

Số: /TTr-BNV

Hà Nội, ngày tháng 11 năm 2025

Dự thảo**TỜ TRÌNH****Dự thảo Nghị định hướng dẫn việc lấy ý kiến Nhân dân về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính**

Kính gửi: Chính phủ

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025 và Quyết định số 1589/QĐ-TTg ngày 24/7/2025 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch triển khai thi hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15, Bộ Nội vụ trình Chính phủ về dự thảo Nghị định hướng dẫn việc lấy ý kiến Nhân dân về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính thay thế Nghị định số 54/2018/NĐ-CP ngày 16/4/2018 của Chính phủ hướng dẫn việc lấy ý kiến cử tri về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính (sửa đổi, bổ sung một số điều tại Nghị định số 66/2023/NĐ-CP ngày 24/8/2023), như sau:

I. SỰ CẦN THIẾT XÂY DỰNG NGHỊ ĐỊNH**1. Căn cứ chính trị**

Nghị quyết số 60-NQ/TW ngày 12/4/2025 của Hội nghị Trung ương 11 khóa XIII đã thông qua nội dung: “*Đồng ý chủ trương tổ chức chính quyền địa phương 2 cấp: cấp tỉnh (tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương), cấp xã (xã, phường, đặc khu trực thuộc tỉnh, thành phố); kết thúc hoạt động của đơn vị hành chính cấp huyện từ ngày 01/7/2025 sau khi Nghị quyết sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 2013 và Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 (sửa đổi) có hiệu lực thi hành*”.

2. Căn cứ pháp lý

2.1. Căn cứ Điều 110 Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam được tổ chức thành hai cấp, gồm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và các đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương do luật định.

2.2. Căn cứ Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15, việc thực hiện lấy ý kiến Nhân dân về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính so với Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) đã có nhiều thay đổi, cụ thể như sau:

a) Điều 1 Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 quy định đơn vị hành chính của nước ta được tổ chức thành 02 cấp, gồm có: Tỉnh,

thành phố trực thuộc trung ương (cấp tỉnh); xã, phường, đặc khu trực thuộc cấp tỉnh (cấp xã). Theo đó, trong hệ thống đơn vị hành chính không còn đơn vị hành chính cấp huyện (với 05 loại hình), đồng thời quy định mới loại hình “đặc khu” (cấp xã). Tuy nhiên, Nghị định số 54/2018/NĐ-CP ngày 16/4/2018 của Chính phủ hướng dẫn việc lấy ý kiến cử tri về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính đã được sửa đổi, bổ sung một số điều theo Nghị định số 66/2023/NĐ-CP ngày 24/8/2023 của Chính phủ (sau đây gọi là Nghị định số 54) đang được thiết kế để hướng dẫn việc lấy ý kiến cử tri về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính theo mô hình 03 cấp (cấp tỉnh - cấp huyện - cấp xã) theo quy định tại khoản 2 Điều 131 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019).

b) Khoản 3 Điều 10 Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 quy định việc thành lập, giải thể, nhập, chia đơn vị hành chính, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính phải được lấy ý kiến Nhân dân ở những đơn vị hành chính cấp xã chịu ảnh hưởng trực tiếp, không quy định cụ thể đối tượng lấy ý kiến Nhân dân là cử tri (theo quy định tại Điều 131 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, sửa đổi, bổ sung năm 2019). Do đó, việc áp dụng Nghị định số 54 không còn phù hợp với Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 nêu trên và không đảm bảo tính linh hoạt cho địa phương khi thực hiện lấy ý kiến Nhân dân về thành lập, giải thể, nhập, chia đơn vị hành chính, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính.

2.3. Căn cứ khoản 4 Điều 25 Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở số 10/2022/QH15, Nhân dân tham gia ý kiến đối với dự thảo đề án thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính, đặt tên, đổi tên đơn vị hành chính. Đồng thời, tại Điều 26 Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở nêu trên quy định một trong các hình thức lấy ý kiến Nhân dân là phát phiếu lấy ý kiến của hộ gia đình.

2.4. Quyết định số 1589/QĐ-TTg ngày 24/7/2025 của Thủ tướng Chính phủ ban hành Kế hoạch triển khai thi hành Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 đã giao Bộ Nội vụ chủ trì, phối hợp với Bộ Tư pháp, Văn phòng Chính phủ và các cơ quan, tổ chức có liên quan xây dựng dự thảo Nghị định của Chính phủ hướng dẫn việc lấy ý kiến về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính theo mô hình chính quyền địa phương 02 cấp.

3. Cơ sở thực tiễn

a) Ngày 12/6/2025, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 202/2025/QH15 về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh năm 2025 và ngày 16/6/2025, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành 34 Nghị quyết về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp xã của 34 tỉnh, thành phố năm 2025. Theo đó, cả nước có 34 đơn vị hành chính cấp tỉnh (06 thành phố và 28 tỉnh); 3.321 đơn vị hành chính cấp xã (2.621 xã, 687 phường và 13 đặc khu); kết thúc hoạt động của 696 đơn vị hành chính cấp huyện kể từ ngày 01/7/2025.

Quá trình sắp xếp đơn vị hành chính năm 2025 đã thay đổi toàn diện hệ thống chính trị tại địa phương từ mô hình chính quyền địa phương 03 cấp (cấp tỉnh - cấp huyện - cấp xã) thành mô hình chính quyền địa phương 02 cấp (cấp tỉnh - cấp xã). Vì vậy, các văn bản quy phạm pháp luật cũng cần được sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế để tạo hành lang pháp lý đồng bộ, thống nhất trong triển khai thực hiện chính quyền địa phương 02 cấp.

b) Thực tiễn triển khai Nghị định số 54 khi thực hiện sắp xếp đơn vị hành chính các cấp các giai đoạn 2019 - 2021 và giai đoạn 2023 - 2025, việc lấy ý kiến cử tri đã đạt được những thuận lợi nhất định, tuy nhiên vẫn còn một số khó khăn, bất cập, cụ thể như sau: do chưa xác định rõ được đơn vị hành chính chịu ảnh hưởng trực tiếp nên địa phương còn có nhiều cách hiểu khác nhau, dẫn đến việc triển khai thực hiện lấy ý kiến Nhân dân khi sắp xếp đơn vị hành chính các cấp chưa được đồng bộ, thống nhất.

c) Thực hiện Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở năm 2022, Nghị quyết số 76/2025/UBTVQH15 ngày 14/4/2025 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về việc sắp xếp đơn vị hành chính năm 2025, việc lấy ý kiến hộ gia đình đã đạt được hiệu quả cao, được sự đồng thuận từ Nhân dân khi Chính quyền địa phương các cấp tổ chức thực hiện lấy ý kiến về việc sắp xếp đơn vị hành chính cấp tỉnh, cấp xã năm 2025, đảm bảo thực hiện đầy đủ quyền và nghĩa vụ của công dân theo quy định tại Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở.

Từ những căn cứ chính trị, pháp lý và thực tiễn nêu trên, việc xây dựng và ban hành mới Nghị định của Chính phủ hướng dẫn việc lấy ý kiến Nhân dân về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính (thay thế Nghị định số 54 sửa đổi bổ sung năm 2023) là cần thiết.

II. MỤC ĐÍCH BAN HÀNH, QUAN ĐIỂM XÂY DỰNG DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH

1. Mục đích ban hành

Nhằm cụ thể hóa các quy định tại khoản 3 Điều 10 của Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 và Điều 25 của Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở số 10/2022/QH15, bảo đảm đầy đủ cơ sở pháp lý để thực hiện việc lấy ý kiến Nhân dân về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính trong điều kiện mô hình tổ chức chính quyền địa phương đã chuyển sang 02 cấp (cấp tỉnh và cấp xã).

2. Quan điểm xây dựng dự thảo Nghị định

a) Thể chế hóa đầy đủ và kịp thời các chủ trương, quan điểm của Đảng, Hiến pháp và Luật Tổ chức chính quyền địa phương về tổ chức đơn vị hành chính và chính quyền địa phương 02 cấp.

b) Bảo đảm tính hợp hiến, hợp pháp, đồng bộ, thống nhất của hệ thống pháp luật khi chuyển đổi mô hình tổ chức chính quyền địa phương từ 03 cấp sang 02 cấp, phù hợp với yêu cầu sắp xếp tổ chức bộ máy hành chính nhà nước tinh gọn, giảm tầng nấc trung gian.

III. QUÁ TRÌNH XÂY DỰNG DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH

Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025, Bộ Nội vụ đã tổ chức soạn thảo dự thảo Nghị định, cụ thể như sau:

1. Xây dựng hồ sơ dự thảo Nghị định;
2. Tổ chức lấy ý kiến các cơ quan Trung ương và chính quyền địa phương về dự thảo Nghị định; đồng thời, gửi Bộ Tư pháp thẩm định hồ sơ dự thảo Nghị định.
3. Căn cứ ý kiến góp ý của các cơ quan Trung ương và chính quyền địa phương và ý kiến thẩm định của Bộ Tư pháp, Bộ Nội vụ tiếp thu, chỉnh lý và hoàn thiện dự thảo nghị định trình Chính phủ xem xét, quyết định.

IV. BỐ CỤC VÀ NỘI DUNG CƠ BẢN CỦA DỰ THẢO NGHỊ ĐỊNH

1. Phạm vi điều chỉnh

Nghị định này hướng dẫn việc lấy ý kiến Nhân dân về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính ở các cấp chính quyền địa phương, gồm cấp tỉnh và cấp xã.

2. Bố cục và nội dung cơ bản của dự thảo Nghị định

Dự thảo Nghị định gồm 10 Điều, với các nội dung cơ bản như sau:

a) Về phạm vi điều chỉnh (*Điều 1*): Nghị định này hướng dẫn việc lấy ý kiến Nhân dân ở những đơn vị hành chính cấp xã chịu ảnh hưởng trực tiếp về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính.

b) Về đối tượng lấy ý kiến (*Điều 2*): Đối tượng tổ chức lấy ý kiến là hộ gia đình theo quy định tại Điều 25 Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở, theo đó Nhân dân tham gia ý kiến đối với dự thảo đề án thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính, đặt tên, đổi tên đơn vị hành chính. trên cơ sở thực tiễn đã nêu tại điểm c khoản 3 Phần I Tờ trình này và kết quả đạt được khi thực hiện Nghị quyết số 76/2025/UBTVQH15 ngày 14/4/2025 của Ủy ban thường vụ Quốc hội về việc sắp xếp đơn vị hành chính năm 2025, việc lấy ý kiến hộ gia đình là phù hợp với thực tiễn.

c) Về trình tự, thủ tục lấy ý kiến (*Điều 4*): Quy định cụ thể trình tự, thủ tục thực hiện lấy ý kiến Nhân dân về việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính đối với đơn vị hành chính cấp tỉnh, cấp xã.

d) Về Kết quả lấy ý kiến Nhân dân (*Điều 5*): Căn cứ khoản 4 Điều 5 Luật Thực hiện dân chủ ở cơ sở: “Quyền của công dân trong thực hiện dân chủ ở cơ sở được công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền, lợi ích hợp pháp trong thực hiện dân chủ ở cơ sở theo quy định của pháp luật”; Điều 132 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2019) quy định: “Sau khi lấy ý kiến cử tri về việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính, nếu có trên năm mươi phần trăm tổng số cử tri trên địa bàn tán thành thì cơ quan xây dựng đề án có trách nhiệm hoàn thiện đề án và gửi Hội đồng nhân dân ở các đơn vị hành chính, có liên quan để lấy ý kiến”. Theo đó, Nghị định này kế thừa nội dung tại Điều 132 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 để đảm bảo quyền của công dân trong thực hiện dân chủ ở cơ sở; đồng thời, kế thừa nội dung quy định nguyên tắc xây dựng Báo cáo kết quả

lấy ý kiến Nhân dân tại Điều 131 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 và quy định cụ thể việc công khai kết quả lấy ý kiến Nhân dân để thống nhất thực hiện trên toàn quốc.

V. DỰ KIẾN NGUỒN LỰC, ĐIỀU KIỆN BẢO ĐẢM CHO VIỆC THI HÀNH NGHỊ ĐỊNH

1. Nguồn kinh phí

Kinh phí tổ chức lấy ý kiến Nhân dân Đề án thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính do ngân sách nhà nước bảo đảm theo phân cấp của pháp luật về ngân sách nhà nước.

2. Nguồn nhân lực

Đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức trong hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương là nguồn nhân lực chủ yếu trong tổ chức lấy ý kiến Nhân dân đối với việc thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính. Đồng thời, thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW, Nghị quyết số 60-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ương và các Kết luận của Bộ Chính trị, Ban Bí thư, đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức này sẽ tiếp tục được rà soát, đánh giá và kiện toàn nhằm đáp ứng tiêu chuẩn chức danh, vị trí việc làm theo quy định. Do vậy, sau khi Nghị định này được ban hành có hiệu lực, không làm tăng biên chế (biên chế sẽ giảm dần theo lộ trình 05 năm), nguồn nhân lực đáp ứng được yêu cầu của công tác triển khai thi hành Nghị định.

3. Các điều kiện đảm bảo thi hành Nghị định

Để bảo đảm Nghị định hướng dẫn việc lấy ý kiến Nhân dân về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính được tổ chức thi hành thông nhất, hiệu quả, đồng bộ trên phạm vi toàn quốc, cần triển khai các nhóm điều kiện bảo đảm sau:

a) Về thể chế và văn bản hướng dẫn

- Tổ chức rà soát, sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật có liên quan đến việc lấy ý kiến Nhân dân về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính và hệ thống chính sách gắn với loại hình đơn vị hành chính để bảo đảm thống nhất, đồng bộ trong hệ thống pháp luật.

- Ban hành các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành Nghị định (trường hợp cần thiết từ thực tiễn đặt ra và kiến nghị của các địa phương).

b) Về tuyên truyền, phổ biến và bồi dưỡng nghiệp vụ

- Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến nội dung của Nghị định đến đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức các cấp và các tổ chức, cá nhân có liên quan, bảo đảm nhận thức đầy đủ, thống nhất trong tổ chức thực hiện.

- Tổ chức các lớp tập huấn, phổ biến và hướng dẫn về nội dung, phương pháp triển khai việc lấy ý kiến Nhân dân về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính theo mô hình chính quyền địa phương 02 cấp cho cán bộ, công chức làm công tác tham mưu tại cấp tỉnh, cấp xã, bảo đảm đúng quy trình, kỹ thuật và thời hạn theo quy định.

c) Về tổ chức thực hiện và trách nhiệm phối hợp

- Các bộ, ngành và các cơ quan liên quan có trách nhiệm phối hợp chặt chẽ trong việc hướng dẫn, kiểm tra, theo dõi và đánh giá kết quả triển khai Nghị định.

- Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tổ chức thực hiện, phân công rõ trách nhiệm và bảo đảm nguồn lực để việc lấy ý kiến Nhân dân về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính theo đúng quy định.

VI. NỘI DUNG XIN Ý KIẾN CHÍNH PHỦ

Theo quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025, dự thảo Nghị định thuộc trường hợp cần sửa đổi ngay cho phù hợp với văn bản quy phạm pháp luật mới được ban hành (điểm d khoản 1 Điều 50 - dự thảo Nghị định cần ban hành ngay để thực hiện Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 về chính quyền địa phương 02 cấp) và thuộc trường hợp ban hành văn bản quy định chi tiết của văn bản quy phạm pháp luật được ban hành theo trình tự, thủ tục rút gọn và trong trường hợp đặc biệt (điểm e khoản 1 Điều 50 - dự thảo Nghị định quy định chi tiết Điều 3 Luật Tổ chức chính quyền địa phương số 72/2025/QH15 và Luật này đã được ban hành theo quy trình thủ tục rút gọn). Đồng thời, căn cứ ý kiến chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Thông báo số 593/TB-VPCP ngày 31/10/2025 của Văn phòng Chính phủ về việc giao Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ: “chỉ đạo ban hành các nghị định hướng dẫn các luật đã có hiệu lực, chậm nhất là trước ngày 15/11/2025”, Bộ Nội vụ báo cáo Chính phủ cho phép xây dựng và ban hành Nghị định về hướng dẫn việc lấy ý kiến Nhân dân về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính theo quy trình thủ tục rút gọn.

Trên đây là Tờ trình về dự thảo Nghị định về hướng dẫn việc lấy ý kiến Nhân dân về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính, Bộ Nội vụ kính trình Chính phủ.

(Kèm theo: (1) Dự thảo Nghị định; (2) Bảng so sánh giữa dự thảo Nghị định mới với quy định của Nghị định số 54 hiện hành hướng dẫn việc lấy ý kiến Nhân dân về thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới và đổi tên đơn vị hành chính)./.

Nơi nhận:

- Như trên;
- TTgCP, các Phó TTgCP (để b/c);
- Bộ Tư pháp;
- Bộ Nội vụ;
- Văn phòng Chính phủ;
- Lưu: VT, CQĐP.

BỘ TRƯỞNG

Đỗ Thanh Bình