

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>1</sup> เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับในฐานะเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไปที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกันในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และเพื่อเป็นกลไกป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจเข้าไปกระทบสิทธิของเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองและขั้นตอนการปฏิบัติภายหลังจากที่ได้ออกคำสั่งทางปกครอง<sup>2</sup> เพื่อให้การดำเนินงานทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้อง มีประสิทธิภาพ สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะ และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้น คำสั่งทางปกครองถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้การจัดทำภารกิจของฝ่ายปกครองดังกล่าวบรรลุผลตามความประสงค์ โดยมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวมุ่งผลทางกฎหมายโดยตรงที่เป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนเป็นการเฉพาะตัว แต่ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะสามารถออกคำสั่งทางปกครองอย่างใดก็ได้ เพราะการออกคำสั่งทางปกครองใด ๆ ของฝ่ายปกครองจำต้องอยู่ภายใต้ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง”<sup>3</sup> ซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ ดังนั้น หากฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และกระทำภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงกฎหมายฉบับที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจออกคำสั่งทางปกครองและกฎหมายอื่นที่

---

<sup>1</sup> เหตุผลในการประกาศใช้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีอยู่ว่า “โดยที่การดำเนินงานทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

<sup>2</sup> สุริยา ปานแป้น. (2562). *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 35.

<sup>3</sup> วรพจน์ วิสวุฒิชัย. (2562). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 37.

ประกอบกันขึ้นเป็นข้อจำกัดอำนาจดังกล่าวแล้ว จะพบว่ากฎหมายเหล่านี้ได้วางเงื่อนไขในการออกคำสั่งทางปกครองไว้มากมายให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องเคารพและปฏิบัติตามในเวลาทีออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเรียกว่า “เงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง”<sup>4</sup> ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองโดยชอบด้วยเงื่อนไขดังกล่าว คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองโดยฝ่าฝืนเงื่อนไขดังกล่าวมาย่อมเป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้ แต่หากการฝ่าฝืนเงื่อนไขดังกล่าวมีลักษณะรุนแรงเห็นประจักษ์ชัด คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง จนถือว่าไม่มีผลใด ๆ ในทางกฎหมายเลย ซึ่งเมื่อผู้ศึกษาได้ศึกษาจากเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้อง แนวคิดที่ว่าด้วยคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ของต่างประเทศ ได้แก่ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะถือว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมีเหตุบกพร่องที่ชัดแจ้งอย่างร้ายแรง เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีตัวตนอยู่เลย หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีอยู่เลย ในขณะที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะหรือเสียเปล่ามาตั้งแต่ต้น ซึ่งไม่ว่าจะเรียกคำสั่งดังกล่าวว่าอย่างไร แต่ทั้งสองประเทศต่างมีแนวคิดที่ตรงกันว่าคำสั่งทางปกครองอาจเกิดข้อบกพร่องผิดพลาดที่ชัดแจ้งและร้ายแรงได้ และเมื่อเป็นเช่นนั้นย่อมไม่สมควรให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใด ๆ เลยในระบบกฎหมาย

สำหรับในประเทศไทย เรื่องคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง เป็นเพียงความเห็นทางวิชาการที่ได้รับการหยิบยกมากล่าวถึงบ้างในบางครั้ง ประกอบกับในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในลักษณะดังกล่าวไว้ แนวคิดในเรื่องนี้ของประเทศไทยจึงยังไม่ชัดเจนมากนัก แต่เมื่อได้ทำการศึกษาจากเอกสารการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้วก็พบว่าคณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองเคยมีการอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรงไว้ปรากฏตามรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมายฯ ครั้งที่ 8-8/2534 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2534 และครั้งที่ 9-9/2534 เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2534 (เรื่องเสร็จที่ 69 / 2535) โดยกรรมการร่างกฎหมายส่วนใหญ่เห็นว่า การแบ่งแยกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง และคำสั่งทางปกครองที่อาจถูกเพิกถอนได้ เป็นแนวคิดที่ซับซ้อนสำหรับประเทศไทยและอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่ จึงควรให้องค์กรวินิจัยข้อพิพาททางปกครองเป็นผู้วางหลักในภายหลังต่อไป คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะ

<sup>4</sup> วรพจน์ วิศรุดพิชญ์. อ่างแล้วจึงอรธที่ 3. หน้า 62.

ผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง จึงเป็นเรื่องที่ยังรอการพัฒนาจากศาลปกครอง ซึ่งในเวลาต่อมา ก็ปรากฏว่าศาลปกครองได้มีการนำแนวคิดที่ว่าคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง เสมือนไม่มีอยู่เลย มาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยในคดีแรกซึ่งถือเป็นการวางหลักสำคัญของการนำแนวคิดดังกล่าวมาใช้คือ คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.47/2546<sup>6</sup> อันแสดงให้เห็นว่าศาลปกครองยอมรับว่าคำสั่งทางปกครองอาจมี เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรงได้ ซึ่งเหมือนกับแนวคิดของกฎหมาย ในต่างประเทศ แม้จะไม่ปรากฏบทบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรใดที่บัญญัติเรื่องนี้ไว้ก็ตาม หลังจากนั้นก็ปรากฏคำพิพากษาของศาลปกครองอีกหลายฉบับรวมทั้งแนวคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการกฤษฎีกา และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่หยิบยก แนวคิดดังกล่าวมาพิจารณาหรือตัดสินคดี การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจึงมุ่งศึกษาถึงปัญหาดังกล่าว แบ่งออกเป็นสามส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง ส่วนที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับเหตุของคำสั่ง ทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง ส่วนที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและ ร้ายแรง โดยในการศึกษาครั้งนี้ได้นำแนวคิดทฤษฎีของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่ง มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรงของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันมาปรับใช้ว่าจะ สามารถเป็นแนวทางในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีในประเทศไทยได้อย่างไรบ้าง ผู้ศึกษาหวังว่า การศึกษาครั้งนี้จะเป็นส่วนหนึ่งในการสะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาแนวคิดที่ว่าด้วยคำสั่งทาง

---

<sup>6</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (ที่ประชุมใหญ่) ที่ อ.47/2546 วินิจฉัยว่าในกรณีที่หน่วยงานรัฐออกคำสั่งทาง ปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายต้องการ คือ เจ้าหน้าที่ต้องกระทำ ละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยเป็นการกระทำละเมิดที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น จึงจะทำให้ หน่วยงานมีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้เงินได้ แต่ไม่ปรากฏว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการจงใจหรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ตามมาตรา 8 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หน่วยงานจึงไม่มีอำนาจ เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินดังกล่าว ดังนั้น คำสั่งทางปกครองของหน่วยงานจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเป็น การกระทำที่ไม่มีอำนาจ และเป็นการกระทำที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง เนื่องจากขัดต่อ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อย่างชัดเจน และถือว่าการออก คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางสารบัญญัติ รวมถึงการที่ผู้ ถูกฟ้องคดีไม่มีการรายงานกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบนั้นเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ปฏิบัติตาม ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินตาม หนังสือดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง ในทางกฎหมายจึงถือเสมือนว่า ไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง

ปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรงหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ ของศาลปกครองตั้งที่ผู้ร่างกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมุ่งประสงค์ จะให้เกิดขึ้น อีกทั้งยังหวังว่าจะช่วยเป็นแนวทางให้แก่ผู้ที่สนใจ ได้ศึกษาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ ในเรื่องนี้ต่อไปอีก

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงความหมาย หลักการ และแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง

1.2.2 เพื่อศึกษาลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะ ผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง ตามกฎหมายรวมทั้งแนวคำพิพากษาของประเทศไทยและ ในต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะของเหตุและผลแห่งคำสั่งทางปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง

1.2.4 เพื่อหาแนวทางในการนำหลักการหรือแนวคิดทฤษฎีเรื่องคำสั่งทางปกครอง ซึ่ง มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรงในต่างประเทศ มาปรับใช้กับการพิจารณาพิพากษา คดีปกครองในประเทศไทย

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากหลักเกณฑ์ในเรื่องของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะ ผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรงในประเทศไทยนั้น ยังมีได้มีบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์ อักษร และประกอบกับข้อพิพาทอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองซึ่งขึ้นสู่การพิจารณาของ ศาลปกครองส่วนใหญ่จะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อาจ ถูกเพิกถอนได้ การที่ศาลปกครองนำแนวคิดที่ว่าด้วยคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมี ลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรงของต่างประเทศมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดี จึงอาจ ก่อให้เกิดปัญหาแก่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และการพิจารณาคดีของศาลได้ สมควรให้มีการ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยบัญญัติหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับเหตุแห่งคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและ ร้ายแรงให้ชัดเจน

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง โดยการศึกษาถึงความหมาย หลักการ แนวคิดทฤษฎี และกฎหมาย รวมถึงศึกษาคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสและศาลปกครองเยอรมัน เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง ทั้งนี้ เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความหมาย เหตุและผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง รวมทั้งการนำเอาแนวความคิดดังกล่าวเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีของศาลปกครอง เพื่อความเหมาะสมและเป็นธรรมต่อไป

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้าวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก และวิธีศึกษาเชิงวิเคราะห์ทางนิติศาสตร์ (Legal Analysis) ซึ่งจะทำการศึกษา กฎหมาย แนวความคิดทฤษฎี แนวคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องในเรื่องคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง ทั้งนี้ โดยการศึกษาจากเอกสาร หนังสือ ตำราวิชาการ บทความ งานวิจัย งานวิทยานิพนธ์ คำพิพากษาของศาล คำวินิจฉัยขององค์กรต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นต้น และทำการศึกษากฎหมายโดยศึกษาทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ รวมทั้งบทความทาง Internet ประกอบด้วย

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงความหมาย หลักการ และแนวคิดทฤษฎีพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง

1.6.2 ทำให้ทราบถึงลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง ตามกฎหมายและแนวคำพิพากษาของศาล ทั้งในระบบกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงลักษณะของเหตุและผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง

1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการนำแนวคิดทฤษฎีกฎหมายที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง มาปรับใช้กับการพิจารณาพิพากษาในประเทศไทย เพื่อให้ศาลปกครองรวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานและศึกษาพัฒนาต่อไป

## 1.7 นิยามคำศัพท์เฉพาะ

“คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง” หมายความว่า คำสั่งทางปกครองที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด มีความบกพร่องอย่างร้ายแรง เห็นประจักษ์ชัดว่าฝ่าฝืนกฎหมายอย่างรุนแรงจนทำให้คำสั่งนั้นเสียเปล่าหรือไม่มีอยู่เลย ไม่มีผลบังคับมาตั้งแต่ต้น ย่อมไม่มีผลใด ๆ ในทางกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะ

“คำสั่งทางปกครองที่เป็น โมฆะ” หมายความว่า คำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่องอย่างชัดเจนและร้ายแรงมากที่สุด เป็นที่ประจักษ์แก่วิญญูชนทั่วไป จนไม่สามารถทำให้นิติกรรมนั้นเกิดผลทางกฎหมายใด ๆ ได้ ถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเลย

“การกระทำที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง” หมายความว่า กระทำโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดเจนและรุนแรง ได้แก่ กระทำโดยฝ่าฝืนเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง กระทำการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย กระทำโดยไม่มีอำนาจ การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ กระทำโดยละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลมีความบกพร่องในวัตถุประสงค์อย่างร้ายแรง เช่น กระทำโดยทุจริตหรือฉ้อฉล ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น