

UBND TỈNH ĐỒNG NAI
SỞ TƯ PHÁP

CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM
Độc lập - Tự do - Hạnh phúc

Số: 1122 /STP-XDPBPL

Đồng Nai, ngày 13 tháng 4 năm 2020

V/v hướng dẫn thẩm quyền, trình tự, thủ tục và hồ sơ ban hành Nghị quyết quy phạm pháp luật và Nghị quyết cá biệt

Kính gửi:

- Các sở, ban, ngành thuộc tỉnh;
- UBND các huyện, thành phố Long Khánh và Biên Hòa.

Thực hiện chỉ đạo của Chủ tịch UBND tỉnh tại Văn bản số 2872/UBND-THNC ngày 19/3/2020 về việc triển khai thông báo số 92/TB-HĐND của Thường trực HĐND tỉnh về kết luận giám sát của HĐND cấp huyện, cấp xã trên địa bàn tỉnh. Trong đó, giao Sở Tư pháp hướng dẫn thực hiện trình tự, thủ tục ban hành Nghị quyết quy phạm pháp luật và Nghị quyết cá biệt thực hiện đồng bộ trên địa bàn tỉnh.

Sau khi nghiên cứu Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật, các Nghị định, các văn bản pháp luật có liên quan, Sở Tư pháp hướng dẫn thẩm quyền, trình tự, thủ tục và hồ sơ ban hành Nghị quyết quy phạm pháp luật và Nghị quyết cá biệt của Hội đồng nhân dân các cấp, cụ thể như sau:

I. Ban hành Nghị quyết quy phạm pháp luật

1. Thẩm quyền ban hành

1.1. Thẩm quyền ban hành Nghị quyết của HĐND tỉnh

Căn cứ Điều 27 Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật (viết tắt là Luật năm 2015), HĐND tỉnh có thẩm quyền ban hành Nghị quyết để quy định trong 04 trường hợp:

(1) Chi tiết điều, khoản, điểm được giao trong văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên.

(2) Chính sách, biện pháp nhằm bảo đảm thi hành Hiến pháp, luật, văn bản quy phạm pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên.

(3) Biện pháp nhằm phát triển kinh tế - xã hội, ngân sách, quốc phòng, an ninh ở địa phương.

(4) Biện pháp có tính chất đặc thù phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của địa phương.

1.2. Thẩm quyền ban hành Nghị quyết của HĐND cấp huyện, cấp xã

Căn cứ Điều 30 Luật năm 2015 quy định “Hội đồng nhân dân cấp huyện, cấp xã ban hành Nghị quyết để quy định những vấn đề được luật giao”. Theo đó, HĐND cấp huyện, cấp xã có thẩm quyền ban hành Nghị quyết quy phạm pháp luật chỉ trong trường hợp được luật giao.

2. Trình tự, thủ tục ban hành

2.1. Nghị quyết của HĐND tỉnh

Cơ quan tham mưu cần xác định rõ Nghị quyết trình HĐND tỉnh thuộc trường hợp nào trong 04 trường hợp quy định tại Điều 27 Luật năm 2015 để làm cơ sở tham mưu UBND tỉnh trình HĐND tỉnh ban hành theo đúng trình tự, thủ tục, cụ thể:

a) Đối với ban hành Nghị quyết thuộc trường hợp tại khoản 1 Điều 27 Luật năm 2015 *(là trường hợp ban hành văn bản quy định chi tiết văn bản của cấp trên)*

Cơ quan chủ trì tham mưu thực hiện quy trình xây dựng Nghị quyết theo quy định từ Điều 117 đến 126 Luật năm 2015, cụ thể các bước như sau:

- **Bước 1:** Tham mưu UBND tỉnh trình Thường trực HĐND tỉnh thông qua đề nghị xây dựng Nghị quyết (Điều 117).

Sau khi được Thường trực HĐND tỉnh chấp thuận thông qua đề nghị xây dựng Nghị quyết, cơ quan chủ trì soạn thảo tiếp tục thực hiện các bước tiếp theo.

- **Bước 2:** Tổ chức soạn thảo Nghị quyết (Điều 119);

- **Bước 3:** Tổ chức lấy ý kiến về dự thảo Nghị quyết (Điều 120);

- **Bước 4:** Hoàn chỉnh hồ sơ, gửi Sở Tư pháp thực hiện thẩm định (Điều 121);

- **Bước 5:** Trình UBND tỉnh xem xét, quyết định trình (Điều 122, Điều 123);

- **Bước 6:** Trình các Ban HĐND tỉnh thực hiện thẩm tra (Điều 124);

- **Bước 7:** Hoàn chỉnh hồ sơ, trình HĐND tỉnh thông qua (Điều 125, Điều 126).

b) Đối với ban hành Nghị quyết thuộc trường hợp tại khoản 2, 3, 4 Điều 27 Luật năm 2015 *(là trường hợp ban hành văn bản để quy định chính sách, biện pháp quản lý phù hợp với tình hình thực tế của địa phương)*

Căn cứ khoản 3 Điều 111 Luật năm 2015, việc tham mưu HĐND tỉnh ban hành Nghị quyết thuộc trường hợp tại khoản 2, 3, 4 Điều 27 phải thực hiện thủ tục **lập đề nghị xây dựng Nghị quyết** quy định từ Điều 112 đến Điều 116 Luật năm 2015, cụ thể các bước như sau:

- **Bước 1:** Xây dựng nội dung đề nghị xây dựng nghị quyết: nội dung chính sách; đánh giá tác động chính sách (Điều 112)

- **Bước 2:** Thực hiện lấy ý kiến về đề nghị xây dựng Nghị quyết (Điều 113)

- **Bước 3:** Hoàn chỉnh hồ sơ đề nghị xây dựng Nghị quyết, gửi Sở Tư pháp thẩm định (Điều 114, Điều 115)

- **Bước 4:** Trình UBND tỉnh thông qua chính sách trong đề nghị xây dựng Nghị quyết (Điều 116)

- **Bước 5:** Trình Thường trực HĐND tỉnh thông qua đề nghị xây dựng Nghị quyết (Điều 117).

Sau khi được Thường trực HĐND tỉnh chấp thuận thông qua đề nghị xây dựng Nghị quyết, cơ quan chủ trì soạn thảo tiếp tục thực hiện việc **xây dựng Nghị quyết** theo quy định tại Điều 119 đến Điều 126 Luật 2015, cụ thể:

- **Bước 1:** Tổ chức soạn thảo Nghị quyết (Điều 119);
- **Bước 2:** Tổ chức lấy ý kiến về dự thảo Nghị quyết (Điều 120);
- **Bước 3:** Hoàn chỉnh hồ sơ, gửi Sở Tư pháp thực hiện thẩm định (Điều 121);
- **Bước 4:** Trình Ủy ban nhân dân tỉnh xem xét, quyết định trình (Điều 122, Điều 123);
- **Bước 5:** Trình các Ban HĐND tỉnh thực hiện thẩm tra (Điều 124);
- **Bước 6:** Hoàn chỉnh hồ sơ, trình HĐND tỉnh thông qua (Điều 125, Điều 126).

c) Riêng đối với Nghị quyết do Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam tỉnh, các Ban Hội đồng nhân dân tỉnh tham mưu trình Hội đồng nhân dân tỉnh thì quy trình ban hành không phải lấy ý kiến thẩm định của Sở Tư pháp. Trong quá trình tổ chức lấy ý kiến, có thể tiến hành gửi lấy ý kiến góp ý Sở Tư pháp để hoàn thiện hơn về thể thức trình bày và nội dung.

*Đối với quy trình cụ thể các bước xây dựng Nghị quyết, Sở Tư pháp đã có Văn bản số **157/STP-XDKTVB** ngày 25/01/2017, đề nghị các sở, ban, ngành nghiên cứu, thực hiện theo đúng quy định.

2.2. Đối với Nghị quyết của HĐND cấp huyện, cấp xã

Trong trường hợp được Luật giao ban hành Nghị quyết QPPL, UBND cấp huyện, cấp xã tham mưu, trình HĐND cùng cấp xây dựng, ban hành Nghị quyết đảm bảo trình tự, thủ tục như sau:

a) Nghị quyết của HĐND cấp huyện

Thực hiện theo quy trình tại Điều 133 đến Điều 137 Luật năm 2015, cụ thể:

- **Bước 1:** Tổ chức soạn thảo Nghị quyết (khoản 1 Điều 133);
- **Bước 2:** Tổ chức lấy ý kiến về dự thảo Nghị quyết (khoản 2 Điều 133);
- **Bước 3:** Hoàn chỉnh hồ sơ, gửi Phòng Tư pháp thẩm định (Điều 134);
- **Bước 4:** UBND cấp huyện thảo luận, biểu quyết trình (Điều 135);
- **Bước 5:** Trình các Ban HĐND cấp huyện thực hiện thẩm tra (Điều 136);
- **Bước 6:** Trình HĐND cấp huyện xem xét, thông qua (Điều 137).

b) Nghị quyết của HĐND cấp xã

Thực hiện theo quy trình tại Điều 142, Điều 143 Luật năm 2015, cụ thể:

- **Bước 1:** Tổ chức soạn thảo Nghị quyết (khoản 1 Điều 142);
- **Bước 2:** Tổ chức lấy ý kiến về dự thảo Nghị quyết (khoản 2 Điều 142);

- **Bước 3:** Trình Ban HĐND cấp xã thực hiện thẩm tra (khoản 1 Điều 143).

- **Bước 4:** Trình HĐND cấp xã xem xét, thông qua (khoản 2 Điều 143).

3. Hồ sơ, tài liệu, thể thức trình bày dự thảo Nghị quyết

a) Tờ trình đề nghị xây dựng Nghị quyết: xây dựng theo mẫu số 02 phụ lục V kèm theo Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

b) Tờ trình dự thảo Nghị quyết: xây dựng theo mẫu số 03 phụ lục V kèm theo Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

c) Báo cáo đánh giá tác động của chính sách: xây dựng theo mẫu số 01 phụ lục V kèm theo Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

d) Dự thảo Nghị quyết của HĐND cấp tỉnh: xây dựng theo mẫu số 16, mẫu số 17 phụ lục I kèm theo Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

e) Dự thảo Nghị quyết của HĐND cấp huyện: xây dựng theo mẫu số 20, mẫu số 21 phụ lục I kèm theo Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

g) Dự thảo Nghị quyết của HĐND cấp xã: xây dựng theo mẫu số 24, mẫu số 25 phụ lục I kèm theo Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

h) Dự thảo Nghị quyết sửa đổi, bổ sung của HĐND các cấp: xây dựng theo mẫu số 36 phụ lục I kèm theo Nghị định số 34/2016/NĐ-CP.

II. Ban hành Nghị quyết thông thường (Nghị quyết cá biệt)

1. Trình tự, thủ tục ban hành

Hiện nay, đối với quy trình ban hành Nghị quyết cá biệt thì chưa có văn bản pháp luật nào của trung ương quy định cụ thể về trình tự, thủ tục ban hành đối với loại văn bản này.

Việc ban hành Nghị quyết cá biệt của Hội đồng nhân dân các cấp thực hiện phải đảm bảo quy định tại khoản 4 Điều 6 Luật Tổ chức chính quyền địa phương, trong đó quy định “Ban của Hội đồng nhân dân là cơ quan của Hội đồng nhân dân, có nhiệm vụ thẩm tra dự thảo nghị quyết, báo cáo, đề án trước khi trình Hội đồng nhân dân, giám sát, kiến nghị về những vấn đề thuộc lĩnh vực Ban phụ trách; chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhân dân.”

Đồng thời, có thể vận dụng quy trình ban hành Nghị quyết quy phạm pháp luật để ban hành Nghị quyết cá biệt, cụ thể như sau:

a) Lấy ý kiến góp ý của các sở, ban, ngành, địa phương và người dân (bao gồm ý kiến của cơ quan Tư pháp cùng cấp: Sở Tư pháp, Phòng Tư pháp).

b) Họp, thông qua tập thể Ủy ban nhân dân trước khi trình.

c) Lấy ý kiến thẩm tra của các Ban Hội đồng nhân dân cùng cấp.

d) Hoàn chỉnh, trình Hội đồng nhân dân xem xét, thông qua.

2. Thể thức, kỹ thuật trình bày

Về thể thức, kỹ thuật trình bày Nghị quyết cá biệt đề nghị các sở, ban, ngành, địa phương nghiên cứu quy định tại Nghị định số 30/2020/NĐ-CP ngày 05 tháng 3 năm 2020 của Chính phủ về công tác văn thư; xây dựng mẫu Nghị quyết cá biệt theo mẫu số 1.1 mục II phụ lục III kèm theo Nghị định số 30/2020/NĐ-CP.

III. Về việc xác định hình thức ban hành Nghị quyết

Sở Tư pháp đề nghị UBND các huyện, thành phố Long Khánh và Biên Hòa lưu ý việc xác định nội dung Nghị quyết được ban hành dưới hình thức Nghị quyết quy phạm pháp luật hay Nghị quyết cá biệt, cần phải căn cứ vào các quy định sau:

1. Căn cứ Điều 3 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP có quy định về các trường hợp Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, Nghị quyết do HĐND và Quyết định do UBND ban hành không phải là văn bản quy phạm pháp luật. Theo đó, việc tham mưu các Nghị quyết thuộc các trường hợp tại Điều 3 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP thì được ban hành dưới hình thức Nghị quyết cá biệt.

2. Căn cứ theo quy định tại Điều 2 Luật năm 2015 thì “*Văn bản quy phạm pháp luật là văn bản có chứa quy phạm pháp luật, được ban hành theo đúng thẩm quyền, hình thức, trình tự, thủ tục quy định trong Luật này*”. Đồng thời, khoản 1 Điều 3 Luật năm 2015 quy định “*Quy phạm pháp luật là quy tắc xử sự chung, có hiệu lực bắt buộc chung, được áp dụng lặp đi lặp lại nhiều lần đối với cơ quan, tổ chức, cá nhân trong phạm vi cả nước hoặc đơn vị hành chính nhất định, do cơ quan nhà nước, người có thẩm quyền quy định trong Luật này ban hành và được Nhà nước bảo đảm thực hiện*”.

Theo đó, về nguyên tắc để xác định được chính xác khi nào văn bản được ban hành dưới hình thức văn bản quy phạm pháp luật thì cơ quan soạn thảo cần nghiên cứu kỹ quy định về văn bản quy phạm pháp luật tại Điều 2 Luật năm 2015 và quy định về xác định văn bản quy phạm pháp luật tại Điều 3 Nghị định số 34/2016/NĐ-CP nêu trên để đối chiếu với văn bản dự kiến tham mưu ban hành.

Trên đây là hướng dẫn thẩm quyền, trình tự, thủ tục và hồ sơ ban hành Nghị quyết quy phạm pháp luật và Nghị quyết cá biệt, Sở Tư pháp đề nghị các sở, ban, ngành, UBND các huyện, thành phố Long Khánh và Biên Hòa nghiên cứu, vận dụng thực hiện.

(Đính kèm Văn bản số 157/STP-XDKTVB)./. *phm*

Nơi nhận:

- Như trên;
- Thường trực HĐND tỉnh (b/c);
- Chủ tịch UBND tỉnh (b/c);
- Văn phòng UBND tỉnh;
- Giám đốc Sở, các PGĐ Sở;
- Lưu: VT, XDPBPL.

(Hai-HD)

KT. GIÁM ĐỐC
PHÓ GIÁM ĐỐC



Phan Quang Tuấn