

PIOTR ZIENTARSKI

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej
im. Alcide De Gasperi w Józefowie

pz@wsge.edu.pl

ORCID 0000-0002-7157-8446

DOI: 10.13166/JMS/109737

JOURNAL OF MODERN
SCIENCE TOM 2/41/2019,
S. 77-86

TASKS OF THE POLISH SENATE IN THE FIELD OF CREATING REGIONAL POLICY IN POLAND

ZADANIA SENATU RP W ZAKRESIE KREOWANIA POLITYKI REGIONALNEJ W POLSCE

SUMMARY

This article is devoted to the role of the institution of the Senate of the Republic of Poland in identifying and shaping regional policy in Poland, and shaping the concept of regionalism in the system of state power. The considerations included in its framework relate to specific understanding of rights from the point of view of regional policy and shaping its state power.

STRESZCZENIE

Artykuł jest poświęcony roli instytucji Senatu RP w identyfikacji i kształtowaniu polityki regionalnej w Polsce oraz kształtowaniu pojęcia regionalizmu w systemie władzy państwowej. Rozważania ujęte w jego ramach dotyczą m.in. specyficznego pojmowania prawa z punktu widzenia polityki regionalnej i kształtującej jej władzy państwowej.

SŁOWA KLUCZOWE: *Senat, regionalizm, władza, polityka regionalna, tożsamość, prawa, zadania*

KEYWORDS: *Senate, regionalism, authority, regional policy, identity, rights, task*

Polityka regionalna – istotny element każdego systemu politycznego – jest spójnym uzupełnieniem działań organizmu państwowego jako całości i jako znaczący element odrębności poszczególnych jednostek administracyjnych oraz struktur lokalnych. Regionalizm czy też wyrażająca go polityka

regionalna stanowi zespół działań o charakterze i naturze zarówno ekonomicznej, jak i politycznej, społecznej, kulturowej czy nawet ideologicznej, i jako taka jest realizowana przez zidentyfikowaną co do własnej tożsamości społeczność terytorialną. Rozumienie wspólnoty regionalnej opiera się na poczuciu własnej odrębności, identyfikacji ze swoistymi dla niej wzorcami tożsamościowymi o charakterze kolektywnym o różnym podłożu (np. kulturowym, etnicznym, religijnym, językowym) oraz występujących w relacji z nimi więzi społecznych (Idee i ideologie, 2008, s. 210). Regionalizm można zatem postrzegać jako intencjonalne, ukierunkowane na osiągnięcie swoistych celów, zorganizowane działania, które mają zmierzać do zwiększenia spójności wewnętrznej danej zbiorowości lokalnej na drodze aktywnej kooperacji jej członków (Idee..., s. 210).

Ten społeczno-ideologiczny kontekst regionalizmu – czyli każdej polityki regionalnej realizowanej z pozycji jednostki zarówno terytorialnej, jak i organizmu państwowego ma stosunkowo niedawny rodowód. Pojęcie to jest stosunkowo młode, chociaż świadomość odrębności regionalnych, jak również sam podział na regiony (prowincje) znane były już w starożytności (łac. regio = okolica, kraina, dzielnica; nowożytny regionalizm tam ma swój źródłosłów).

W językach minionych epok wyrazy etymologicznie spokrewnione z regionem (sanskryckie rajah = król; staroangielskie regioun = król; starofrancuskie region = obszar, okręg) odsyłały do terytorium jego mieszkańców i panującego na nim władcy. Owa świadomość przejawiała się także w następnych epokach, ale dopiero w XIX wieku przybrała postać zwerbalizowanej ideologii, która stała się siłą napędową zorganizowanych ruchów społecznych w różnych krajach. Ich kolebką była Francja, gdzie ruch regionalistyczny rozwijał się w opozycji do monocentrycznej struktury państwa i jego instytucji (Chudziński, 2013, s. 8). Ów termin ukształtowany w dziewiętnastowiecznej Francji nawet do dziś jest wieloznaczny. Może on bowiem oznaczać:

- myśl emancypacyjną regionów o historycznie ukształtowanych odrębnościach kulturowo-etnicznych, która może z kolei kształtować ruchy bądź grupy emancypacyjne albo też jest pochodną takich ruchów;
- ruch społeczny będący odzwierciedleniem odrębności regionu bądź terytorium, uzyskania dla niej szerokich korzyści cywilizacyjnych, czę-

sto autonomiczny, ale również samoograniczający się względem swoich postulatów – tak aby nie naruszać jedności organizmu państwowego – często z nim szeroko współpracującego. Może przybierać postać regionalizmu państwowego, jeżeli nadrzędny interes kraju jest artykułowany jako ideologia państwowotwórcza (II Rzeczpospolita), a jednocześnie poparte zostają działania, ruchy, inicjatywy i działania regionalistyczne. Należy przy tym wskazać, że wszystkie ruchy o charakterze regionalistycznym wymagają swoistej (bardziej lub szeroko rozumianej) decentralizacji państwa, wzmocnienia samorządu terytorialnego, podmiotowości społeczności lokalnych, przy zachowaniu specyficznego regionalnego kodu kulturowego, dotyczącego, obyczajów, języka, nazw, architektury, krajobrazu itp.¹,

- kierunek we współczesnej nauce dotyczący regionu jako odrębnego bytu z ujęciem rozmaitych gatunków i kierunków nauki (historii, geografii, etnografii lub etnologii, socjologii, prawa itp.),
- zjawisko w badaniach literackich dotyczących badań gwary lub lokalnych języków bądź też innych sposobów komunikowania się,
- styl architektoniczny (architektura i budownictwo) nawiązujący do tradycji regionalnych, które uwzględniają tradycyjne, lokalne elementy krajobrazu oraz inne charakterystyczne dla danego regionu elementy,
- synonim słowa prowincjonalizm w rozumieniu językoznawczym – czyli świadome lub nieświadome używanie wyrazu właściwego dla ograniczonego terytorium w języku ogólnym (Chudziński, s. 7–8).

Przyjęcie idei regionalizmu jako elementu samostanowienia i pewnej emancypacji politycznej regionów w Rzeczpospolitej Polskiej jest ujęte w formie polityki regionalnej, czyli demokratyzowania i wzmocniania środowisk lokalnych ujętych w strukturalne formy samorządu terytorialnego.

Warto wspomnieć, iż cele polityki regionalnej mogą być zdefiniowane w dwóch warstwach: horyzontalnych i regionalnych. Warstwa horyzontalna to ukierunkowanie polityki regionalnej na selektywną populację bez względu na miejsce ich zamieszkania. Cele regionalne ukierunkowane są na konkretne regiony, które spełniają określone wcześniej warunki pomocy (Grupa, Kozieł, s. 22).

Senat RP jest organem władzy ustawodawczej, drugą izbą parlamentu Rzeczypospolitej Polskiej. Podstawowym obszarem działalności Senatu RP nie jest polityka regionalna państwa. Większość inicjatyw ustawodawczych skutkujących powstaniem nowych ustaw nie dotyczy kwestii tej polityki bezpośrednio (przynajmniej z pozycji struktur państwowych). Można jednak wśród projektów ustaw znaleźć i takie, które proponują realne zmiany w strukturze i polach działania samorządu terytorialnego, który jest podstawowym forum kreowania polityki regionalnej państwa.

Dokonując analizy roli Senatu w dziedzinie polityki regionalnej, należałoby zwrócić uwagę przede wszystkim na działalność komisji senackich, a spośród nich zwłaszcza Komisji Samorządu Terytorialnego. W komisjach inicjowane są bowiem poprawki m.in. do ustawy budżetowej, opiniowane są ustawy przyjęte przez Sejm czy też umowy międzynarodowe, dotyczące m.in. polityki społeczno-gospodarczej (Nowacka, 2015).

Artykuł 10 Konstytucji z 1997 r. określa, że „władzę ustawodawczą w Polsce stanowi Sejm i Senat”. Dominującą izbą w polskim parlamencie jest Sejm. Bardzo wyraźnie widać tę niesymetryczność m.in. w udziale polskiego Senatu w kreowaniu polityki regionalnej.

Jak już powyżej wspomniano, inicjowanie polityki regionalnej nie jest główną domeną drugiej izby w Polsce, ale podobnie sytuacja wygląda w innych państwach, w których jest realizowany teoretyczny i praktyczny model bikameralizmu asymetrycznego w działalności krajowych parlamentów. To oczywiście sfera aktywności ważna, ale dyskusyjna czy najważniejsza. Jest to szczególnie widoczne (ograniczona rola i kompetencje) w sytuacji, jaką odgrywają drugie izby w uchwaleniu budżetu państwa. Należy wspomnieć w tym miejscu o wyraźnym przykładzie ograniczenia roli drugiej izby w tym zakresie (np. parlament Belgii, w której uchwalenie budżetu jest wyłącznym obowiązkiem Izby Reprezentantów). Niemal identycznie sytuacja wygląda w Republice Czeskiej, w której Senat także nie bierze udziału w procedurze uchwalania budżetu państwa, a swój udział w kreowaniu polityki regionalnej zaznacza w inny sposób, poza uczestnictwem w procesie ustawodawczym. W Belgii „na forum Senatu mają także miejsce ogólne debaty na tematy społeczne, takie jak problem wykluczenia społecznego, społeczeństwa informacyjnego, sprawiedliwości, wolności prasy i problemy etyczne” (Krzemiński, 2007, s. 82).

W RP to Rada Ministrów jako jedyny podmiot ma prawo i obowiązek przygotowania projektu ustawy budżetowej, a zatem to Rada Ministrów, nie parlament, wytycza kierunki także dla polityki regionalnej. Parlament, a zatem także jego druga izba, ma w tej procedurze odgrywać rolę korygującą i doradczą.

Nie można zatem powiedzieć, że Senat kreuje politykę regionalną państwa, niemniej jednak, wśród funkcji, które wypełnia izba wyższa, znajdują się i takie, które mogą mieć wpływ bądź które zobowiązują Senat do podjęcia tematów w tym obszarze.

W grupie funkcji zobowiązujących Senat do zajęcia się polityką regionalną znajduje się, jak już powyżej wspomniano, przede wszystkim rozpatrywanie projektu ustawy budżetowej. Projekt budżetu państwa, wniesiony przez Radę Ministrów, rozpatrzony i uchwalony przez Sejm zostaje przekazany do Senatu, by ten rozpatrzył go, wprowadził ewentualne poprawki i uchwalił.

Wśród możliwości wywierania wpływu na politykę regionalną wymienić należy możliwość wniesienia inicjatywy ustawodawczej. W wypadku Senatu procedura wniesienia projektu jest drogą długotrwałą. Nie należy bowiem zapominać, że aby inicjatywa senatorów stała się projektem Senatu, musi przejść przez procedury uchwalania projektu w Senacie, uzyskać akceptację Izby i dopiero po tych etapach trafia jako projekt do Sejmu.

W przeciwieństwie do kompetencji ustawodawczych kompetencje kontrolne Senatu, w tym również jako podmiotu, który w ten sposób może realnie kreować politykę regionalną państwa, nie są już wskazane *expressis verbis* w przepisach konstytucyjnych, a i sama funkcja kontrolna jest *explicite* powierzona Sejmowi i to, przynajmniej na poziomie konstytucyjnym, na zasadzie wyłączności. Konstytucja ogranicza przy tym podmiot kontroli, odnosząc go wyłącznie do Rady Ministrów (art. 95 ust. 2), co jednak tylko *prima facie* zawęża możliwości Sejmu w podejmowaniu działań kontrolnych. Stylizacja odnośnego przepisu konstytucyjnego ma bowiem w pierwszym rzędzie podkreślać, że kontrola parlamentarna – z samego swojego założenia – odnosi się przede wszystkim do rządu i systemu podporządkowanej mu administracji.

Działalność rządu (Rady Ministrów i administracji rządowej) jest zatem zasadniczo głównym i generalnym zakresem podejmowanych przez Sejm czynności kontrolnych. Konstytucja nadaje posłom także kontrolę nad działalnością

samorządu terytorialnego (choć w tym zakresie art. 171 ust. 3 mówi nie tyle o kontroli *en generai*, ile o skutkach owej kontroli). W dodatku art. 171 Konstytucji wskazuje wyraźnie, że kontrola Sejmu może być sprawowana pośrednio, jeśli tylko izba ta kontroluje wykonywanie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego przez Prezesa Rady Ministrów, a także bezpośrednio, gdy na wniosek Prezesa Rady Ministrów Sejm ocenia, czy organ samorządu terytorialnego „rażąco narusza Konstytucję lub ustawy”. Funkcja kontrolna parlamentu jest jego funkcją genetyczną, nierozzerwalnie związaną z narodzinami i późniejszym rozwojem zgromadzeń parlamentarnych. Jednak poza tym, że funkcja kontrolna jest funkcją pierwotną legislatywy, to w systemach parlamentarnych ma ona szczególne znaczenie. Istotne jest tutaj, iż kontrola władzy wykonawczej w państwie przez parlament jest podstawowym założeniem i jednocześnie motorem tego typu rządów (Szymanek, 2004).

W systemie parlamentarnym kontrola parlamentu nad rządami podległej mu administracji jest naturalną konsekwencją tego, że rząd w tym systemie jest emanacją większości parlamentarnej, stąd też większość ta musi posiadać odpowiednie środki do jego kontrolowania, włącznie z możliwością jego odwołania (zdymisjonowania), w momencie kiedy większość parlamentarna uznałaby ewentualną niezgodność polityki realizowanej przez rząd (gabinet) z linią polityczną większości. I choć racjonalizacja tego modelu pozwala w pewnych wypadkach na rozerwanie tej politycznej tożsamości, to nie ulega najmniejszej wątpliwości, że istnienie politycznej konwergencji rządu i większości parlamentarnej cały czas jest traktowane jako swego rodzaju „stan preferowany” czy pożądany (Szymanek, 2004).

Ten sam system parlamentarny rodzi jednak niebezpieczeństwo osłabienia ostrza kontroli. Skoro bowiem kontrolę podejmuje parlament, to będzie on z reguły kontrolował „swój” rząd, co oczywiście może doprowadzić do zmniejszenia znaczenia parlamentarnej kontroli, w myśl zasady „nie będziemy strzelać goli do własnej bramki”. W tym kontekście uwidacznia się pierwszorzędna wręcz rola opozycji parlamentarnej, która w systemie parlamentarnym jest bezsprzecznie motorem podejmowanych przez parlament działań kontrolnych. I tu jest, a nawet powinno być miejsce dla kontroli przeprowadzanej przez izbę drugą. Oczywiście nie chodzi tu o kontrolę w takim znaczeniu i o tak imperatywnych skutkach, jaką władna jest prowadzić izba

pierwsza. Systemy parlamentarne dość jednomyślnie aplikują wszak zasadę odpowiedzialności rządu tylko i wyłącznie przed izbą pierwszą. Druga izba, w przeważającej większości przypadków, nie jest włączona w proces kontroli rządu, co m.in. oznacza uwolnienie gabinetu spod politycznej odpowiedzialności przed tą izbą parlamentu.

Charakteryzując w sposób najbardziej ogólny znaczenie kontroli parlamentarnej, należy podkreślić, że jest ona niezbędną kontynuacją działań prawodawczych i kreacyjnych, które pozostawione bez kontroli mogą nie przynieść oczekiwanych rezultatów. Jednak pomimo że funkcja kontrolna jest funkcją „genetyczną” parlamentu, którą moglibyśmy wręcz intuicyjnie zdefiniować, to nie jest ona łatwa do jednoznacznego sprecyzowania, być może właśnie dlatego, że znajduje się na swoistym „styku” dwóch pozostałych funkcji parlamentu, tj. funkcji ustawodawczej i kreacyjnej (Szymanek, 2004).

Trudności we właściwym zrozumieniu kontroli parlamentarnej wynikają – jak się wydaje – z dwóch podstawowych powodów. Pierwszym z nich jest specyfika kontroli jako formy działania. Przez działalność kontrolną rozumie się – najogólniej rzecz ujmując – zestawienie stanu faktycznego (istniejącego) ze stanem prawnie nakazanym (postulowanym). Efektem tego zabiegu jest zawsze ocena, skutkiem oceny mogą być zaś różnorodne działania, takie jak: odwołanie osób piastujących stanowiska państwowe, wszczęcie postępowań dyscyplinarnych albo karnych, zwrot projektu ustawy, odmowa podjęcia działań, zmiana aktów prawnych itp. Cechą szczególną działań kontrolnych jest też ich niewładczy charakter. Pojawienie się elementów sankcji oznacza, że działania kontrolne przechodzą w postać działań nadzorczych, zawierających obok elementu kontroli także element kierownictwa. Tymczasem kontrola nie jest kierownictwem, nie polega na zarządzaniu, czyli wiążącym ukierunkowywaniu działań (zachowań) podmiotów organizacyjnie podległych (Szymanek, 2005).

Można zatem śmiało powiedzieć, że rozpatrywanie rządowych projektów ustaw przez Senat, zwłaszcza że w procesie ustawodawczym działa on w charakterze „instancji rewizyjnej”, jest ewidentnym przejawem realizacji przez tę izbę uprawnień kontrolnych, uprawnień mających wyraźne cechy kontroli wstępnej (prewencyjnej) w stosunku do zamierzeń rządu. Pozytywna ocena

tych zamierzeń będzie skutkowało zaakceptowaniem ustawy umożliwiającej w efekcie jej dopuszczenie do obrotu prawnego, z kolei negatywna weryfikacja przedłożeń legislacyjnych rządu może spowodować albo zaproponowanie korekty tekstu ustawy (poprawki), albo – w sytuacjach skrajnych, kiedy w opinii Senatu nie da się już skutecznie sanować ustawy, względnie teleologiczne rozwiązania ustawy okażą się nie do zaakceptowania przez izbę – jej całkowite odrzucenie.

Tak czy inaczej, rozpatrywanie przez Senat ustaw zainicjowanych przez Radę Ministrów będzie się wiązało z koniecznością prowadzenia niezbędnych działań sprawdzających, oceniających prawną, polityczną, prakseologiczną i wreszcie teleologiczną przydatność proponowanych rozstrzygnięć legislacyjnych, co oznacza, że funkcja ustawodawcza realizowana w tym momencie zawiera w sobie także pewne, minimalne przynajmniej, elementy kontroli rozumianej jako porównywanie konkretnych zamierzeń czy działań z określonymi *a priori* wytycznymi formułowanymi przez większość polityczną ukształtowaną w izbie.

Działania Senatu w polityce regionalnej należy upatrywać także we wskazywaniu nowych kierunków rozważań, rozpoczynaniu dyskusji na istotne społecznie tematy czy też zabieraniu głosu w debacie publicznej.

Największą rolę, jaką może odegrać Senat jako izba refleksji, jest wykorzystywanie możliwości organizowania spotkań, konferencji czy seminariów. Wprawdzie nie jest to narzędzie, które owocuje bezpośrednio konkretnymi uregulowaniami prawnymi, ale niewątpliwie dzięki organizacji konferencji wskazuje się kierunki polityki, rozwiązania, którymi należałoby się zająć, analizuje się sytuację państwa. Efektem takich spotkań mogą być projekty uregulowań prawnych, które będą podejmowane przez parlament. Organizacja konferencji i seminariów należy do komisji. Te zadania wypełniają komisje senackie, organizując liczne konferencje, seminaria i spotkania. Analizując zarówno liczbę takich spotkań, jak i podejmowaną tematykę, dojść można do wniosku, że jest to wiodąca działalność Senatu. W trakcie konferencji często są podejmowane tematy trudne, nowe także w dziedzinie polityki regionalnej.

Nawiązując do pierwotnego znaczenia polityki regionalnej – czyli pewnej formy upaństwowionego regionalizmu, działania władzy państwowej w kon-

tekście funkcjonowania regionu powinny zmierzać do traktowania go jako najwyższej jednostki organizacyjnej państwa, bez względu na jego formę ustrojową, o relatywnie dużej powierzchni i dość znacznej liczbie ludności, stanowiącej jednolity (względnie) obszar pod względem kulturowym, gospodarczym oraz terytorialnym. Region powinien zatem stanowić platformę do aktywności obywatelskiej na skalę co najmniej państwowej jednostki administracyjnej, natomiast Senat RP, zwłaszcza przez swoją funkcję kontrolną, powinien gwarantować stabilny rozwój jednostek administracyjnych – regionów i jednocześnie wprowadzać przez swoją działalność koordynującą i ekspercką stan prawa w stosunku do rozwoju regionalnego. Aktywność ta, co oczywiste, powinna się koncentrować nie tylko na kontroli bieżącego stanu prawnego, ale przede wszystkim na analizie potencjalnych kierunków rozwoju środowiska regionalnego i osobistej działalności senatorów RP, skierowanej bezpośrednio na swoich wyborców.

Literatura

- Alberski, R., Antoszewski, A. (red.) (2006). *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego. ISBN 832292707X.
- Bentkowski, S. K. (2017). *Wartościowanie ocen w nadzorze nad samorządem terytorialnym*. Journal of Modern Science, 35(4), 235-248. ISSN 1734-2031. <https://doi.org/10.13166/jms/81307>.
- Bułajewski, S., Ossowska-Salamonowicz, D. (2016). *Jawność działania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*. Journal of Modern Science, 31(4), 395-414. ISSN 1734-2031.
- Chojnicki, Z., Czyż, T. (1992). *Region – regionalizacja – regionalizm*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” zeszyt 2/1992. ISSN 0035-9629.
- Chudziński, E., (2013). *Regionalizm – idea – ludzie – instytucje*, Warszawa: Muzeum Niepodległości. ISBN 9788361924159.
- Dudzik, S., Sarnecki, P. (red.) (2007). *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska. ISBN 9788375265194.
- Dziubka, K., Szlachta, B., Nijakowski, L. (red.) (2008) *Idee i ideologie we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa. ISBN 9788301156565.

- Grupa, R., Kozieł, M. *Polityka regionalna Unii Europejskiej oraz jej wpływ na funkcjonowanie polskiej gospodarki*, <http://dx.doi.org/10.18778/1429-3730.36.02> [dostęp: 2.11.2018].
- Handke, K., (1993). *Pojęcie „regionu” a symbolika środka* [w:] *Region, regionalizm – pojęcia i rzeczywistość. Zbiór studiów*, Kwiryna Handke (red.), Warszawa Slawistyczny Ośrodek Wydawniczy. ISBN 8390011794.
- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).
- Krzemiński, M. (2007). *Królestwo Belgii*, [w:] *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, S. Dudzik, P. Sarnecki (red.), Warszawa: Wolters Kluwer Polska, ISBN 9788375265194, s. 82.
- Nowacka, E. (2015). *Udział Senatu RP w tworzeniu prawa i kreowaniu polityki społeczno-gospodarczej państwa*, „*Studia z Polityki Publicznej*”, nr 4(8) 2015. ISSN 2391-6389.
- Pietrzyk, I. (2000). *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. ISBN 830113240X.
- Szymanek, J. (2004). *Rola Senatu RP w wykonywaniu kontroli parlamentarnej (uwagi De Lege lata i De Lege Ferenda)*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*”, Rok LXVI – zeszyt 1. ISSN 0035-9629.
- Sitek, M. (2016). *Komitet Regionów. Udział samorządów terytorialnych poprzez agendy unijne w procesie integracji europejskiej*. w: S. Sagan, M. Sitek (red) *Bariery, wyzwania i perspektywy przekształceń samorządu terytorialnego w Polsce*. Józefów: Wydawnictwo WSGE. ISBN 978-83-63753-64-2, s. 221–234.
- Szymanek, J. (2005). *Druga izba we współczesnym parlamencie: analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa: Kancelaria Senatu RP. ISBN 8386065567.
- Wyrobisz, A. (1986). *O pojmowaniu regionów historycznych w nauce polskiej*, „*Kwartalnik Historyczny*” 1986, nr 1. ISSN 0023-5903.

Endnotes

- ¹ W odróżnieniu do ruchów separatystycznych, które dążą do oderwania jakiegoś obszaru od reszty państwa i są tym samym antysystemowymi dążeniami