málinu sé lokið af sinni hálfu og að ríflega hálf tveim árum er frá því að kæra barst úrskurðarnefndinni verður lagt fyrir skipulagsyfirkvöld í Reykjavík að taka þann hluta erindis kæranda frá 22. mars 2018 sem laut að skilmálabreytingu á deiliskipulagi Kvosarinnar til efnislegrar meðferðar án frekari tafa.

Uppkvæðning úrskurðar í máli þessu hefur dregist sökum mikils fjölda og umfangs mála sem skotið hefur verið til úrskurðarnefndarinnar.

### Úrskurðarorð:

Kröfu kæranda um ógildingu ákvörðunar umhverfis- og skipulagsráðs Reykjavíkur frá 25. apríl 2018, um að staðfesta neikvæða afgreiðslu skipulagsfulltrúa á fyrirspurn, er vísað frá úrskurðarnefndinni.

Lagt er fyrir skipulagsyfirkvöld í Reykjavík að taka umsókn kæranda frá 22. mars 2018, um breytingu á skilmálum deiliskipulags Kvosarinnar vegna lóðar nr. 3b við Veltusund, til efnislegrar afgreiðslu án ástæðulauss dráttar.

---

Nanna Magnadóttir (sign)

---

Aðalheiður Jóhannsdóttir (sign)

---

Ásgeir Magnússon (sign)

## Minnisblað v/Veltusunds 3b.

Við yfirlestur staðfesta deiliskipulaga á skipulagssvæði Kvosarreitsins komu eftirfarandi áhugaverðar upplýsingar fram. Þær ættu að gefa fordæmi og styrkja málstað Veltusundsins með tilvísun til jafnræðis reglu.

Deiliskipulagsbreyting fyrir lðnaðarbankareitinn „Lækjargata-Vonarstræti-Skólabrú „ samþ. 22/12 2016

Sjá:<http://skipulagsaetlanir.skipulagsstofnun.is/skipulagvefur/DisplayDoc.aspx?itemid=28636238900669563506>

Þar stendur í almennum skilmálum um nýtingu:

***„Í húsinu Skólabrú 2 er rekin gistipjónusta, en húsið er skráð íbúðarhús hjá Þjóðskrá. Með nýju deiliskipulagi verður heimiluð gistipjónusta í húsinu.“***

MBK Daði

## Úttekt á hlutfalli húsrýmis í notkun til gistiþjónustu Kvosinni.

1. Samkvæmt deiliskipulagsbreytingu Kvosarinnar dagsettri 21/05 2015 skal hlutfall húsnæðis í gistiþjónustu eigi fara yfir 23% af birtri heildarstærð fasteigna á skipulagssvæðinu (sjá kort 1). Útreikningur á þáverandi ástandi er ekki tilgreindur í deiliskipulaginu eða í fundargerðum Umhverfis- og skipulagsráðs.
2. Birta heildarstærð fasteigna má nálgast á vef Þjóðskrár Íslands ásamt upplýsingum um skráða notkun. Til að áætla stöðu nýtingarkvótans voru áður nefndar upplýsingar fyrir allar fasteignir á skipulagssvæðinu skoðaðar. Þær upplýsingar má sjá í fylgiskjali 1 (dálkur 1).
3. Magn húsrýmis sem notað er til gistiþjónustu er einnig tilgreint í fylgiskjali 1 (dálkur 2). Skráning notkunar hjá Þjóðskrá er höfð til hliðsjónar en í nokkrum tilfellum er hún rangt skráð. Í þeim tilfellum var hún leiðrétt eftir vettvangskönnun. Nefna má að þær leiðréttingar voru í öllum tilfellum til aukningar skráðs gistirýmis.
4. Samkvæmt áður nefndum gögnum (sjá fylgiskjal 1) er núverandi heildarstærð fasteigna á svæðinu 170 þús fm og af þeim eru 28 þús fm nýttir til gistiþjónustu. Hlutfall gistiþjónustu af heildarstærð fasteigna á skipulagssvæðinu er því í dag 16,6%.
5. Framtíðar uppbygging á þremur skipulagsreitum á svæðinu mun hafa veruleg áhrif á nýtingarkvótann. Þeir reitir eru lðnaðarbankareiturinn, Landssímareiturinn og Alþingisreiturinn.
6. Á lðnaðarbankareit er gert ráð fyrir í deiliskipulagi (9/2 2017) að rísi 146 herbergja hótél. Leyft heildar byggingarmagn á reitnum er 7.865 fm. Samkvæmt vinningstillögu um hönnun hótelsins verður það 115 herbergja og 6.500 fm. Ennfremur var í nefndu deiliskipulagi gefin heimild til að breyta notkun Skólalbrúar 2 í gistiþjónustu en fyrri skráning hússins var íbúðarhús.
7. Á Alþingisreit er í deiliskipulagi (16/6 2016) gert ráð fyrir auknu byggingarmagni sem nemur 4.420 fm. Engin aukning á gistiþjónustu verður á reitnum.
8. Á Landssímareit er í gildi deiliskipulag frá 25/07 2013. Í því er heimilað aukið byggingarmagn; úr 11.929 fm í 16.835 fm. Ekki er nefnt í skipulaginu að fyrirhugaður sé rekstur gistiþjónustu á reitnum. Í ferli er nýtt deiliskipulag fyrir reitinn sem eykur byggingarmagnið lítillega eða í 17.175 fm. Aukið byggingarmagn á reitum verður því um 5.000 fm. Ekki er tilgreindur leyfður fermetrafjöldi undir gistiþjónustu á reitnum. Á vefsíðu frakvæmdaraðilans kemur fram að rekið verði 160 herbergja hótél í gamla Landssímahúsinu og í nýrri viðbyggingu við Kirkjustræti. Miðað við stærð nefndra húsa og fjölda herbergja má áætla að um 7.000 fm fari þá undir gistiþjónustu ef af verður.

9. Að teknu tilliti til áætlaðrar framtíðaruppbyggingar á svæðinu mun nýtingarhlutfallið verða:

	Breyting á byggingarmagni	Aukning gistipjónustu
Iðnaðarbankareitur	+6.500 fm	+6.500 fm
Alþingisreitur	+4.420 fm	0
Landssímareitur	+5.000 fm	+7.000 fm
<b>SAMTALS:</b>	<b>+15.920 fm</b>	<b>+13.500 fm</b>

Framtíðarhlutfall gistipjónustu af heildarstærð fasteigna á svæðinu er því áætlað **22,45 %**.

10. Úttekt þessi er gerð að beiðni eigenda Veltusunds 3B í tengslum við óskir þeirra um að leyfð verði skammtímaútleiga á fimm litlum íbúðum í húsinu. Umræddar íbúðir eru um 230 fm að heildarstærð, áhrif þeirra á nýtingarhlutfallið til gistipjónustu í Kvosinni mun nema **0.12 prósentustigum** og rúmast því auðveldlega innan ákvæða deiliskipulagsins um Kvosina frá 21/05 2015.

Reykjavík, 15. apríl 2018

Daði Björnsson,  
Landupplýsingafræðingur M.Sc.

Fylgiskjal 1. Úttekt á hlutfalli húsrýmis í notkun til gistiþjónustu Kvosinni.

Heildarstærð fasteignar (fm)	Þar af nýtt til gistiþjónustu (fm)	Fasteignarheiti og skýring
442		Aðalstræti 10
1.504		Aðalstræti 11
457		Aðalstræti 12
4.735	3.635	Aðalstræti 16 (Hótel Reykjav Centrum, Landnámssýning 1100 fm)
1.534		Aðalstræti 2
2.841	2.841	Aðalstræti 4 (Center hótel Plasa)
5.290	2.468	Aðalstræti 6 (Center hótel Plasa)
358		Aðalstræti 7 (Landsímareitur)
2.392	572	Aðalstræti 8 (Center hótel Plasa)
3.093		Aðalstræti 9
1.653		Austurstræti 10a
5.895		Austurstræti 11 og Hafnarstræti 8,10,12,14
839		Austurstræti 12
2.298		Austurstræti 17
754		Austurstræti 12a
1.502		Austurstræti 14
2.614	2.064	Austurstræti 16 (Apótek hótel veitingahús á jarðhæð)
1.258		Austurstræti 18
639		Austurstræti 20
2.386		Austurstræti 22 og Lækjargata 2
282		Austurstræti 4 og Veltusund 3
2.589		Austurstræti 5
1.214	1.214	Austurstræti 6 (City Center hótel)
809		Austurstræti 3
1.511		Austurstræti 7
2.964		Austurstræti 8-10
645		Austurstræti 9
1.014		Dómkirkjan
1.200		Hafnarstræti 1-3
682		Hafnarstræti 15
359		Hafnarstræti 16
2.260		Hafnarstræti 17
680		Hafnarstræti 18
1.133		Hafnarstræti 19
1.881		Hafnarstræti 20
1.113		Hafnarstræti 4
3.810		Hafnarstræti 5
3.085		Hafnarstræti 7
54		Ingólfstorg 1
17		Ingólfstorg 3



93		Kirkjustræti 10
260		Kirkjustræti 10a
1.301		Kirkjustræti 12
1.464		Kirkjustræti 14
1.405	1.405	Kirkjustræti 2 (Herkastalinn)
760		Kirkjustræti 8
490		Kirkjustræti 8
548		Kirkjustræti 8b
763		Kirkjutorg 4
139		Kirkjutorg 6
214		Kirkjutorg 6a
269		Lækjargata 10
541		Lækjargata 14a
331		Lækjargata 14b
1.634		Lækjargata 2a
2.157		Lækjargata 4
523		Lækjargata 6a
590	450	Lækjargata 6b (Centric Guesthouse veitingahús á jarðhæð)
349		Lækjargata 8
4.075		Lækjartorg 1
743		Naustin 1
4.935	4.635	Pósthússtræti 11 (Hótel Borg veitingahús jarðhæð)
2.556		Pósthússtræti 13
447		Pósthússtræti 17
6.120	6.120	Pósthússtræti 2 (Radison Blue hotel)
762		Pósthússtræti 3
1.543		Pósthússtræti 5
1.180	980	Pósthússtræti 9 (Hótel Borg veitingahús jarðhæð)
387	387	Skólalabú 2 (Gistiheimilið Skólalabú)
291		Suðurgata 3
686	505	Templarasund 3 (Kvosin Downtown hotel)
944		Templarasund 5
1.007		Thorvaldsenstræti 2 (landsímareitur)
3.118		Thorvaldsenstræti 4 (landsímareitur)
2.271		Thorvaldsenstræti 6 (landsímareitur)
10.127		Tjarnargata 11
1.344		Tjarnargata 4
2.334		Tryggvagata 11
4.884		Tryggvagata 13
5.583		Tryggvagata 15
10.063		Tryggvagata 17
10.150		Tryggvagata 19
770		Tryggvagata 22
579		Vallarstræti 4 (landsímareitur)
523		Veltusund 3b

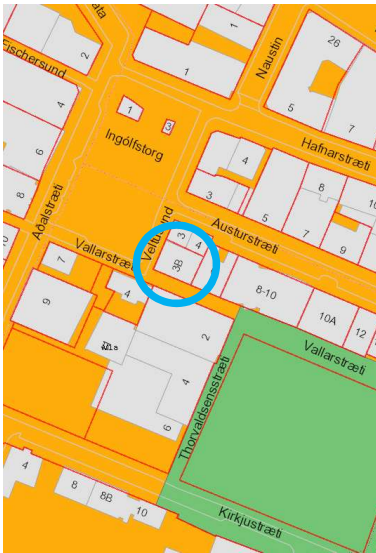
1.800		Vesturgata 2
669		Vesturgata 2A
1.536	1.040	Vesturgata 3 og 3b (Center hotel Plasa)
3.146		Vonarstræti 10
786		Vonarstræti 3
533		Vonarstræti 8
814		Vonarstræti 4
<b>170.323</b>	<b>28.316</b>	

## Kort 1. Skipulagssvæði Kvosar



### Veltusund 3B – Umsókn um deiliskipulagsbreytingu

Á embættisafgreiðslufundi skipulagsfulltrúa 1. febrúar 2019 var lögð fram umsókn Lögmanns Sundagörðum dags. 22. mars 2018, f.h. lóðarhafa, varðandi breytingu á skilmálum deiliskipulags Kvosarinnar vegna lóðarinnar nr. 3B við Veltusund, samkvæmt beiðni um endurupptöku frá 22. mars 2018. Í breytingunni felst að heimilt er að vera með gististarfsemi á efri hæðum hússins. Einnig er lagt fram minnisblað Daða Björnssonar ódags., úttekt á hlutfalli húsrýmis í notkun til gistingu í Kvosinni dags. 15. apríl 2018 og úrskurður úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála frá 6. desember 2018.



Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030



Skjástot af húsinu

### Skipulag í gildi

#### Aðalskipulag

Í gildi er Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030, samþykkt í borgarstjórn Reykjavíkur 26. nóvember 2013 og birt í B-deild stjórnartíðinda 26. febrúar 2014. Samkvæmt aðalskipulaginu er Veltusund 3b í miðborgarkjarna M1a.

Í aðalskipulagsbreytingu frá ágúst 2017 um landnotkunarskilmála í M1a kemur fram að á svæði M1a megi ekki breyta núverandi húsnæði, s.s. skrifstofuhúsnæði, íbúðum eða verslunarhúsnæði í gististarfsemi.

#### Deiliskipulag

Í gildi er deiliskipulag Kvosarinnar, samþykkt þann 1. október 1987 ásamt síðari breytingum.

Í deiliskipulagsbreytingu, dags. 21.05.2015, segir að hlutfall gistingu í Kvosinni og hluta Grjótaborps megi að hámarki vera 23% af samtölu birtrar stærðar eigna. Hámarkshlutfallið miðaði við útgefnar byggingarheimildir og heimildir um gistingu skv. samþykktum deiliskipulagsáætlunum.

Nýjasta deiliskipulagsbreytingin fyrir Veltusund 3B var samþykkt á embættisafgreiðslufundi skipulagsfulltrúa þann 17. febrúar 2017. Þar var afmarkaður byggingarreitur inni í porti á lóðinni en í breytingunni segir einnig:

- *Heimiluð notkun. Veitingastaður á 1. hæð, 5 íbúðir á efri hæðum. Inngangur veitingastaðar skal vera bæði frá Veltusundi og Vallarstræti.*
- *Skammtímaútleiga íbúða óheimil skv. núgildandi deiliskipulagsbreytingu Kvosarinnar sem samþykkt var í borgarráði 21. maí 2015.*



## Umsögn

Sótt er um breytingu á skilmálum deiliskipulags Kvosarinnar vegna lóðarinnar nr. 3B við Veltusund sem felst í að heimilt verði að vera með gististarfsemi á efri hæðum hússins.

Í umsókn er vísað í fyrri umfjöllun skipulagsfulltrúa um erindi sem barst embættinu þann 30.04.2007 og varðar breytingu á deiliskipulagi Kvosarinnar vegna lóðanna nr. 4 og 6 við Austurstræti og Veltusund 3 og 3a. Í erindinu frá 2007 er gert ráð fyrir endurbyggingu mannvirkja á lóðunum fyrir breytta notkun að hluta, hótél, verslun og þjónusta. Í umsögn skipulagsstjóra 2007 er þó ekki tekin afstaða til gististarfsemi í húsinu jafnvel þótt hún sé nefnd sem hluti áforma. Ekki kom til endurbyggingar þar sem neikvætt var tekið í erindið í heild sinni. Þannig voru teikningar Gunnars Óskarsonar arkitekts frá 2007 sem fylgdu erindinu hluti af áformum sem tekið var neikvætt í.

Í umsögn Minjastofnunar og bréfi Magnúsar Skúlasonar, fyrrv. formanns Húsafriðunarnefndar, (dags. 27.11.2017) kemur m.a. fram að endurgerð á upprunalegu útliti hússins hafi tekist vel til og að húsið hafi jákvæð áhrif á nánasta umhverfi. Þótt tekið sé undir það breytir það ekki afstöðu embættisins til starfsemi hússins.

Þess má geta að þann 8. september 2014 barst skipulagsfulltrúa fyrirspurn varðandi gistiheimili í flokki II á efri hæðum hússins á lóðinni nr. 3B við Veltusund. Í umsögn skipulagsfulltrúa dags. 6.10.2014 var tekið neikvætt í erindið.

Það liggur ekki fyrir að nokkurn tíma hafi formlega verið tekið jákvætt í gististarfsemi í húsinu nr. 3B við Veltusund. Skipulagslegar forsendur hafa breyst mikið síðan húsið var til umfjöllunar árið 2007 m.a. með tilkomu Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030 og síðar með framangreindri deiliskipulags- og aðalskipulagsbreytingu.

Neikvætt er tekið í að breyta skilmálum deiliskipulagsins til að heimila gististað í flokki II á 2. og 3. hæð hússins nr. 3B við Veltusund þar sem það samræmist ekki landnotkun í gildandi aðalskipulagi. Sem fyrr segir er sérstaklega tekið fram í skilmálum gildandi deiliskipulags (**dags. 21.05.2015**) að heimild sé fyrir 5 **íbúðum** á efri hæðum hússins og að skammtímaleiga sé þar óheimil.

## Niðurstaða

Neikvæð sbr. umsögn.

F.h. Skipulagsfulltrúa Reykjavíkur

Sólveig Sigurðardóttir  
arkitekt / verkefnastjóri